

2007



# PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2007-2010

PLANIFICACIÓN PARA LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

2010

## INDICE

<b>Presentación .....</b>	<b>5</b>
<b>II. ¿Por qué el Ecuador del Nuevo Milenio requiere un cambio urgente?.....</b>	<b>10</b>
<b>III. ¿Cuál es el sentido del cambio? Principios y orientaciones del Plan de Desarrollo .....</b>	<b>44</b>
<b>¿Qué entendemos por desarrollo? .....</b>	<b>54</b>
<b>Una Nueva Estrategia Nacional de Desarrollo.....</b>	<b>57</b>
<b>Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial .....</b>	<b>81</b>
1. Fundamento.....	81
2. Diagnóstico: .....	81
3. Intervenciones y Políticas Actuales .....	87
4. Políticas y Estrategias .....	91
<b>Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía .....</b>	<b>97</b>
1. Fundamento.....	97
2. Diagnóstico: .....	97
3. Intervenciones y Políticas Actuales .....	103
4. Políticas y Estrategias .....	105
<b>Objetivo 3: Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población.....</b>	<b>112</b>
1. Fundamento.....	112
2. Diagnóstico: .....	113
3. Intervenciones y Políticas Actuales .....	127
4. Políticas y Estrategias .....	132
<b>Objetivo 4: Promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros.....</b>	<b>140</b>
1. Fundamento.....	140
2. Diagnóstico: .....	141
3. Intervenciones y políticas actuales. ....	149
4. Políticas y Estrategias. ....	155
<b>Objetivo 5: Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana .....</b>	<b>167</b>
1. Fundamento.....	167
2. Diagnóstico: .....	168
3. Intervenciones y políticas actuales .....	179
4. Políticas y Estrategias .....	182
<b>Objetivo 6: Garantizar el trabajo estable, justo y digno.....</b>	<b>167</b>
1. Fundamento.....	199
2. Diagnóstico: .....	200
3. Intervenciones actuales .....	205
4. Políticas y Estrategias .....	207
<b>Objetivo 7: Recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común .....</b>	<b>212</b>
1. Fundamento.....	212
2. Diagnóstico: .....	213
3. Intervenciones y Políticas Actuales .....	218
4. Políticas y Estrategias .....	218

<b>Objetivo 8: Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad.....</b>	<b>221</b>
1. Fundamento.....	221
2. Diagnóstico: .....	223
3. Políticas y Estrategias .....	225
<b>Objetivo 9: Fomentar el acceso a la justicia .....</b>	<b>229</b>
1. Fundamento.....	229
2. Diagnóstico: .....	230
3. Políticas y Estrategias .....	234
<b>Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política.....</b>	<b>237</b>
1. Fundamento.....	237
2. Diagnóstico: .....	238
3. Intervenciones y Políticas Actuales .....	246
4. Políticas y Estrategias .....	247
<b>Objetivo 11: Establecer un sistema económico solidario y sostenible .....</b>	<b>254</b>
1. Fundamento.....	254
2. Diagnóstico: .....	255
3. Intervenciones .....	265
4. Políticas y Estrategias .....	266
<b>Objetivo 12: Reformar el Estado para el bienestar colectivo .....</b>	<b>278</b>
1. Fundamento.....	278
2. Diagnóstico: .....	279
3. Políticas y Estrategias .....	290
<b>Análisis de Consistencia Macroeconómica.....</b>	<b>285</b>
<b>Sistematización de políticas y estrategias según objetivos.....</b>	<b>295</b>
Anexos.....	338
Bibliografía General .....	445
Créditos.....	433

## Presentación

Cuando en enero de 2007 iniciamos la construcción del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Plan para la revolución ciudadana*, no partimos de cero. La agenda de cambio, definida en el Plan de Gobierno que Movimiento País presentó a la ciudadanía, en el marco de su participación electoral del año 2006, traza ya los grandes lineamientos de una agenda alternativa y democrática para el efectivo desarrollo sostenible y equitativo del Ecuador. El Plan de Gobierno cuenta con la legitimidad democrática que le dio el mayoritario voto popular de la ciudadanía en las elecciones del 25 de noviembre de 2006. Este reconocimiento electoral es el respaldo de la agenda de cambio político y transformación social del gobierno.

Por eso este Plan recoge y busca concretar las revoluciones delineadas por dicho programa, a fin de proponer a la ciudadanía una hoja de ruta que posibilite un punto de quiebre y cambio en las trayectorias históricas del desarrollo y la democracia ecuatorianas. Tales revoluciones son:

1. **La revolución constitucional y democrática**, para sentar las bases de una comunidad política incluyente y reflexiva, apostando a la capacidad de la nación ecuatoriana para definir otro rumbo como sociedad justa, intercultural y soberana. Ello requiere de una convocatoria a un gran proceso Constituyente (incluido el proceso previo y posterior que de él emana), dirigido a reinstitucionalizar el país por medio de la expresión soberana de la ciudadanía y que fije las bases materiales de un proyecto nacional inspirado por la utopía de la igualdad y abarcador de la rica diversidad del país.
2. **La revolución ética**, para derrotar a la corrupción e instituir a la transparencia y la rendición de cuentas, como pilares para la construcción de relaciones sociales, que posibiliten el mutuo reconocimiento entre personas y el aumento de la confianza colectiva del país, elementos imprescindibles para impulsar procesos sostenidos de desarrollo humano.
3. **La revolución económica y productiva**, para superar el modelo de exclusión heredado y orientar los recursos a la educación, la salud, la vialidad, la vivienda, la investigación tecnológica, el empleo y la reactivación productiva. Un modelo económico alternativo tiene que ser institucionalizado de modo que todas y todos seamos parte activa de la construcción del progreso y desarrollo de nuestro país, pero trabajando en nuestra propia tierra, en nuestra propia patria.
4. **La revolución social**, para que a través de una política social articulada a una política económica incluyente y movilizadora, el Estado garantice como derechos fundamentales la salud y la educación. Esta política socio-económica integral, coherente e integradora será la que abra las oportunidades para la inserción socioeconómica y a la vez que fortalezca las capacidades de las personas como individuos o grupos para que ejerzan su derecho a una vida digna, que les permita la libertad para optar por su propio desarrollo.
5. **La revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana**, para mantener una posición clara, digna y soberana frente a los principales problemas del país en sus relaciones internacionales y frente a los organismos multilaterales. Es también una revolución que nos permita avanzar en una verdadera integración económica, política y social latinoamericana.

Las propuestas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 permiten concretar la revolución ciudadana, plantean importantes desafíos técnicos y políticos e innovaciones metodológicas e instrumentales. Sin embargo, el significado más profundo del Plan está en la ruptura conceptual que plantea con los idearios del Consenso de Washington<sup>1</sup>, con sus políticas estabilizadoras, de ajuste estructural y de reducción del Estado a su mínima expresión y el neoliberalismo aplicado en su versión criolla, que provocaron una debilidad del sistema político e institucional y una profunda crisis socioeconómica.

El Plan recupera una visión de desarrollo que privilegia la consecución del buen vivir, que presupone la ampliación de las libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos, y el reconocimiento de unos a otros para alcanzar un porvenir compartido. Ello, necesariamente, implica un cambio en el modo de Estado, que recupere sus capacidades de gestión, planificación, regulación y redistribución y que profundice los procesos de desconcentración, descentralización y participación ciudadana.

Esta ruptura conceptual que proponemos tiene orientaciones éticas y principios que marcan el camino hacia un cambio radical. Las orientaciones éticas se expresan en tres dimensiones: la justicia social y económica, la justicia democrática participativa y la justicia intergeneracional. A su vez, existen varios principios que sustentan esta ruptura hacia una sociedad justa, libre, democrática y sustentable y que se pueden sintetizar en:

- El ser humano que desea vivir en sociedad.
- La igualdad, integración y cohesión social.
- El cumplimiento de derechos y potenciación de las capacidades.
- La reconstrucción de lo público.
- Un trabajo y ocio liberadores.
- Una convivencia solidaria y cooperativa.
- Una convivencia armónica con la naturaleza.
- Un Estado democrático, plurinacional, megadiverso y laico.
- Una democracia representativa y participativa y deliberativa a la vez.

La ruptura conceptual con el concepto de desarrollo y el modo de Estado se plasman a su vez en ocho estrategias de cambio:

1. Desarrollo interno, inclusión, competitividad y empleo.
2. Relaciones internacionales soberanas e inserción inteligente y activa en el mercado mundial.
3. Diversificación productiva.
4. Integración territorial y desarrollo rural.
5. Sustentabilidad del patrimonio natural.
6. Estado con capacidades efectivas de planificación regulación y gestión.
7. Democratización económica y protagonismo social.
8. Garantía de Derechos.

---

<sup>1</sup> Salida ideológica a la crisis del capitalismo que surge de una Conferencia realizada por el Institute for International Economics, en Washington, en 1989.

Bajo este gran paraguas, el Plan aterriza en lo concreto y propone una nueva lógica de planificación a partir de los siguientes 12 grandes objetivos nacionales de desarrollo humano, que ya fueron planteados por el gobierno en su Plan Plurianual remitido al Congreso Nacional en marzo de 2007:

- Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial.
- Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
- Objetivo 3. Aumentar esperanza y la calidad de vida de la población.
- Objetivo 4. Promover un medio ambiente sano y sostenible y garantizar el acceso a agua, suelo y aire seguro.
- Objetivo 5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana.
- Objetivo 6. Un trabajo estable, justo y digno.
- Objetivo 7. Recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común.
- Objetivo 8. Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad.
- Objetivo 9. Fomentar el acceso a la justicia.
- Objetivo 10. Garantizar el acceso a participación pública y política.
- Objetivo 11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible.
- Objetivo 12. Reformar el Estado para el bienestar colectivo.

Este plan no es concebido como la suma de partes y elementos dispersos. Tiene una mirada integradora, basada en un enfoque de derechos que va más allá de la entrada sectorialista tradicional y tiene como ejes la sustentabilidad ambiental y las equidades de género, generacional, intercultural y territorial. La armonización de lo sectorial con los objetivos nacionales supuso un gran esfuerzo de coordinación y articulación interestatal para conjugar la problemática, las políticas y las visiones sectoriales con los grandes intereses nacionales.

Bajo esta lógica de planificación por objetivos nacionales, el Plan recoge las principales agendas elaboradas en los nueve primeros meses de gestión del gobierno, como son el Programa Económico del Gobierno Nacional 2007-2010, la Agenda Social 2007 y la Agenda Ambiental, entre otras. Igualmente, considera otros documentos deliberados y concertados por la sociedad en gobiernos anteriores, entre los que se encuentran el Plan Decenal de Educación 2006-2015, el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia 2015, el Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas 2005-2009 (PIO) y Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 (PLANEX).

Además de pasar de lo sectorial a la planificación por objetivos, el Plan recupera los procesos locales de planificación, tanto para nutrir la planificación nacional como para disminuir las disparidades territoriales en la aplicación de las políticas públicas. En este sentido, el Plan parte de la información disponible de 20 planes de desarrollo provinciales y, a través de una metodología de sistematización, identifica los procesos de planificación local donde existen experiencias de participación, veeduría ciudadana y seguimiento a su ejecución. Además, registra los principales sectores que demandan atención, entre los que destacan los proyectos hidroeléctricos, de riego y de desarrollo vial. Este proceso de sistematización de los planes provinciales, permite tener una visión de conjunto y aterrizar el Plan en el territorio.

Todo este nuevo modo de planificación nacional también implica la construcción de un sólido proceso participativo. Los distintos documentos temáticos que forman parte del Plan, trabajados en estrecha colaboración con los equipos técnicos de los diversos ministerios y secretarías de Estado, fueron analizados en 73 mesas de consulta ciudadana realizadas en seis ciudades (Guayaquil, Cuenca, Manta, Quito, Babahoyo y Salitre), donde participaron más de 2.500 ecuatorianos y ecuatorianas en representación de diversos sectores ciudadanos. Pero la participación no solo está pensada para la etapa de planificación, sino para operar en todos los momentos del proceso de gestión del Plan: planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y contraloría social. Se trata, entonces, de un Plan participativo en el que nos hemos propuesto superar los esquemas verticales y tecnocráticos de la planificación pública.

La arquitectura del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 consta de tres partes fundamentales: una primera conceptual, una segunda de definición y concreción de políticas públicas y finalmente una instrumental.

En su primera parte, el Plan contiene un diagnóstico crítico sobre los procesos económicos, sociales y políticos que han caracterizado al país en las últimas décadas. Y por tanto, permite identificar sus principales problemas de desarrollo humano, pero también sus potencialidades. Luego presenta las orientaciones y principios para un cambio radical en la visión de desarrollo. Finalmente describe las transformaciones necesarias en la estrategia de desarrollo y en el modo de Estado.

En su segunda parte, el Plan establece, para cada uno de los 12 objetivos nacionales de desarrollo humano y sobre la base de los resultados de las mesas de consulta ciudadana y de los acuerdos con las distintas carteras de Estado, un diagnóstico con indicadores sociales, productivos y ambientales, e identifica las políticas y estrategias necesarias para la consecución de metas que permitan hacer un seguimiento de los resultados logrados por el Gobierno. Estas metas, que fueron validadas por las instituciones ejecutoras, rompen con las inercias burocráticas e institucionales y muestran el compromiso del gobierno nacional por cumplir con su propuesta de transformación. Finalmente, el Plan establece los escenarios macroeconómicos de su aplicación. El objetivo del análisis es determinar si la trayectoria macroeconómica del Plan (el costeo del requerimiento adicional de inversión pública) es consistente con las restricciones presupuestarias y de financiamiento. Este análisis también muestra que la ejecución del Plan tendrá impactos positivos en cuanto a crecimiento económico, generación de empleo y reducción de la pobreza.

La parte instrumental del Plan Nacional de Desarrollo es una herramienta flexible y dinámica, en formato magnético, que además de los contenidos antes descritos, recopila todos los resultados de la participación en las mesas de consulta ciudadana e incluye un innovador sistema de fijación de metas a nivel cantonal para nuevas intervenciones públicas. El objetivo de este sistema es proporcionar a los hacedores de políticas públicas una herramienta que, de primera mano, les permita realizar proyecciones de cobertura y ver los impactos que podrían tener sus programas en el territorio, tomando en cuenta la sostenibilidad ambiental y las equidades de género, generacional, intercultural y territorial.

En síntesis, el Plan es un documento sistemático, articulado y coherente que marca la ruta de la actuación pública del Gobierno, por lo que permite dirigir el desarrollo nacional hasta enero de 2011. Por sus características innovadoras, sobre todo por su inédito proceso de participación, es el más grande esfuerzo de planificación nacional realizado en el país desde el retorno de la democracia.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la revolución ciudadana* ha sido elaborado a través de la orientación técnica y metodológica de la Secretaría de Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES, en coordinación con los equipos técnicos de los distintos Ministerios y Secretarías de Estado.

**Fander Falconí B.**

**SECRETARIO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO**

## **II. ¿Por qué el Ecuador del Nuevo Milenio requiere un cambio urgente?**

El punto de partida para un Plan de Desarrollo, que se prefigura como un instrumento para el cambio social, no puede únicamente constatar los males del país en el presente, sino demostrar las relaciones de tales problemas con las propiedades y características específicas de las instituciones y estructuras existentes, que orientan las decisiones de política pública que han perjudicado sistemáticamente a la gran mayoría de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo se sustenta en un diagnóstico crítico de la evolución de los procesos económicos, sociales y políticos que caracterizan el fallido desarrollo del país en las últimas décadas. Esta visión crítica busca describir la crisis y evolución del pensamiento económico dominante y los esquemas económicos, las opciones institucionales y las decisiones políticas que han derivado en grandes problemas para el desarrollo humano de la sociedad ecuatoriana.

### **1. El desmantelamiento del concepto de desarrollo<sup>2</sup>**

El concepto de desarrollo evolucionó naturalmente a partir de la definición más simple de crecimiento, prevaleciente durante el fin de la Guerra Fría y del auge de la síntesis neoclásica. Los intentos que se dieron en el Sur por replicar procesos industriales similares a los del Norte tenían como objetivo el desarrollo económico, concebido como la aceleración de la tasa anual de crecimiento del PIB, suponiendo que los recursos naturales eran prácticamente ilimitados y que la capacidad de carga y asimilación planetaria eran infinitos.

Una de las propuestas de desarrollo más acabadas de esa época fue la de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se cristalizó en la estrategia para la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Ésta señala que en un país en proceso de desarrollo la industrialización, además de absorber el crecimiento poblacional y la oferta de trabajo de otras ramas de actividad, también proporciona los bienes manufacturados que no podía obtener en el exterior debido a su limitada capacidad de importación (UN-ECLA 1970).

Esta realidad se inscribía en lo que los estructuralistas denominaron el problema de la insuficiencia dinámica. Es decir: un extraordinario crecimiento de la población junto a factores que limitan la acumulación de capital. Además, el capitalismo en el Sur tenía una posición específica en el 'sistema global', en el que predominaban términos de intercambio adversos para las materias primas, así como una estructura social y una distribución del ingreso características de países con bajos niveles de crecimiento. Esto llevó a desarrollar la tesis centro-periferia, a criticar las falencias de la teoría neoclásica y a proponer una alternativa de transformación económica inscrita en una propuesta ética (Prebisch 1987).

Parte de la insuficiencia dinámica era la ausencia de empresarios innovadores y aptos para la competencia de mercado, lo que debió ser compensado con una activa

---

<sup>2</sup> Este apartado del texto está basado, en lo fundamental, en el trabajo de Fander Falconí y Julio Oleas, 2004, "Estudio introductorio", en Antología de la economía ecuatoriana 1992-2003, FLACSO: Quito.

intervención del Estado para generar las instituciones y el ambiente productivo propios del capitalismo desarrollado mediante políticas de industrialización, reforma agraria, infraestructura y modernización. La industrialización en los países del Sur no es un fin en sí mismo, sino el medio principal para captar una parte del fruto del progreso técnico y elevar progresivamente el nivel de vida de sus poblaciones (Prebisch 1996).

La desarticulación del concepto de desarrollo se produjo a partir de los programas de ajuste estructural que empezaron a aplicarse a inicios de los años ochenta y que tenían como objetivo 'gestionar la crisis' del capitalismo mundial, iniciada con el recalentamiento de la economía norteamericana, al financiar la guerra de Vietnam, y con el incremento de los precios internacionales del petróleo establecido por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), en 1973. Este desarme se profundizó en los años noventa, cuando el concepto de desarrollo fue suplantado por los programas y políticas de estabilización y ajuste estructural.

El desmantelamiento de la idea del desarrollo y la postergación de cualquier discusión sobre los problemas distributivos en beneficio de la estabilización y el ajuste estructural se comprenden desde el largo plazo, pues es necesario diferenciar los distintos momentos históricos atravesados por el capitalismo. Luego de la convulsionada primera mitad del siglo XX, éste tuvo una época de prosperidad inigualada entre 1945 y 1975 y, a partir de entonces, una fase de crisis.

En las décadas finales del siglo pasado el FMI y el BM alcanzaron una influencia determinante en la discusión sobre el desarrollo y —lo que es más trascendente— en la subordinación de éste a los programas y políticas de estabilización y ajuste estructural. Estos fueron considerados indispensables antes de relanzar el crecimiento en países afectados por persistentes desequilibrios macroeconómicos. Así, las urgencias de corto plazo de sus balanzas de pagos justificaron la imposición de políticas cuyos resultados, se argumentó, se verían en el largo plazo, como una sostenida tendencia de crecimiento capaz de soportar posteriores reformas sociales y de impedir nuevas dificultades de pagos internacionales. La atención se enfocó en la evolución de la inflación y supuso que su control era prueba evidente de la estabilidad macroeconómica previa al relanzamiento del crecimiento.

Esta tendencia habría sido una suerte de contrarrevolución neoclásica frente a la teoría del desarrollo, pues durante la década de los ochenta esta corriente declaró el fracaso de los modelos anteriores con el argumento de que los excesos de la intervención estatal serían peores que las deficiencias de los mercados. La consecuencia fue reducir la intervención estatal y liberalizar la economía (Falconí y León 2003).

En este contexto, las propuestas de política de la CEPAL ya habían caído en desuso en toda América Latina e incluso en el Ecuador, donde se trató de instaurar una tardía versión de la ISI soportada en los abundantes recursos petroleros de la segunda mitad de la década de los setenta y en un agresivo endeudamiento externo.

Sin una auténtica evaluación de los resultados obtenidos, el debate teórico sobre el desarrollo estigmatizó la ISI. La gestión de la crisis del capitalismo tuvo una salida ideológica en la década de los ochenta con la emergencia del neoliberalismo: el Estado debía ser reducido a su mínima expresión para entregar la solución de los grandes problemas al mercado. Todo esto se sintetizó en un conciso consenso, el denominado Consenso de Washington. Por esos años, la 'década perdida' de los 80, también la CEPAL cambió su percepción del problema, abandonando su modelo

original y aceptando, de modo en extremo simple, la necesidad de la apertura para reactivar el desarrollo de la región (CEPAL 1990).

El Consenso de Washington<sup>3</sup> ha sido implícitamente asumido por economistas ortodoxos del Norte y del Sur, y por el BM, el FMI y la Organización Mundial de Comercio -OMC-. Los programas concebidos por tales instituciones enfatizaron en la necesidad del crecimiento económico, lo que guarda estrecha relación con la tesis neoclásica, que sostiene que antes de distribuir cualquier riqueza adicional generada en una sociedad, es necesario producirla. En una fase posterior, el mercado - mecanismo óptimo de asignación- haría el resto.

Sin embargo, aunque el crecimiento sea preferible al estancamiento y constituya la base para disponer de los recursos necesarios para alcanzar una mejor calidad de vida, es claro que la posibilidad de contar con ingresos adicionales no garantiza que éstos se transformen en desarrollo humano. El patrón de crecimiento tiene tanta importancia como su tasa de evolución y puede ocurrir que ciertos tipos de crecimiento obstaculicen el desarrollo, agudicen los niveles de pobreza y empeoren los impactos sobre el medio ambiente. Es decir, la 'destrucción creadora', de la que ya habló Schumpeter (1950), cuando estudió la dinámica de los cambios estructurales de los sectores de la economía.

Así, la nueva fase de gestión de la crisis del capitalismo ni siquiera ha logrado mantener tasas de crecimiento similares a las de la época previa. La brecha en el ingreso per cápita entre las poblaciones más pobres y más ricas del mundo y entre el Norte y el Sur, se ha incrementado continuamente desde la década de 1970. Muchos países empobrecidos del Sur muestran declinación económica o un crecimiento más lento que el de las naciones industrializadas. La desigualdad del ingreso está agravándose en todas las regiones. En el Sur los conflictos violentos, el hambre, las epidemias y los gobiernos autocráticos siguen siendo comunes. Mientras en los países del Norte se incrementan las áreas forestales, en las regiones pobres del mundo las tasas de deforestación y extinción son considerablemente altas (Muradian y Martínez Mier 2001).

Las crisis económicas recurrentes han afectado a México, Brasil, Argentina, Turquía, Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas, Tailandia y Ecuador. Bolivia, que en la década de los ochenta incurrió en un draconiano programa de ajuste ideado por el pensamiento dominante, ha caído nuevamente en una profunda crisis social y política. Destacados personajes del *stablishment* han advertido, incluso, sobre la persistente iniquidad en la

---

<sup>3</sup> El Consenso de Washington (que surgió de una Conferencia realizada por el Institute for International Economy, en esa ciudad, en 1989) puede resumirse en los siguientes puntos: disciplina fiscal, expresada como un déficit presupuestario lo suficientemente reducido como para no tener que financiarlo recurriendo al impuesto inflación; prioridad del gasto público en áreas capaces de generar altos rendimientos económicos y de mejorar la distribución del ingreso (atención primaria de salud, educación básica e infraestructura); reforma tributaria mediante la ampliación de su base y el recorte de tasas impositivas marginales; liberalización financiera para lograr tasas de interés determinadas por el mercado; tipos de cambio único, y competitivos para lograr el crecimiento acelerado de las exportaciones; liberalización del comercio mediante la sustitución de restricciones cuantitativas por aranceles que deberían reducirse progresivamente hasta alcanzar niveles mínimos uniformes de entre el 10 y el 20%; inversión extranjera directa, alentada por la supresión de barreras a la entrada de empresas foráneas; privatización de las empresas estatales; desreglamentación para facilitar la participación de nuevas empresas y ampliar la competencia, y garantía de los derechos de propiedad a bajo costo, para hacerlos accesibles a todos los sectores sociales, incluso el informal (Williamson 1998).

distribución del ingreso a nivel global generada por las reformas económicas de las dos últimas décadas (Stiglitz 2002).

### **2. Neoliberalismo y crisis del pensamiento económico<sup>4</sup>**

El pensamiento económico se encuentra en crisis cuando la incapacidad de un determinado paradigma para solucionar problemas globales es manifiesta. Tal ha sido el caso de la corriente económica que ha dominado el pensamiento sobre el desarrollo en las tres últimas décadas: el neoliberalismo. La política de la estabilización que ha propuesto obstinadamente no ha solucionado los problemas seculares de las economías. El modelo empleado por la teoría ortodoxa propone medidas que han fracasado en el logro de los objetivos planteados. Esto es: equilibrar las variables macroeconómicas fundamentales primero, para relanzar el crecimiento después.

La senda de desarrollo propuesta por éste se ha orientado, en efecto, desde el puro análisis económico, olvidando la visión preanalítica que confiere sentido y 'trascendencia social' a cualquier teoría y propuesta de desarrollo. Un cuerpo analítico que deja de lado su relación con un sistema social y económico específico -en este caso el capitalismo, en sus formas central o periférica- pierde la capacidad de proponer soluciones apropiadas a los problemas de la sociedad de la cual ha surgido y se torna socialmente irrelevante, como sucedió con la escolástica durante el medioevo.

La carencia de una visión unificadora en este estadio de desarrollo del capitalismo afecta por igual a todas las ramas de la Economía, en especial a las que se encuentran en la frontera con otras disciplinas, como la economía del medio ambiente, pero también a la economía del desarrollo. La aplicación de políticas estabilizadoras y de ajuste estructural prevalecientes a partir del Consenso de Washington ha sido resultado, más de la imposición de los organismos internacionales, que del análisis teórico y de la convicción política de las mayorías en las sociedades afectadas.

A la hora de evaluar los resultados reales, es fácil concluir que la 'visión de mercado' - eufemismo que ha justificado el desmantelamiento de las instituciones sociales consideradas importantes en los modelos anteriores- sólo ha servido para agudizar las contradicciones sociales, extender la pobreza en los dos hemisferios, exacerbar la explotación de los recursos naturales e infringir daños acumulativos, tal vez irreversibles, a la biosfera. El rumbo hacia una nueva agenda de desarrollo comienza por modificar la naturaleza y el estatus del análisis económico y por reconocer la necesidad de otorgar mayor legitimidad a la organización de la sociedad civil y a las formas en las que aquella expresa su soberanía democrática: el, hasta ahora, vilipendiado sector público esquilado, moral y materialmente, con el argumento de reducir el tamaño del Estado.

En cuanto conocimiento factual, entonces, la Economía se enfrenta a un desafío que requiere, en primer lugar, asumir una dosis de humildad: debe reconocer su estrecha relación con ramas del conocimiento en las cuales las regularidades del comportamiento de los agentes sociales son menos constantes, como la Política, la Antropología, la Sociología y la Psicología. Y, al mismo tiempo, debe aceptar que su pretendida cientificidad se encuentra en un estadio infantil frente a otros conocimientos

---

<sup>4</sup> Este apartado del texto está basado, en lo fundamental, en el trabajo de Fander Falconí y Julio Oleas, 2004, "Estudio introductorio", en Antología de la economía ecuatoriana 1992-2003, FLACSO: Quito.

mucho más desarrollados, pero imprescindibles a la hora de enfrentar los nuevos desafíos sociales.

Si no pierde de vista sus orígenes históricos, la Economía fácilmente se reconocerá como instrumento de lo social y de lo político, a menos que decida continuar como voz autojustificativa de un capitalismo injusto y voraz, parapetada tras la aparente condición inexpugnable de la corriente principal. No existe, así, un orden apolítico pregonado por la 'economía de mercado', desde el cual esta disciplina trata de postularse como líder del conocimiento social.

Así, el incremento de la incertidumbre y la magnitud de la disputa por los valores fundamentales que habrán de guiar las elecciones públicas del país, la región y otras naciones del Sur, han llegado a un punto lo suficientemente crítico como para que sea indispensable comenzar a debatir la necesidad de una mirada más articulada de las diferentes ciencias y de su posible contribución a la recuperación de una visión más amplia y compleja del desarrollo e, incluso, a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo.

La estrategia de resolución de los problemas contemporáneos requiere, en este sentido, orquestar las ciencias, poner a hablar a las diferentes disciplinas académicas, de manera que sea posible enfrentar eficientemente los niveles prevalecientes de incertidumbre y maximizar las probabilidades de éxito de las futuras apuestas de decisión.

Abandonar una visión estrecha de la economía exige, entonces, reconocer que - contrariamente a las ilusorias auto-proclamas de neutralidad política y valorativa que profesó el neoliberalismo- la comprensión de la realidad social está atravesada por valores, ideas y principios que inciden en las opciones de política pública que pueden tomarse en un momento histórico determinado.

Dichas opciones deben buscarse a partir de un sólido conocimiento de los procesos globales, nacionales y locales que han causado los actuales problemas del desarrollo. Buscar la salida del neoliberalismo exige, en efecto, hacer un uso multidisciplinario del conocimiento existente para dar cuenta de las formas específicas que aquel adquirió en el país.

Comprender las características específicas de las políticas económicas y sociales del Ecuador de las últimas cuatro décadas permitirá determinar los puntos de transformación que requiere la construcción de un nuevo modelo de desarrollo nacional y prefigurar los principales lineamientos de una nueva agenda de políticas públicas, que coloque las bases para que el país tenga un porvenir justo y democrático. A ello se dedican las páginas que siguen.

### 3. Desarrollismo, ajuste estructural y dolarización en el Ecuador<sup>5</sup>

En el curso de las últimas cuatro décadas, el Ecuador transitó desde un modo de desarrollo centrado en una fuerte coordinación e intervención estatal en la economía hacia un esquema de crecimiento en que las capacidades de regulación, redistribución y planificación del Estado han sido ampliamente desmanteladas para dar paso, supuestamente, a la apertura y liberalización del mercado. Se habla, entonces, del tránsito entre un modelo desarrollista, implementado con nitidez entre las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado, y una agenda de reformas estructurales implementada desde mediados de los 80.

La particularidad del caso ecuatoriano reside en que, en medio del proceso de ajuste estructural y de un programa de modernización y recorte estatal plenamente aceptado por la ortodoxia dominante (al punto de facilitar una renegociación de su deuda externa con el Plan Brady), su economía cayó en la más profunda crisis económica (1998-1999) de su historia. Dicha crisis tuvo la expresión más visible en la masiva expulsión de los trabajadores nacionales hacia los mercados laborales del Primer Mundo, luego de la quiebra del sistema bancario y del decreto de dolarización. El Ecuador perdió su soberanía monetaria y con ella uno de los principales instrumentos de política económica para ganar competitividad en un contexto de apertura comercial.

Aunque los cambios en los modos de vinculación entre el Estado y el mercado han alterado ampliamente la agenda de política económica del país, modificando al mismo tiempo la configuración de los actores y grupos sociales que se han beneficiado o perjudicado con los efectos de tal agenda, existe también una cierta regularidad y continuidad en la 'matriz de poder social' (Offe, 1988), que ha permitido a los tradicionales grupos de poder económico mantener amplios márgenes de influencia en la determinación de un conjunto de políticas públicas favorables a sus particulares intereses. Sea en el 'momento desarrollista' o en el 'momento neoliberal', determinadas elites económicas lograron un alto grado de eficiencia a la hora de adaptarse y beneficiarse de las transformaciones del régimen económico nacional.

La comprensión de los avatares y cambios de los procesos socio-económicos del país deben estar atravesados por el análisis de las relaciones de poder que han permitido que ciertos grupos y sectores sociales, y no otros, hayan sido capaces de posicionarse y sacar ventaja de los variables rendimientos de la economía nacional a lo largo de las últimas décadas.

#### 3.1 Los límites del desarrollismo ecuatoriano

En los años sesenta del siglo pasado, por primera vez en la historia del Ecuador, se visualizó un modelo de acumulación alternativo a la economía terrateniente y agro-exportadora, dominante en el país desde fines del siglo XIX. El proceso debilitó parcialmente las bases de poder de los principales sectores oligárquicos de la Sierra y de la Costa.

---

<sup>5</sup> El tercer apartado de este capítulo está basado, en lo fundamental, en los trabajos de Pablo Andrade, 2005, "Continuidad y cambio de la dominación oligárquica en el Ecuador", UASB, Quito (inédito); Franklin Ramírez Gallegos y Jacques Ramírez, 2005, La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria, (Capítulo II), CIUDAD-UNESCO, Quito; Franklin Ramírez Gallegos y Fredy Rivera, 2005, "Ecuador: crisis, security and democracy", in The Andes in Focus. Security, Democracy, and Economic Reform in the Andes, Russell Crandall and Riordan Roett (eds.), Western Hemisphere Program, Johns Hopkins University; y F. Falconí y J. Oleas (ob. Cit).

Dos elementos habían presagiado tal transformación. En primer lugar: entre 1948 y 1952, en el gobierno liberal de Galo Plaza, se dieron los primeros pasos del desarrollismo ecuatoriano con la configuración de las bases de un Estado moderno, encaminado a una acción más directa para la integración social y la planificación del desarrollo nacional. En segundo lugar: la irrupción del velasquismo<sup>6</sup>, como movimiento político, expresó la imposibilidad de la continuidad de la fácil hegemonía política de los proyectos conservador y liberal, dominados por las elites serrana y costeña, respectivamente y la integración en la sociedad política de lo que algunos han denominado el 'subproletariado urbano' (A. Cueva, 1989) o, más simplemente, 'una política de masas' (De la Torre, 1998).

El nuevo régimen de acumulación se centraba en la acción de un Estado desarrollista que planificaba e intervenía en sectores estratégicos de la economía nacional. La orientación antioligárquica del proceso se evidenciaba en el intento de alterar la estructura de poder de los terratenientes serranos por medio de la reforma agraria; y de contrapesar la influencia de estos y de la oligarquía agro-exportadora costeña en el manejo del Estado a través de políticas de industrialización que buscaban generar una burguesía moderna.

La industrialización era vista como el principal medio para romper la dependencia y el desigual intercambio con el mercado internacional. La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones desembocó progresivamente en un pacto implícito de modernización social compartido por empresarios, trabajadores y políticos: "...en rigor, llegó a constituir la primera política de Estado de la historia republicana" (Mancero, 1999:327).

Esta espiral de transformaciones estuvo protagonizada por sectores medios, nuevos profesionales e intelectuales. Ellos empujaron la tecnificación en la gestión estatal y el fortalecimiento de los instrumentos de planificación pública. Tal visión se articularía, después, con la línea nacionalista de los militares reformistas. Los gobiernos militares de 1963-1966 y 1972-1976 dieron, sin embargo, mayor énfasis a la reforma social y a las políticas de industrialización nacional.

Aunque las políticas reformistas no tuvieron plenos efectos redistributivos e incluso incubaron procesos de marginalidad y exclusión social, para mediados de los sesenta del siglo pasado se habían consolidado en el Ecuador las bases de un modelo capitalista de desarrollo con la participación directa del Estado.

Las incipientes tendencias modernizantes de la economía y la sociedad no encontraron, sin embargo, correspondencia en la política. Si bien el Estado reemplazó en algo los mecanismos oligárquicos de manejo político, la plena democratización de la política fue reducida porque el poder Ejecutivo reforzó sus vínculos autoritarios con la sociedad y porque los tradicionales grupos de poder conservaron espacios de maniobra para dirigir el proceso de modernización.

En efecto, a diferencia de lo que ocurrió en países como Argentina, Brasil y México, en Ecuador la constitución del modelo de crecimiento económico basado en la ISI, en

---

<sup>6</sup> José María Velasco Ibarra fue presidente del país en cinco ocasiones (no todas por la vía electoral). El velasquismo ha sido calificado como un movimiento populista, cuya duración se extendió desde la década de los treinta hasta los primeros años de los setenta, apuntalado por la figura omnímoda del líder, de sus vínculos con la creciente capa de 'nuevos' actores sociales excluidos (sobre todo sectores urbano marginales) y de sus cambiantes vínculos con liberales, conservadores, socialistas (Cueva, 1989).

conjunto con un rol activo del Estado en la regulación de la economía, y especialmente en la distribución de la riqueza, no logró consolidarse plenamente. Por el contrario, y a pesar de los esfuerzos, no es erróneo afirmar que el ciclo desarrollista ecuatoriano preservó globalmente el modelo de crecimiento económico basado en exportaciones primarias (primero agrícolas y luego minerales).

¿Qué tipo de relaciones de poder hicieron posible que el Estado, aún cuando desde 1925 aumentó su capacidad de regular la economía, no haya logrado la suficiente independencia de los sectores dominantes tradicionales (sobre todo de la oligarquía agrícola) como para adoptar políticas públicas que favorecieran un crecimiento económico sostenido e inclusivo basado en el mercado interno?

Si el desarrollismo ecuatoriano no alcanzó a resquebrajar decididamente la constelación de relaciones de poder, emergente con el primer ciclo de auge de las agro-exportaciones (cacao), ello se debió a los sólidos nexos entre el Estado y la clase terrateniente, por medio de una coalición política que incluía en una posición secundaria a las emergentes burguesía y clase media 'dependiente' urbanas y que excluía, tanto política como económicamente, a los sectores populares que, en ese momento de la historia ecuatoriana y hasta fines de la década de los setenta, era predominantemente rural.

El experimento reformista de los setenta del siglo pasado fue llevado a cabo en dos tiempos por dos gobiernos militares: el Gobierno Nacionalista y Revolucionario de 1973-1976, y el Triunvirato Militar de 1976-1979.

Las tímidas iniciativas distributivas tomadas por el Gobierno Nacionalista y Revolucionario -reforma agraria especialmente, pero también incrementos salariales y subsidios al consumo alimenticio urbano- si bien contaron inicialmente con la oposición de los terratenientes, industriales y agro exportadores, dieron origen a complejos procesos de negociación que finalmente permitieron a los terratenientes captar "el grueso de los fondos estatales destinados al desarrollo agrícola" (North, 1985, Chiriboga, 1985, Cosse, 1980). Igual cosa sucedió con los créditos generosamente provistos por el Estado para equipamiento industrial e importación de insumos (Conaghan, 1984: 81). Los abundantes recursos que el Estado dirigió hacia la clase dominante los obtuvo de la exportación de petróleo en condiciones de alto precio en el mercado internacional.

Las políticas de industrialización y el manejo macroeconómico de los gobiernos militares de los setenta afirmaron, a la vez, el patrón de industrialización capital intensivo formado por la asociación entre grupos económicos ecuatorianos y empresas transnacionales. La industrialización capital intensiva erosionó la capacidad de contestación de la clase obrera –bloqueando la formación del tipo de coalición política que, en otros países, llevó al círculo virtuoso de integración social y crecimiento del mercado doméstico- e incrementó la densidad de los vínculos entre fracciones de la oligarquía tradicional y empresas transnacionales, así como la dependencia de los intereses industriales de los sectores financieros (Conaghan, 1984: 37-8). Finalmente, impidió a un importante segmento de la población ecuatoriana transformar sus necesidades en demandas de mercado.

No debería sorprender, entonces, que el experimento industrializador-reformista de los setenta haya culminado en el tipo de situación que Lefevber (1985: 25) describía a mediados de los 80:

“... los programas estatales destinados a incentivar la industrialización pueden haber sido o no exitosos en incrementar la tasa de formación de capital y el aumento de la producción industrial... pero donde sí fallaron claramente fue en la creación de empleo dentro de los sectores de mayor productividad...el crecimiento del empleo urbano ocurrió en los sectores de baja productividad, incluyendo actividades como la construcción, que tradicionalmente contrata trabajadores emigrantes temporales... En el sector agro exportador, una gran parte del excedente generado ha sido apropiada por las compañías ligadas al comercio internacional quienes no han demostrado interés en reinvertir esos excedentes, o destinarlos al incremento de la productividad... los campesinos son los últimos en beneficiarse de las facilidades otorgadas por el Estado para el desarrollo del sector agrícola.”

En suma, en Ecuador el crecimiento económico guiado por el Estado renovó la dependencia de la clase dominante de las exportaciones primarias. Y, más importante, afirmó la herencia institucional de continuidad entre los intereses de la burguesía exportadora-industrial-comercial-financiera y el Estado. Fue sobre esta herencia que los sectores dominantes ecuatorianos enfrentaron un nuevo reordenamiento del crecimiento por exportaciones, luego de que el boom petrolero llegó a su fin con la caída internacional de los precios del petróleo y la crisis de la deuda de los años ochenta.

Así, cuando se inició el largo y tortuoso ajuste estructural de la economía ecuatoriana, inmediatamente después de la crisis de la deuda de 1982, los sectores dominantes tenían que confrontarse con una herencia institucional que resultaba, más que nada, del intento fallido de construcción de Estado que tuvo lugar entre 1948 y 1981 (Montúfar, 2002). Adicionalmente, y debido a las características particulares de la limitada industrialización ecuatoriana, los capitalistas ecuatorianos debían establecer un nuevo tipo de relación con el Estado, que ha sido y sigue siendo el actor económico fundamental gracias a su control sobre el petróleo, el principal producto de exportación.

### **3.2 El ‘neoliberalismo criollo’**

Con la crisis de la deuda se abrió en el Ecuador el proceso de reforma económica bajo la égida de las políticas neoliberales. La gestión política que sustentó la agenda reformista reposó en una estructura de poder en que los principales grupos económicos tuvieron amplios márgenes de influencia en la primera oleada de medidas de ajuste estructural para luego pasar a un segundo momento que registró, a la vez, mayores niveles de resistencia social y pugna entre elites.

Se pueden distinguir dos períodos en el ajuste ecuatoriano: una fase fácil, desde 1984 hasta el fin del segundo lustro de los noventa del siglo pasado y una fase difícil, cuyos prolegómenos se ubicarían en el 2005 (con la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez). En el primer período, y gracias al control del Estado, los sectores dominantes lograron triunfos esenciales para su reproducción económica, entre otros: liberalizar el tipo de cambio y las tasas de interés y, lo más importante, desregular parcialmente el mercado laboral y el sistema financiero.

La fase difícil implicó mayores niveles de conflicto y turbulencia política entre las elites dominantes en relación a la orientación de los procesos de reforma estatal y, sobre todo, una más clara dinámica de resistencia social, liderada por el movimiento indígena en contra de las políticas neoliberales, especialmente la privatización de las empresas públicas en el sector energético y de la seguridad social. Aún así, esta

agenda continuó como el principal referente de la política económica del Ecuador en medio de una intensa crisis institucional y política que puso a la democracia al borde del colapso en varias ocasiones.

Diversos analistas (P. Páez, 2000) ya habían presagiado que las políticas de ajuste serían difíciles de aplicar y constituirían en sí mismas factores de desestabilización social en la medida en que no contemplaban aspectos distributivos ni consideraban las condiciones reales del juego democrático. En efecto, las dificultades del segundo momento del ajuste neoliberal tuvieron que ver con el hecho de que la renovación del crecimiento por exportaciones fue inestable e insuficiente para enfrentar el crecimiento de la pobreza en el país.

Todo ello abrió un difícil y prolongado contexto de debilidad del sistema político, inestabilidad institucional y crisis socio-económica que fracturó a la sociedad e impidió la producción de orientaciones compartidas sobre la gestación de un ordenamiento económico que integre y garantice mínimos niveles de vida a la gran mayoría de la población.

### **a) El ciclo fácil de las reformas**

Con la llegada al poder de una coalición política de corte empresarial (1984), la reactivación económica fue colocada como objetivo central del país. Los ejes de su propuesta fueron la apertura al mercado externo, la liberalización económica y la desregulación de la economía y las finanzas. La incompleta prioridad industrializadora de los años setenta fue sustituida por un énfasis en las exportaciones, mientras que las políticas de estabilización monetaria empezaron a desmontar la planificación centralizada.

La paradoja central del período se tradujo, no obstante, en la imposibilidad de quebrar el intervencionismo del Estado. La reducción de la interferencia estatal fue selectiva y reforzó una vez más el subsidio a los sectores empresariales y productivos ligados a las exportaciones.

Así, a pesar de una retórica anti-estatal, desde la segunda mitad de la década de los ochenta del siglo pasado se reestablecieron tarifas y aranceles para ciertos productos importados, se volvió al control de precios para productos que habían sido desregulados y se reintrodujeron controles al mercado de cambios. El incremento del gasto público se financió mediante crédito externo y préstamos del Banco Central del Ecuador al gobierno. Tales medidas tuvieron un impacto negativo en las tasas de inflación, que bordearon el 100% anual al finalizar esa década (Cordes, 1999).

El neoliberalismo, gestado por la 'nueva derecha' ecuatoriana, surgió bajo la égida de la acción estatal pero articulada, esta vez, a una agenda empresarial. Tal proyecto suponía poca diferenciación entre lo estatal, lo económico y lo social. La desregulación de los mercados era parcial y selectiva, lo que dejaba ver la decidida intervención de agentes privados específicos en la generación de las políticas económicas. Se evidenció así un proceso de 'estatización del neoliberalismo' (Montúfar, 2000).

La propuesta que trató de desarrollar el régimen en el marco de un acuerdo entre el Partido Social Cristiano, políticos tradicionales de la derecha tradicional, caciques locales y nuevos cuadros de tecnócratas estuvo caracterizada además por la constitución de un estilo de gestión personalista, anti-institucional y de permanente

pugna entre los principales poderes del Estado. Proliferaron, además, mecanismos de violencia política como fuerzas especiales y grupos para-militares, que atropellaron los derechos humanos como nunca antes en la historia republicana, como medios de contención de actores opositores.

El triunfo de la socialdemocracia ecuatoriana en 1988 representó, antes que nada, el mayoritario rechazo a la gestión política del régimen anterior. La Izquierda Democrática (ID) asumió el poder en excepcionales condiciones políticas por tener mayoría en el Congreso y buenas relaciones con los otros poderes del Estado. Este gobierno marcó diferencias con su antecesor en el intento de recobrar la institucionalidad democrática debilitada. La negociación con la guerrilla, una acción más abierta frente a las organizaciones sindicales, iniciativas como el Plan Nacional de Alfabetización y una política internacional multilateral fueron los signos del cambio relativo. De todos modos eso fue insuficiente para revertir la tendencia hacia la crisis y construir un frente político en torno a un programa nacional.

La ortodoxa gestión de la crisis fiscal condujo al gobierno, sin embargo, a insistir en una política económica de ajuste, esta vez, bajo un esquema gradualista. El plan contemplaba mini-devaluaciones permanentes y macro-devaluaciones ocasionales, mayor liberalización de las tasa de interés y progresiva eliminación de créditos preferenciales, reajustes mensuales de los precios de combustibles, eliminación de los subsidios y limitados incrementos salariales (Báez, 1995). Desde la perspectiva jurídica se dio paso, además, a reformas que apuntalaban la agenda neoliberal: Ley de Régimen Tributario, la Ley de Reforma Arancelaria, Ley de Operación de la Maquila, Ley de Flexibilización Laboral, entre las más importantes.

En este marco, el régimen tuvo pocos logros en términos de estabilidad económica. La difícil situación fiscal, acelerada por la reprogramación de la deuda negociada por el gobierno anterior, y el efecto especulativo del esquema gradualista, limitaron la capacidad del Estado para responder a las demandas acumuladas durante casi una década de una población de menguado poder adquisitivo. De hecho, entre 1988 y 1992 la inflación promedio fue del 50% y hacia 1992 superó el 60% (Barrera, 2001).

Las políticas de ajuste ejecutadas entre 1982 y 1990 han sido calificadas como un 'tortuoso camino' hacia la estabilidad económica dado un patrón de reformas en el cual, con frecuencia, los cambios se realizaron exitosamente pero, de forma simultánea, fueron alterados o eliminados en respuesta a una variedad de presiones políticas y económicas y, en ciertos casos, debido a choques externos o catástrofes naturales. Mientras ciertas elites iniciaban cambios, otros grupos de presión y fuertes sectores económicos, partidos políticos y, en menor medida, las protestas populares buscaban deshacerlos (Thoumi y Grindle 1992).

Los difíciles problemas de instrumentación y sostenibilidad de las políticas de ajuste de la década de los ochenta del siglo pasado se agudizaron en la década siguiente. Aún así, gracias al dominio de las instituciones de Bretton Woods -y bajo el sustento del Consenso de Washington- durante la última década del siglo XX se profundizaron el ajuste y la estabilización como objetivos prioritarios de la reactivación económica. Como ya había sucedido durante los años cuarenta y cincuenta, se destacó la importancia del crecimiento sustentándolo, ahora, en el sector extractivo. La estabilización macroeconómica devino en el factor clave y los diferentes programas de ajuste se validaron con el argumento de que era necesario 'poner la casa en orden'.

Durante el intento más coherente de avanzar en la agenda de reformas estructurales, entre 1992 y 1995 se aplicó un programa de estabilización que trató de romper las expectativas inflacionarias, eliminar el déficit fiscal, atraer inversión extranjera y reducir el tamaño del Estado. Tal agenda hacía parte de la carta de intención negociada con el FMI para dar paso a la renegociación de la deuda externa ecuatoriana que ascendía a cerca de 14 mil millones de dólares.

Al inicio de este lapso se decidió salir de la OPEP, liberalizar la venta de divisas de los exportadores y promulgar una Ley de Modernización que impulsaría el proceso de privatización de las empresas estatales. El gobierno hacía explícitos así sus objetivos de colocar al país, definitivamente, en la senda de la modernización neoliberal. Al mismo tiempo, limitó su margen de maniobra política y lesionó su legitimidad social.

El programa aplicado en esta etapa -el único que se mantuvo durante dos ejercicios fiscales- se basó en el ajuste presupuestario para romper la inercia inflacionaria, en la recuperación de reservas monetarias internacionales y en la reducción de la volatilidad cambiaria. El tipo de cambio, que tras una devaluación desproporcionada se determinó en una tasa fija, debía operar como ancla de la inflación, dada la disciplina fiscal<sup>7</sup>.

No es mera coincidencia semántica que este programa se haya denominado Plan Macroeconómico de Estabilización (Banco Central del Ecuador, 1992). Era evidente que no se trataba de un régimen reactivador o distributivo. Problemas estructurales como la redistribución del ingreso jamás se consideraron en la agenda pública y, si experimentaron algún efecto positivo, fue más bien como subproducto de la relativa estabilidad de precios.

Luego del primer 'paquete' de septiembre de 1992 se expidieron nuevas normas sobre inversión extranjera y sobre contratos de transferencia de tecnología, marcas, patentes y regalías. La zona de libre comercio con Colombia y Bolivia se amplió a Venezuela. Se inició la modernización y apertura del sistema financiero. Se expidió la Ley de Mercado de Valores y se crearon las unidades de valor constante para impulsar el ahorro a largo plazo. Se promulgó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Iniciativa Privada y se inició el proceso de desinversión en la Corporación Financiera Nacional, Banco del Estado, Banco Nacional de Fomento y Banco Ecuatoriano de la Vivienda. También se reformó la Ley de Hidrocarburos.

Mientras la crisis mexicana y el 'efecto tequila' esparcían sus consecuencias a lo largo de la región y del globo, en 1994 se aprobó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que liberalizó los negocios bancarios. La capacidad de control de la Superintendencia encargada se abandonó al arbitrio de la asociación bancaria privada; se formalizaron los 'grupos financieros'; y, se permitieron créditos vinculados hasta en un 60% del patrimonio técnico de los otorgantes. En años posteriores, las consecuencias de tales medidas 'des-regulacionistas' serían fatales para el país.

Sin embargo, y a pesar de la afinidad ideológica con los partidos fuertes del Congreso, el gobierno nunca pudo organizar una sólida mayoría. La negociación parlamentaria con el PSC abrió, por el contrario, el camino para el desgaste del conjunto del sistema político. La respuesta social tampoco fue despreciable. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y los sindicatos públicos

---

<sup>7</sup> Se estableció en 2.000 sucres por dólar. El mecanismo fue similar al empleado en México. La convertibilidad argentina (2001) también puede ser vista como un caso de ancla nominal.

promovieron intensas movilizaciones. La CONAIE articuló la protesta contra las medidas con una campaña de conmemoración de los 500 años de resistencia indígena y popular.

El peso adquirido por el movimiento indígena reconfiguró las representaciones del campo popular. Frente a un ya débil sindicalismo, la CONAIE surgió vigorosa y con proyecto político. Las principales líneas de conflictividad con el gobierno aludían a la lucha por la garantía y extensión de la seguridad social, especialmente para los campesinos, el rechazo a las privatizaciones y al incremento de los costos de recursos estratégicos para la población -gas, gasolina, luz. El enfrentamiento más fuerte con el gobierno ocurrió en 1994 a propósito de la expedición de una regresiva ley agraria que suponía, entre otros, un punto final al proceso de reforma ejecutado a medias desde los setenta. Las movilizaciones en la Sierra fueron contundentes y forzaron a una negociación en la que participó el propio Presidente de la República con la mediación de la Iglesia Católica.

Los resultados de la política económica reflejaban que, hasta 1994, la inflación se redujo al 25.4%, los saldos fiscales tuvieron superávit de 1.2 puntos del PIB y el país logró una fuerte posición externa pues las reservas superaron los 1.700 millones de dólares. Incluso el crecimiento económico parecía recuperarse (Araujo, 1999). En este escenario el régimen buscó avanzar en algunas reformas estructurales postpuestas desde hacía tiempo. Se expidieron leyes para flexibilizar el mercado de valores, restringir el gasto público y facilitar la inversión extranjera en el sector petrolero por medio de la desregulación de los precios de los combustibles. La estabilización económica estuvo acompañada, además, por una sinuosa y parcial des-inversión pública. Se privatizaron diez empresas estatales por un monto de 168 millones de dólares (Nazmi 2001).

La poca consistencia de los acuerdos políticos del gobierno dificultaron la viabilidad de estos propósitos. La pugna entre los principales poderes del Estado marcaba entonces el tempo de las reformas. El PSC, del que provenían los principales cuadros del régimen que gobernaba, nunca sostuvo plenamente la agenda económica del gobierno. Las disputas entre facciones se multiplicaron. La conflictividad política del país no resultaba directamente ni de la protesta social ni de la presencia de partidos anti-reforma. Era la disputa entre los grupos de poder económico en torno a las modalidades y beneficiarios de la reforma la que generaba mayor turbulencia<sup>8</sup>.

En enero de 1995, el Ecuador se enfrentó al Perú en una guerra no declarada que se prolongó por más de un mes. A pesar de los costos económicos, la conflictividad política se redujo drásticamente y el gobierno, que padecía una crisis de legitimidad, vio reflotar su imagen. Este conflicto tuvo un alto impacto en la economía nacional. Ese año se presentaba como crítico debido a un nuevo y más largo periodo de racionamientos de la energía eléctrica. El gobierno propuso un nuevo paquete de medidas económicas que incluía la elevación de las tarifas de los servicios públicos a fin de cerrar el déficit fiscal producto de la guerra. La tregua social bajo el lema de la unidad nacional duró poco: la declaratoria de una huelga nacional fue inmediata, se convocó además a la Primera Convención Nacional Unitaria de trabajadores,

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, buena parte de las privatizaciones fijadas desde el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), en áreas como telecomunicaciones o electricidad no se concretaron, precisamente, en medio de tales disputas.

indígenas, campesinos y estudiantes con miras a articular una respuesta a las medidas económicas adoptadas.

En medio de la intensificación de la protesta social, al finalizar 1995 el gobierno convocó a un plebiscito. Si bien el ejecutivo puso a consideración once preguntas, “el contenido básico de la confrontación giró en torno a la reforma del sistema de seguridad social y a la desregulación laboral en el sector público” (Ibarra, 1996:19). A pesar de una fuerte campaña oficial y del apoyo de los medios de comunicación, el 58% de los votantes rechazaron las reformas y provocaron la derrota política de la agenda neoliberal. Al fracaso político en las urnas se sumaron las denuncias de corrupción del cerebro económico del régimen, quien luego de un juicio político alimentado por los conflictos entre las oligarquías nacionales, fugó del país. De esta manera, el proyecto neo-conservador ecuatoriano perdió la mejor ocasión para cristalizar su proyecto de sociedad.

Los resultados económicos de 1995 y 1996 reflejaron la recaída que experimentó el país. El PIB creció apenas en tasas de 2 y 2.3% -en 1994 lo hizo en 4.35%- y el déficit fiscal aumentó de 1.1% a 3%. La inflación subió al 25.5% y las tasas de interés se mantuvieron en niveles elevados. La posición externa se mantuvo más estable gracias a cierto crecimiento y diversificación de las exportaciones (Araujo, 1999).

El balance global del período refleja que, a pesar de una relativa convalecencia económica, los partidos de gobierno experimentaron un estrepitoso fracaso electoral y el nivel de conflictividad social fue intenso. Tras el aparente consenso discursivo de ‘liberalizar-modernizar’, el reordenamiento neoliberal dejaba ver intensas disputas por el control del Estado entre elites que, a pesar de un discurso anti-estadista, veían en él un factor determinante para activar dinámicas específicas de acumulación (Barrera, 2001). Dicha conflictividad profundizó la ilegitimidad del sistema político y el deterioro de la institucionalidad estatal y condujo al fracaso relativo de las reformas.

Las dificultades que enfrentó el proceso de estabilización tuvieron otro efecto perverso: Petroecuador fue hundida en el mayor desfinanciamiento de su historia. Una serie de débitos a las cuentas de la empresa estatal realizados por el Ministerio de Finanzas, desde febrero de 1995, más cuentas impagas por entrega de combustible a las Fuerzas Armadas y al Instituto Ecuatoriano de Electrificación -INECEL-, dejaron ese año a la estatal petrolera con un déficit de cerca de 70 millones de dólares.

En 1996, los campos petroleros amazónicos carecieron de mantenimiento preventivo, de equipos y repuestos. Los trabajos de reacondicionamiento de los pozos demoraban más de lo previsto, se adjudicaban contratos sin el concurso respectivo, los trámites internos de Petroecuador demoraban meses, buena parte del personal había renunciado para emplearse en las empresas privadas y no había capacitación.

Esto, sumado a la inestabilidad gerencial, colocó a Petroecuador en una situación de debilidad extrema de la que no se ha recuperado. A partir de entonces, las decisiones de inversión de la petrolera estatal pasaron a depender de los requerimientos de corto plazo impuestos por el Ministerio de Finanzas, y no por la necesidad de impulsar la extracción de petróleo, objetivo de largo plazo de segundo orden, desde la visión del ciclo político. Así, en la segunda mitad de los 90, las empresas transnacionales tomaron la delantera frente a la estatal petrolera. Así, durante todo el ciclo neoliberal, los intereses nacionales se colocaron por detrás de una constelación de intereses, locales y transnacionales, de tipo particular.

Aunque en teoría en la primera fase del ajuste económico se debieron eliminar las distorsiones de mercado que proporcionaban señales incorrectas para los inversionistas locales e internacionales, ello simplemente no sucedió o, al menos, no con la suficiente fuerza como para producir el círculo virtuoso de crecimiento sostenido esperado por la óptica neoliberal.

### **b) La fase difícil del neoliberalismo: de la crisis financiera al ancla nominal extrema**

Entre 1997 y 2000 se sucedieron cinco gobiernos; dos presidentes fueron destituidos y huyeron del país para eludir juicios por corrupción. La crisis política, la protesta social y los conflictos entre las elites acarrearón la más profunda crisis socio-económica del país. Su desenlace fue una apresurada auto-mutilación de la política monetaria, basada en la dolarización de la economía.

El paso del populismo bucaramista por el gobierno (1996-1997), si bien evidenció las dificultades de los tradicionales grupos de poder para asegurar su hegemonía, no implicó una efectiva toma de distancia con la agenda económica dominante. Su plan de acción contempló un conjunto bastante amplio de reformas económicas que tenían como núcleo central el establecimiento de un sistema monetario de convertibilidad inspirado en la propuesta argentina<sup>9</sup>. También incluyó un conjunto de medidas que insistían en la supresión de subsidios fiscales y en la elevación de precios así como un programa agresivo de privatizaciones, reformas a la seguridad social y al sector petrolero.

A pesar de que esta agenda tranquilizaba los ánimos empresariales y de los organismos internacionales, abrió simultáneamente dos frentes de disputa política. Por un lado, con los tradicionales grupos de poder económico, por cuanto el agresivo plan de privatizaciones podía impactar directamente en sus estrategias de acumulación, habida cuenta de que el gobierno se apoyaba en nuevos grupos económicos ligados al comercio y marginados del cerrado círculo de la tradicional oligarquía guayaquileña. Por otro, con las organizaciones indígenas y sociales 'anti-ajuste' que se habían fortalecido en los últimos años.

En estas condiciones el desgaste del régimen fue vertiginoso. Se manejó de forma autoritaria las relaciones políticas con múltiples sectores; se trató de debilitar las finanzas de grupos económicos cercanos al PSC; y no se puso límites a la evidente corrupción de altos funcionarios acusados, además, de ineficiencia en su gestión. Todo ello aisló políticamente al régimen en menos de seis meses y desató una nueva ola de movilizaciones sociales que en febrero de 1997 supuso la caída del régimen.

Luego de un débil interinazgo, el ascenso al poder del régimen demócrata cristiano estuvo signado por el conflicto social y político y la debacle económica. El fenómeno de El Niño, la irresponsabilidad de las autoridades de control bancario, los efectos de la desregulación financiera, el desgobierno y la corrupción condujeron al país a una crisis sin precedentes. Presionado por los principales partidos políticos, en diciembre de 1998 el gobierno garantizó ilimitadamente los depósitos en el sistema financiero. La flamante autonomía del Banco Central del Ecuador saltó en pedazos frente a los

---

<sup>9</sup> Política monetaria que "vincula indisolublemente, mediante cambios legales, la oferta monetaria con la disponibilidad de las divisas en la reserva monetaria internacional, estableciendo la paridad correspondiente (por lo general uno a uno) entre la nueva moneda nacional y la moneda norteamericana; se establecería en conclusión, un sistema bimonetario en el país" (Romero, 1999).

intereses de los sectores bancarios ligados a la oligarquía costeña. La emisión monetaria se desbocó, lo que no impidió la quiebra del 50% de los bancos comerciales. En julio de 1999 se bloquearon los flujos internacionales de capital y, al final del año, el producto interno bruto (PIB) había caído más del 7%. El escenario para implantar la dolarización estaba listo.

Desde 1999, se percibía que los dos problemas fundamentales de la coyuntura económica eran la fragilidad sistémica del sector financiero y la debilidad fiscal. Las autoridades económicas del gobierno no pusieron límites a la ayuda para los bancos en problemas<sup>10</sup>. No fue mal visto que el crédito interno neto al sistema financiero -la emisión por parte del Banco Central o de papeles por parte del Ministro de Finanzas- se expandiera en forma inusitada: hasta agosto de 1999, el total de recursos canalizados a los bancos superó los 1.400 millones de dólares<sup>11</sup>.

Para procesar el 'salvataje bancario', desde el Estado se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), cuyo fin era administrar a los bancos que quebraron por el uso indebido de los depósitos de la ciudadanía. Con la AGD emergió a la luz pública un complejo engranaje de gestión bancaria 'ilegal', sustentado en una política de créditos, sin ningún tipo de respaldo financiero, a empresas pertenecientes a los mismos grupos económicos propietarios de las entidades bancarias, carteras vencidas y otros procedimientos de gestión reñidos con la ley. La laxitud de las normas y la incapacidad y complicidad de las autoridades de control financiero degeneraron en la extensión de la crisis a un número cada vez mayor de instituciones.

En marzo de 1999 la crisis llegó a su punto máximo y se decretó un feriado bancario y el congelamiento de los depósitos de los ahorristas. El Banco Central, por su parte, continuó su política de intensa emisión monetaria para evitar que se desmorone el sistema financiero<sup>12</sup>. El aparato estatal se constituyó, así, en el eje de la recuperación de los sectores financieros quebrados.

El Gobierno asumió que la reducción generalizada del ritmo de actividad, la paralización de la inversión, el cierre total o parcial de empresas y el crecimiento del desempleo podían ser manejados como males menores<sup>13</sup>. Una vez más, se priorizó la estabilización del sector bancario frente a las actividades productivas. El poder de los grupos económicos ligados a la banca influyó directamente en la orientación de la agenda pública. Luego de 20 años de desenvolvimiento, las instituciones democráticas no eran suficientemente maduras como para evitar que el poder económico opere y se exprese como poder político, sin mediación alguna.

---

<sup>10</sup> En esta misma línea se habían conducido los diferentes gobiernos desde inicios de la década de los noventa: en 1996, por ejemplo, se gastaron miles de millones de sucres para tratar de salvar al Banco Continental, cuyos propietarios volaron al exilio en Miami (Ecuador DEBATE #47, agosto de 1999).

<sup>11</sup> Se afirma que el salvataje bancario costó al país el equivalente del 24% del PIB (Romero, 1999).

<sup>12</sup> En el Congreso Nacional, mientras tanto, el PSC -socio parlamentario de Mahuad- consiguió eliminar el derecho de la AGD para intervenir en los bienes y las empresas vinculadas a los banqueros e impidió que se otorgue la inmunidad a las autoridades de control para enjuiciar a los banqueros que hubieren violado la ley (Revista Vistazo #779, Febrero-2000).

<sup>13</sup> En 1999 se cerraron 2.500 empresas (no solo pequeñas y medianas sino incluso aquellos sectores modernos y dinámicos como los bananeros, los camaroneros y las empresas pesqueras) según la Superintendencia de Compañías. Del mismo modo, la desocupación abierta, referida al sector formal de la economía, habría pasado de 9.2 por ciento en marzo de 1998 a 17 ciento hasta julio de 1999 (Romero, 1999)

De esta manera, si la década de 1980 fue caracterizada como 'perdida' para casi toda América Latina, para Ecuador los datos que arrojan la de 1990 tienen el mismo balance desolador. El promedio de la tasa de crecimiento anual per cápita fue nulo para toda la década. La enorme vulnerabilidad del país y el debilitamiento de su capacidad productiva se observa al ver que "la producción económica por habitante en 1999 cayó a niveles semejantes a los de hace 23 años" (SIISE 3.0, 2001).

En este escenario el gobierno anunció el default de su deuda Brady, grave decisión que se sumó a la continua postergación de la firma de la carta de intención con el FMI y a la incesante emisión monetaria<sup>14</sup>. Esto configuró un escenario de desconfianza total de los agentes económicos, la incubación acelerada de las condiciones para una macrodevaluación y la total pérdida de respaldo político del Gobierno.

El año 2000 se inició con una situación económica incontrolable y con un Gobierno ilegítimo. La fórmula de la dolarización emergió en esta coyuntura más como una suerte de boya política de la cabeza del Ejecutivo que como resultado de algún tipo de solución técnica contra la crisis. Al punto que, pocos días antes de anunciar la dolarización, el propio presidente calificó su medida "como un salto al vacío". Sin embargo, en momentos en que la estabilidad del régimen corría peligro y aún en contra de la opinión de muchos funcionarios y técnicos del Banco Central del Ecuador<sup>15</sup>, el Ejecutivo saltó al vacío y el acto fue ratificado al poco tiempo por su sucesor.

Este episodio condensa algunas señales de la gestión política de las reformas neoliberales a lo largo de la década:

Las instituciones estatales radicalizaron su funcionamiento como una maquinaria de transferencia de recursos públicos hacia elites privadas gracias a los nexos estables, regulares e institucionalizados entre ciertas entidades claves del Estado, la clase política, y ciertos poderosos grupos económicos y financieros (Andrade, 1999). Se trata de acuerdos "oligárquico-mafiosos" (Ramírez Gallegos 2000) con altos niveles de opacidad que han ocasionado que el Estado y el conjunto de la población asuman los costos de las recurrentes crisis.

La contradicción ha sido siempre clara. Si, por un lado, se disminuía el presupuesto para el sector social y se focalizaba su acción para disminuir el déficit fiscal, por otro existía un apoyo sistemático hacia el sector privado, lo que producía un efecto perverso al incrementar el déficit fiscal: es decir, el efecto contrario a los postulados económicos neoclásicos. Así, en el Ecuador fueron los desequilibrios del sector privado y sus requerimientos de recursos los que han explicado el déficit y el endeudamiento del sector público y, por tanto, la necesidad de desplegar continuas medidas de ajuste fiscal (Izurietta, 2000 en R. Ramírez 2002).

---

<sup>14</sup> Según la Revista Económica Gestión (#67, enero del 2000), la tasa de crecimiento anual de la emisión monetaria en el 2000 fue de 152%, superior a la de noviembre de 1999 (143 %), a pesar de que las autoridades habían ofrecido al FMI que sería menor del 110%.

<sup>15</sup> A. Acosta recoge la situación de desconcierto en la Presidencia con respecto a la dolarización: "el propio Ministro de Finanzas de Mahuad, reconoció en una entrevista publicada en la Folha de Sao Paulo (17.1.2000), que la 'dolarización es un acto de desesperación'...CORDES [Corporación de Estudios para el Desarrollo], organismo presidido por Oswaldo Hurtado, ex presidente y coideario de Mahuad, afirma que se trató de una 'movida política y sin preparación técnica'..." ("La Trampa de la Dolarización", en DOLARIZACION, Informe urgente, enero-2000).

Tales procedimientos se han desarrollado en medio de bajos niveles de control político sobre las instituciones gubernamentales. La secuencia decisional de las reformas ha operado por medio de la primacía de estrechos círculos de funcionarios -Ministro de Finanzas- y tecnócratas -Junta Monetaria y Banco Central-. En el Ecuador, este fenómeno se ha complicado debido a la existencia de un sistema multipartidista extremadamente débil, fragmentado y poco proclive a la formación de alianzas de gobierno. La participación social en dicho contexto gubernamental, más aún, no podía jamás prosperar.

En este marco se entienden los factores de transmisión de la desigualdad en el país. Los imperativos de la política económica, al priorizar la estabilidad por medio del ajuste fiscal, convirtieron a la política social no sólo en subsidiaria y asistencial sino en insustancial para la redistribución de la riqueza. La desigualdad se explica así en torno a los bajos recursos destinados a la inversión social; a los recortes del gasto producidos en el segundo lustro de la década para disminuir la carga fiscal; y, a la poca eficiencia de la focalización de los programas sociales de emergencia que, en ningún momento, promovieron la movilidad social. El resultado fue que la 'nueva' política social tuvo escaso impacto sobre la pobreza y el bienestar de la población (Vos, et. al, 2000; Ramírez, R., 2002).

Se produjo un sistemático bloqueo del ejercicio de los derechos sociales, agudizado por viejas y nuevas marginaciones y exclusiones, fruto del empobrecimiento y la falta de oportunidades. Tal pérdida de los derechos sociales ha sido una amenaza para la vigencia de los derechos civiles y políticos y, por tanto, para las posibilidades reales de participación ciudadana, incluido los pobres, en el proceso decisonal del sistema democrático (Ramírez, R, 2004).

La dolarización de la economía generó, en cualquier caso, un efecto político de rearticulación de los sectores empresariales, financieros y, en general, de los partidos de centro-derecha y de derecha en torno a la propuesta presidencial<sup>16</sup>. Aún así, una nueva movilización indígena ya se había activado con la convocatoria a los denominados Parlamentos del Pueblo en cada provincia del país. La dirigencia indígena mantuvo reuniones con el alto mando militar en las que se plantearon la disolución y revocatoria del mandato a los tres poderes del Estado. Los indígenas marcharon a la capital de la República y en la mañana del 21 de enero de 2000 ingresaron al Congreso Nacional oficiales y tropa del Ejército. El derrocamiento presidencial se consumó en horas de la noche, gracias al retiro del apoyo de las clases dominantes al Presidente y al papel arbitral de las FFAA.

El nuevo gobierno, sin partido en el Congreso y en medio de la reactivación de la protesta social liderada por el movimiento indígena, buscó estabilizar en el corto plazo la economía manteniendo la dolarización y la promoción de la inversión extranjera en el sector petrolero. El resto de problemas sociales y económicos no merecieron ningún programa considerable; la debilidad política bloqueó ciertas propuestas de privatización y quedó arrinconado, a la espera del cambio de mando.

---

<sup>16</sup> A dos días de anunciada la dolarización la imagen de Mahuad mejoró, además de ello el PSC, el PRE, y la DP, partido de gobierno, anunciaron el apoyo legislativo a la propuesta, con lo cual su viabilidad política estaba asegurada. Las Cámaras de Empresarios y Pequeños Industriales también aprobaron la medida. (Revista Gestión #67, Revista Vistazo #667).

La dolarización no impidió el desarrollo de la corrupción y sus primeras señales no fueron del todo negativas, gracias a un favorable contexto de precios del petróleo al alza; al recurrente envío de remesas por parte de los trabajadores ecuatorianos emigrados hacia países industrializados por causa de la quiebra bancaria –dichas remesas se convirtieron en la segunda fuente de divisas del país después de las exportaciones de petróleo; y a la construcción del nuevo oleoducto de crudos pesados (OCP) iniciada en 2001 con un volumen de financiamiento que se constituyó en la inversión extranjera más voluminosa en el Ecuador desde los años 1970 (Larrea, 2002). El tipo de cambio con que se adoptó la dolarización permitió, además, precios relativos excepcionalmente favorables para las exportaciones en 2000, cuando el tipo de cambio real llegó a niveles sin precedentes.

Como consecuencia de los desequilibrios en los precios relativos, al momento de la dolarización, de la capacidad de los oligopolios y otros agentes económicos para elevar los precios y de la parcial reducción de algunos subsidios, el país mantuvo altas tasas de inflación a pesar de la eliminación de la emisión monetaria. Su persistencia y magnitud, no solo eliminó las ventajas temporales alcanzadas por el sector externo en el tipo de cambio real en los meses posteriores a la dolarización, sino que revirtió la situación afectando gravemente la competitividad internacional del país

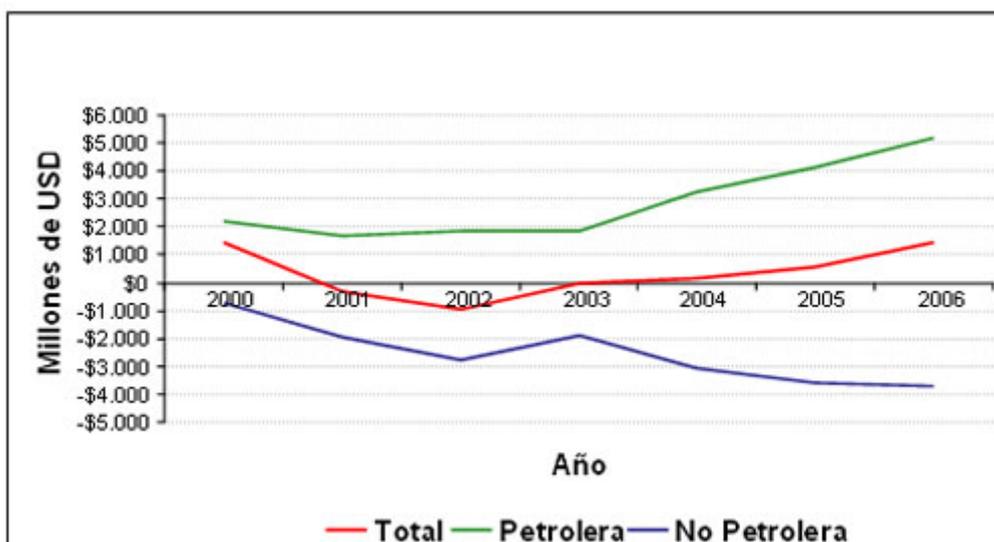
El índice de tipo de cambio real se apreció desde 2000, disminuyendo de 147.3 a 92.8 en 2002, y a 91.3 en 2003. El deterioro del tipo de cambio real colocó en desventaja a la economía nacional frente a sus principales socios comerciales y limitó la capacidad de diversificación de las exportaciones no petroleras. La tendencia se ha revertido ligeramente desde 2004 debido a la devaluación del dólar, alcanzando un índice de 98.4 en 2006<sup>17</sup>.

La progresiva pérdida de competitividad de la producción local aparece así como el ‘talón de Aquiles’ de la dolarización. El deterioro de la balanza comercial fue evidente, pues varió de un superávit de 1.458 millones de dólares en 2000, a un déficit de 302 millones en 2001, 969 millones en 2002 y 31 millones en 2003. Los resultados posteriores de la balanza comercial respondieron principalmente al alza de los precios del petróleo, teniendo como resultado saldos positivos desde 2004 (177 millones de dólares en 2004, 531 millones en 2005 y 1.448 millones en 2006).

---

<sup>17</sup> Fuente de datos: Banco Central del Ecuador

**Gráfico 1:** Evolución de la Balanza Comercial 2000 - 2006

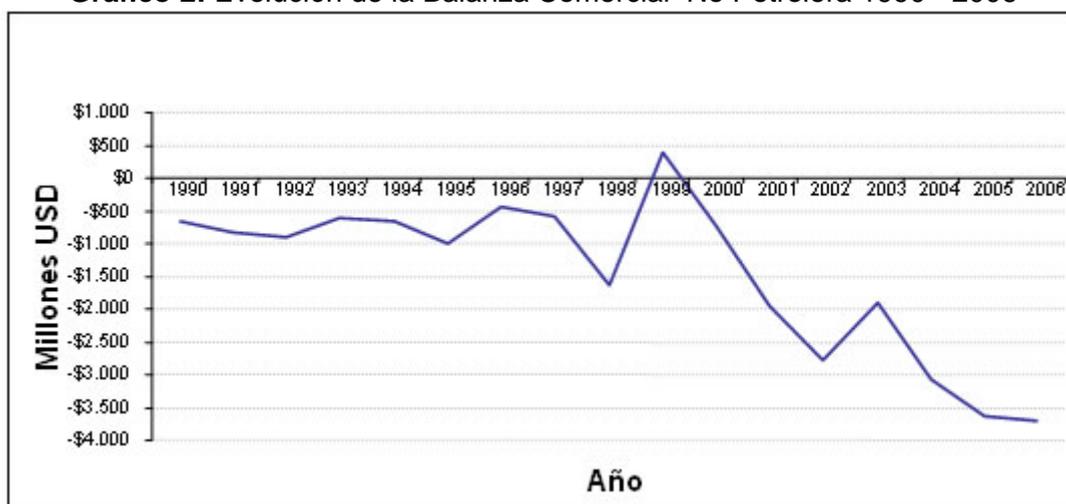


Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: SENPLADES

Sin embargo, la balanza comercial no petrolera ha registrado un déficit constante desde el primer año de la dolarización. Se pasó de un déficit de 728 millones de dólares en 2000 a 3.714 millones de dólares en 2006. Es evidente entonces que la dolarización no ha dinamizado las exportaciones.

**Gráfico 2:** Evolución de la Balanza Comercial No Petrolera 1990 - 2006



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: SENPLADES

Sin posibilidad de emisión monetaria, las exportaciones constituyen la principal fuente de aprovisionamiento de monedas, incluso para las transacciones locales. En un contexto de apertura comercial, la dolarización impide la reacción mediante instrumentos que sí poseen las economías vecinas, frente a la pérdida de competitividad de los productores locales. Por lo demás, tal y como fue conducido este

proceso, no dio lugar a la nivelación de las tasas de interés internas con las internacionales, ni garantiza el acceso a los mercados financieros internacionales.

La dependencia del precio del petróleo, en medio de un proceso de descapitalización y la baja eficiencia institucional de la estatal petrolera, abren un amplio margen de incertidumbre sobre las bondades de la dolarización para dinamizar la economía ecuatoriana.

Además, en el ciclo político posterior a su promulgación emergieron dos problemas que complican la sostenibilidad del esquema monetario. El primero: la regulación de la política fiscal establecida en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF), promulgada en junio de 2002. Esta norma prioriza el servicio de la deuda externa y su recompra y limita el crecimiento del gasto primario, que incluye inversión social, al colocar un tope de 3.5% de crecimiento anual real. Las preasignaciones de ley reducen prácticamente a cero la posibilidad de ejercer una política discrecional anticíclica. Si la dolarización fue una camisa de fuerza para una política monetaria alienada por el salvataje bancario, la LOREYTF redujo al Ministro de Economía y Finanzas a la calidad de cajero del gasto público, oficio que ha ejercido con suficiente discrecionalidad para exacerbar la pugna distributiva o dar prioridad a los rubros de egreso de su preferencia.

El segundo es menos evidente pero igual o más significativo: el ancla nominal extrema no ha logrado modificar la conducta de los agentes, pues los problemas distributivos siguen arbitrándose como cuando no se había perdido la relativa soberanía monetaria que procuraba un banco central emisor. Incluso existen nuevos alicientes de riesgo ecológico. La necesidad de divisas que experimenta el Estado incentiva a los agentes privados o públicos a incurrir en un comportamiento que implica mayor explotación de los recursos naturales, sin que necesariamente se consideren —o mejoren— las normas o estándares ambientales vigentes (Falconí y Jácome 2002). Es más, esos agentes sienten un mayor respaldo del sector público, que parece ‘autorizarles’ una explotación más agresiva de los recursos naturales”<sup>18</sup>.

Una tasa de crecimiento siempre menor a la propuesta por quienes sostuvieron la dolarización profundiza la desigualdad y la exclusión social, como lo comprueban las mediciones de pobreza, iniquidad, salarios y empleo. Si en un primer momento de la dolarización estos indicadores se atenuaron parcialmente, las rigideces del esquema monetario advierten sobre las inciertas condiciones de las mayorías poblacionales.

Desarrollo y crecimiento no son sinónimos, pero se encuentran vinculados aunque no en forma tan mecánica como considera la ortodoxia económica y la pregunta relevante, en la primera década del siglo XXI, es ¿qué efectos puede tener en esos dos conceptos la pérdida de soberanía monetaria? Si la moneda fuera el velo que oculta la economía real, su sustitución, en el largo plazo, sería irrelevante; pero si, como sostienen otras corrientes de pensamiento, el dinero sí importa, crecimiento y desarrollo se verán afectados irremediabilmente, para bien o para mal.

En el balance, la singular historia económica ecuatoriana de la última década tiene menos relación con el desarrollo y más con el fracaso del crecimiento. En el origen de este proceso, se encuentran las políticas de estabilización macroeconómica que desembocaron en la dolarización unilateral en enero de 2000 y en la continuidad en el

---

<sup>18</sup> La construcción del oleoducto de crudos pesados (OCP), cuyo trayecto pasa por distintas zonas ambientalmente sensibles —como la de Mindo— es un claro ejemplo de esta tendencia

tiempo de gran parte de los soportes de la dominación tradicional. Ello hizo que el Ecuador forme parte de la media década perdida que identifica la CEPAL entre 1997 y 2002 (CEPAL 2004).

En el largo plazo, el resultado de la interacción de todos estos factores podría asimilarse al modelo propugnado a nivel global por el neoliberalismo, aunque con evidentes disonancias. Este modelo, en una sociedad de constantes pugnas entre las facciones de su burguesía, adquiere una dinámica del todo original, que podría calificarse como 'neoliberalismo criollo'.

#### **4. La apertura comercial: ¿se democratizó la economía?<sup>19</sup>**

El paso por el poder del Partido Sociedad Patriótica (2003-2005) -en alianza con Pachakutik, el brazo político del movimiento indígena- a pesar de sus ofertas electorales, no hizo sino continuar con la misma política económica de sus antecesores.

Avalado por la firma de los acuerdos con el FMI, el Presidente del PSP prosiguió con el uso de la política fiscal como único mecanismo de ajuste en una economía dolarizada. Además, decretó el alza de los precios de las gasolinas y de los servicios públicos. Su política exterior implicó un sospechoso alineamiento con los Estados Unidos en su agenda anti-narcóticos derivada del Plan Colombia. Este conjunto de opciones alejó al movimiento indígena de la alianza gubernamental que había llegado al poder con la promesa de superar el neoliberalismo. El distanciamiento de su oferta electoral y el progresivo autoritarismo y atropello a las instituciones democráticas, incidieron en la caída de ese régimen en abril 2005. Una vez más, potentes movilizaciones ciudadanas empujaron el cambio de mando.

Aunque muchos de los principales funcionarios del PSP fueron militares, ex militares y parientes de los principales dirigentes del partido, los puestos estratégicos en las instituciones claves para el mantenimiento de la agenda económica fueron ocupados por allegados a los tradicionales círculos bancarios y empresariales del país. Tal ha sido una de las principales estrategias que los grupos dominantes han empleado a lo largo de las dos últimas décadas con fin de preservar sus espacios de poder y de control de la economía.

En efecto, además de parapetarse en partidos políticos de escasa vocación y funcionamiento democrático, los grupos dominantes nunca se ausentaron de las instancias de decisión institucional que aseguraban cierta coherencia a la agenda económica de los gobiernos de turno en dirección al debilitamiento estatal, la desregulación económica y la protección de sus particulares intereses.

La promesa neoliberal de un crecimiento económico basado en la liberalización y la promoción de exportaciones resultaba atractiva y fácil de implementar. Sus efectos en términos de re-concentración de poder y recursos y, por tanto, en la recomposición y adaptación de los sectores dominantes a la globalización de la economía ecuatoriana, han sido particularmente visibles en tres niveles:

---

<sup>19</sup> Esta parte del documento está basada fundamentalmente en el trabajo de Pablo Andrade (2005), "Continuidad y cambio de la dominación oligárquica en el Ecuador", UASB, Quito (inédito).

a) Una nueva 'fase de proletarización' del agro ecuatoriano que ha alterado la composición de los sectores dominantes y ha modificado las relaciones entre dichos sectores y los trabajadores agrícolas. El caso más visible al respecto es el del sector de las floricultoras.

Si bien la promoción de las exportaciones no implicó una efectiva ampliación y diversificación de la estructura productiva del país, sí contribuyó al dinamismo de ciertos segmentos de las exportaciones privadas ecuatorianas, como la producción de camarones y flores<sup>20</sup>. Ello se produjo, sin embargo, en condiciones adversas para la absorción de empleo y en medio de una persistente concentración de los activos productivos.

El control de tierras ha sido un efecto de herencia histórica que incluye la concentración de la propiedad agrícola fértil, la existencia de un gran número de familias campesinas sin tierra, y la capacidad de los empresarios florícolas para captar capital por sus relaciones con los grupos financieros ecuatorianos y con los inversionistas extranjeros. La explotación laboral se reforzó con las políticas neoliberales que –desde inicios de los noventa- disminuyeron las oportunidades de los trabajadores para organizar sindicatos y consintieron formas de empleo sumamente flexibles<sup>21</sup>. Las trabajadoras agrícolas fueron particularmente afectadas por este nuevo contexto laboral.

En suma, la nueva integración entre los sectores dominantes y el mercado internacional, por medio de la agro-exportación y la exportación de productos no tradicionales, ha implicado un mayor poder relativo de los grandes propietarios sobre el conjunto del mercado agrícola. Las tradicionales relaciones de dominación (hacendado-peón) se han debilitado, pero no han sido sustituidas por vínculos formales entre las comunidades campesinas y las empresas florícolas -ubicadas en los alrededores de las comunidades-, ni tampoco se encuentran mediadas por sindicatos.

b) La internacionalización del sistema financiero ecuatoriano a partir de 1994 que culminó en la quiebra masiva de bancos y otras entidades financieras en 1998-2000. La desregulación de las leyes de control financiero debilitó la capacidad del Estado para controlar las operaciones financieras que los grupos económicos podían realizar entre sí y con los bancos de los cuales éstos eran accionistas mayoritarios.

Los grupos económicos emergentes -que habían prosperado gracias a su participación en la exportación de banano, camarón, flores, etc.,- también siguieron la estrategia de financiarización de sus ganancias, fundando bancos, casas de valores, y otras organizaciones de intermediación con la esperanza de obtener ganancias rápidas. Las entidades financieras proliferaron y la economía en su conjunto -tanto del lado de la oferta como del de la demanda- se volvió altamente dependiente del sistema financiero y fue reacia a conectarse con el sector productivo de la economía.

---

<sup>20</sup> Entre 1990 y 1998, el valor F.O.B. de las exportaciones de flores pasó de U.S.\$ 13'598.000 a U.S.\$ 161'962.000, es decir su valor se multiplicó en doce veces; en 1998 las exportaciones de flores eran el 5% de las exportaciones totales del país (Larrea, 2004; Korovkin, 2004, los autores citan estadísticas del Banco Central del Ecuador); el sector había generado hasta 1998 36.000 empleos. En este período (1990-1998) el Ecuador pasó de ser un exportador marginal de flores frescas, a ser el tercer productor mundial (World Bank, 2004: 87).

<sup>21</sup> Las exportaciones bananeras también crecieron en el período en examen gracias a las condiciones creadas por la flexibilización laboral, entre otras razones.

Si bien fueron los sectores medios y populares los que salieron más perjudicados por el colapso económico, éste y la misma dolarización de la economía alteraron también las relaciones y composición interna de los mismos sectores dominantes: a) los capitalistas prósperos que habían logrado organizar grupos económicos más pequeños fueron prácticamente barridos del escenario; b) dos poderosas familias guayaquileñas y un grupo económico quiteño que controlaban viejos grupos económicos vieron drásticamente reducido su poder económico: líderes del mayor grupo económico de la Costa, que sigue manejando varios medios de comunicación, huyeron a Miami y una parte de sus bienes -especialmente propiedades inmobiliarias y el banco más grande del país-, al finalizar el siglo pasado, pasaron a manos del Estado; el líder de otro grupo financiero, de rancio antecedente cacaotero y dueño de la empresa distribuidora de energía eléctrica de Guayaquil, fue reducido a prisión. Un tercer grupo económico serrano, vinculado al tráfico petrolero, también recibió el castigo judicial; y c) luego de la crisis financiera, y aún en medio de una intensa disputa por reubicarse dentro del mercado, los más grandes grupos económicos salieron relativamente ilesos e incluso se fortalecieron. Un nuevo ciclo de concentración de la riqueza se abrió a partir de entonces.

La 'nueva' concentración económica está atravesada por factores de diferenciación basados en un reacomodo territorial de la influencia económica. Tres de los mayores grupos económicos sobrevivientes se encuentran ahora basados en la Sierra, dos de ellos se localizan en Quito. Uno incluye al mayor banco del país, las principales tarjetas de crédito, inversiones en floricultura, franquicias de servicios, medios de comunicación, etc. Y otro tiene intereses en negocios de importación y exportación, franquicias de servicios y la industria del entretenimiento y en la producción agropecuaria para consumo doméstico. Un tercer grupo con inversiones en compañías de aviación, comercialización de vehículos, el mercado inmobiliario, negocios de importación y exportación, y medios de comunicación, está basado en Cuenca. En Guayaquil prospera el grupo económico más grande y más antiguo del país, aunque dividido en dos subgrupos que controlan negocios de exportación, importación y bienes inmobiliarios (Revista Gestión, 2004).

En una economía organizada en oligopolios, estos grupos constituyen el núcleo de los "nuevos sectores dominantes" y en su torno orbitan un conjunto de grupos menores en relación de dependencia. La dolarización y el pago de la abultada deuda externa son los mecanismos que han articulado económicamente las relaciones de dominación entre ese núcleo, su periferia y el resto de la sociedad ecuatoriana. Estos factores han incidido para que bajo el nuevo sistema monetario se haya completado la reconstitución del tradicional modelo de crecimiento por exportaciones del Ecuador.

c) Transferencia del patrimonio y de los activos (descapitalización) al servicio de la deuda. Luego de la crisis bancaria y la dolarización del año 2000, la evidencia disponible indica que el factor clave en la recuperación ecuatoriana ha sido el nuevo boom petrolero. Al igual que el de los setenta del siglo pasado, aunque en condiciones más desfavorables, la apertura de nuevos campos petroleros y la construcción del nuevo oleoducto han sido posibles por la asociación del Estado con compañías transnacionales extranjeras y en un contexto internacional de altos precios.

Pero a diferencia de lo que ocurrió entonces, en la actualidad el Estado no ha invertido los recursos económicos en desarrollar una infraestructura industrial, sino en promover las exportaciones primarias privadas (caso floricultoras), en pagar la deuda externa y en financiar las importaciones. El empleo del pago de la deuda externa tiene que ver directamente con el fortalecimiento de algunos grupos económicos en el sector

financiero. La renegociación de los pagos de los bonos Brady en bonos Global (2000), y el bajo precio de mercado de esos bonos, facilitaron a la 'banca sobreviviente' la compra de bonos de deuda, cuyo pago quedó automáticamente garantizado gracias a la creación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP).

Así, el pueblo ecuatoriano no solamente que no percibió ningún beneficio de los ingresos generados por el boom petrolero sino que, además, estuvo abocado a una mayor austeridad en el gasto público a fin de generar los excedentes financieros necesarios para pagar el servicio de la deuda pública.

La dolarización ha incidido y continúa influenciando en las estrategias económicas de los grupos dominantes en otro sentido: ha acentuado una estructura de demanda guiada por las preferencias de los consumidores con mayor poder adquisitivo, los cuales compran productos importados y servicios proporcionados en muchos casos por franquicias internacionales. En uno y otro caso, los grupos económicos mayores controlan, casi oligopólicamente, tanto la importación de bienes industrializados, su distribución -a través de cadenas de supermercados, o mediante la instalación conjunta de servicios en 'malls'- y, directamente, la propiedad local de las franquicias.

En suma, a pesar de que el camino hacia la plena dominación oligárquica ya no es tan despejado como lo fue hasta muy avanzado el siglo XX, en nuestros días los actores y grupos de poder antes descritos detentan un inmenso poder de veto fáctico sobre segmentos claves de las instituciones democráticas y las decisiones políticas que surgen del Estado Nacional.

En efecto, si los cambios en las relaciones de poder entre los sectores dominantes han afirmado, en gran medida, la primacía de los grupos económicos frente al Estado, ello no ha implicado que hayan sido capaces de asegurar su pleno control por la vía electoral, al menos no de forma estable, y menos aún que hayan podido impedir la emergencia de una serie de actores sociales y colectivos distantes de sus proyectos.

Los problemas de los sectores dominantes para asegurar la dominación política se incrementaron con el fin de la fase fácil del ajuste estructural entre 1984 y 1996. Estos problemas crecieron en medio del desorden económico causado por la crisis financiera de 1997-2000 y de la temporal fisura de poder creada por la emergencia de un nuevo actor político: los sectores populares rurales organizados en el movimiento indígena.

Es evidente que el colapso económico de 1997-2000 no puso fin a la larga historia de un modelo de crecimiento extremadamente básico orientado hacia afuera y que gran parte de los convencionales grupos económicos han salido beneficiados incluso de la crisis temporal del modelo. Esta adaptación no ha dejado de tener sus costos, las relaciones entre los sectores dominantes han cambiado, pero no lo suficiente como para comprometer en el largo plazo su reproducción.

A pesar de ello y de que los tecnócratas neoliberales han permanecido largamente en el control de las decisiones de política económica, los sectores dominantes no han logrado generar uno o varios partidos políticos capaces de transformar el dominio económico en dominio legítimo estable. Tampoco han conseguido integrar de manera permanente en el esquema de reproducción del modelo neoliberal a los liderazgos políticos y sociales de los sectores populares. Lo más que han alcanzado en este aspecto es constituir 'partidos orgánicos' regionales que, por su propia dinámica

interna -faccionalismo y particularismo- tampoco han ofrecido una solución al problema de “dominar sin gobernar directamente” (Andrade, 2005).

Los problemas de construcción político-organizativa de los sectores dominantes, así como el aumento en el nivel de conflictividad entre sus diversas facciones, han abierto el contexto para la emergencia de nuevos actores sociales interesados en reorientar los destinos económicos y políticos del país. De la mano de los movimientos sociales - sobre todo del movimiento indígena y otras organizaciones colectivas- que resistieron a los avances de las políticas de ajuste estructural en los años 90, en el siglo XXI han surgido nuevos agentes colectivos, bajo la forma de asambleas, movimientos ciudadanos, redes y coaliciones sociales, que han debilitado más aún la legitimidad de los partidos políticos y han entrado en la disputa por la definitiva salida del ciclo neoliberal en el Ecuador.

Es en dicho momento político que se inscribe la viabilidad política de este Plan Nacional de Desarrollo.

### **5. Un balance global de la política neoliberal**

Del panorama descrito se concluye que el modelo de crecimiento existente en el Ecuador en los últimos 15 años ha conducido a la simplificación de la producción nacional por el predominio de aquellas ramas económicas que generan rentas por precios internacionales favorables, mientras que las posibles bases de una estructura productiva nacional y autónoma han sido barridas por un modelo de importaciones que beneficia a consumidores de altos ingresos y a empresarios especuladores.

La re-primarización de la economía, la escasa inversión productiva y el énfasis en la protección del capital financiero han impedido, en efecto, la reactivación de la estructura productiva nacional y su plena diversificación para un rendimiento más equilibrado de la economía.

Por lo demás, la competitividad centrada en la reducción de costos del trabajo y en la obtención de rentas extractivas a costa del deterioro de los ecosistemas, junto a la desregulación del mercado y la ineficacia de un sistema tributario que no permite obtener los impuestos del capital y de los contribuyentes de mayores ingresos, son factores, avanzados por el neoliberalismo, que tuvieron graves consecuencias en el debilitamiento de las funciones del Estado como garante de derechos, como productor de bienes públicos de calidad y como promotor eficiente de un desarrollo humano estable y soberano.

Además, ello ha redundado en la continuidad de unas relaciones de poder en que las clases dominantes aparecen como las únicas beneficiarias de los escasos frutos del crecimiento económico. Su poder económico ha sido la base para su altísimo nivel de influencia política sobre las instituciones públicas.

Así, la fragilidad de las instituciones estatales y del aparato productivo se evidenciaron al final del siglo pasado, cuando no hubo capacidad para enfrentar adecuadamente factores adversos como el fenómeno de El Niño (1998) y la crisis bancaria (1999), que determinaron un incremento de la pobreza de 12,84% entre 1995 y 1999, hasta alcanzar el 52,18% de la población del país (Cuadro 1).

La estabilidad nominal provista por la dolarización permitió que seis años más tarde, en 2006, la pobreza y la pobreza extrema retornaran a niveles similares a los

registrados hace una década. No obstante, dado el crecimiento poblacional y sabiendo que la tasa de fecundidad de los más pobres es más elevada que el resto de la población, se puede afirmar que en los últimos 10 años existe un mayor número de pobres en términos absolutos.

**Cuadro 1:** Evolución de la pobreza y extrema pobreza de consumo, 1995 – 2006 – como porcentaje de la población –

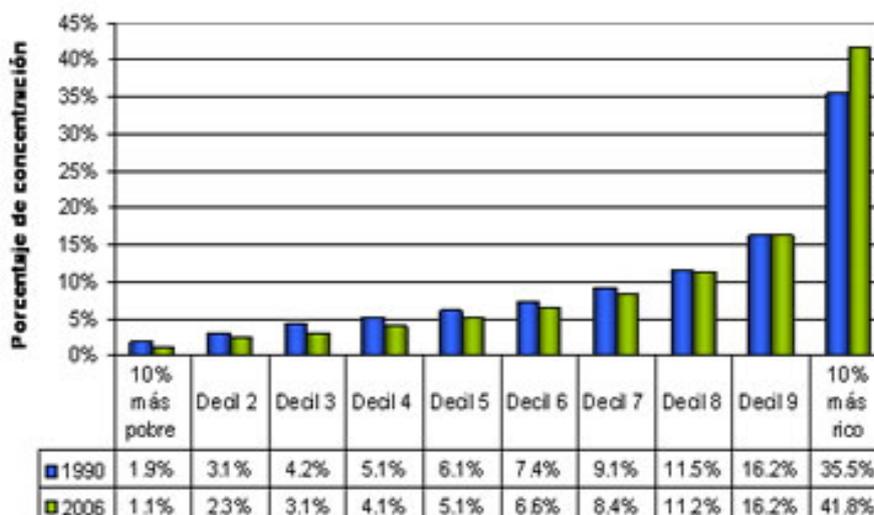
ECV	1995		1998		1999		2006	
	Pobreza	Extrema Pobreza						
<b>Región</b>								
Costa	36.07	9.06	46.44	16.30	52.85	15.98	40.31	10.85
Sierra	41.73	18.53	42.15	21.77	51.44	24.65	33.75	12.20
Amazonía	60.57	23.80	50.04	22.25	n.d.	n.d.	59.74	39.60
<b>Área</b>								
Rural	63.00	27.37	66.75	33.91	75.05	37.68	61.54	26.88
Urbana	23.02	4.11	28.72	7.80	36.39	7.99	24.88	4.78
<b>Nacional</b>	<b>39.34</b>	<b>13.60</b>	<b>44.75</b>	<b>18.81</b>	<b>52.18</b>	<b>20.12</b>	<b>38.28</b>	<b>12.86</b>

**Fuente:** SIISE-INEC con base en INEC, ECV. Varios años.

**Elaboración:** SENPLADES

Por lo demás, los problemas ocasionados por los desastres naturales, la crisis financiera o el cambio de moneda no han impactado en forma simétrica a la población. Según el SIEH-ENEMDU, entre 1990 y 2006 solo los hogares pertenecientes a los estratos de ingresos más altos no vieron retroceder su ingreso per capita, mientras que, sistemáticamente, los ocho primeros deciles de la población redujeron sus niveles de percepción de ingresos. En los 16 años considerados, el decil nueve mantuvo su participación del ingreso en el 16,2%, mientras el decil más favorecido la incrementó del 35,5% al 41,8% (Gráfico 3). Se puede observar que en el período mencionado se produjo un proceso de polarización social reflejado en que, mientras en 1990 la diferencia entre el 10% más rico era de 18.6 veces más que el 10% más pobre, en el 2006 esta diferencia es de 38 veces más (Ramírez, R, 2007).

**Gráfico 3:** Concentración del ingreso per cápita del hogar



**Fuente:** SIEH-ENEMDU, 1990-2006  
**Elaboración:** SENPLADES

Por otro lado, en el período de liberalización y en contra a lo que prevé la teoría neoclásica, el proceso de apertura de la economía ecuatoriana no generó un incremento de la demanda del factor más abundante, aquel formado por la mano de obra poco calificada, sino que, por el contrario, generó un incremento de la demanda de mano de obra de alta calificación. Dicho proceso provocó, a su vez, un aumento de la brecha salarial entre calificados y no calificados y con ello contribuyó adicionalmente al incremento de la concentración del ingreso y de la desigualdad antes descrito<sup>22</sup>.

La reducción de la pobreza (del 52,18% al 38,28% entre 1999 y 2006, Cuadro 1) no está asociada a transformaciones estructurales dirigidas a generar empleo y a subyugar la desigualdad. Las políticas sociales ‘focalizadas’ siguen viendo a la persona pobre como un ‘otro’ que requiere asistencia, pero cuya inclusión social se abandona a la improbable reacción mecánica de un mercado, que en realidad orienta a los inversores hacia la asimilación de tecnologías expulsoras de mano de obra.

La evolución de la pobreza está vinculada, más bien, a los ciclos económicos, en especial a los precios internacionales del petróleo y al ingreso de remesas.

En consecuencia, el crecimiento, entendido en un sentido abstracto<sup>23</sup>, y la estabilidad macroeconómica son condiciones necesarias, pero no suficientes, para reducir la pobreza. Más aún, el crecimiento y la estabilidad macro no son valores en sí mismos, son instrumentos que deben articularse en beneficio, sobre todo, de los pobres. Es decir, deben considerar al mismo tiempo mecanismos de inclusión social y productiva de los grupos más vulnerables del país.

<sup>22</sup> Tal proceso no parece haber cambiado dado que no es simple coincidencia que hoy en día la escolaridad promedio de los trabajadores dedicados a las actividades exportadoras (el denominado sector transable), sea casi 4 años mayor que la de los sectores dedicados a la satisfacción de las necesidades propias del mercado interno (el denominado sector no transable de la economía).

<sup>23</sup> Se entiende como un crecimiento abstracto porque no crea una estructura productiva que sea capaz de integrar el trabajo nacional y promover una soberanía nacional ante las variaciones de los factores externos.

Por un lado el ingreso y el consumo de los hogares no han sido distribuidos de manera equitativa, lo que ha frenado el crecimiento de la demanda agregada y las posibilidades de expansión de la economía nacional. Por otro lado, la producción muestra un proceso de concentración industrial que favorece a las empresas formadoras de precios a costa de las empresas tomadoras de precios<sup>24</sup>, limita las condiciones reales de competencia, obstaculiza prácticas de mercado transparentes y frena la expansión de la demanda de empleo formal, bien remunerado e incluyente. La concentración industrial en el Ecuador, medida por el coeficiente de Gini, demuestra la desigual estructura de la industria nacional, evidenciando que la producción industrial es abarcada por pocas empresas (Cuadro 2).

**Cuadro 2:** Concentración industrial 2005\*: coeficiente de Gini\*\*

	Bebidas <sup>1</sup>	Lácteos <sup>2</sup>	Comercio <sup>3</sup>	Hoteles <sup>4</sup>	Construcción <sup>5</sup>
<b>Ventas</b>	0,9651	0,9507	0,9411	0,8828	0,8015
<b>Activos</b>	0,9519	0,9434	0,9412	0,9211	0,8948

\* Ramas elegidas al azar.

\*\* El [coeficiente de Gini](#) del consumo es una medida estadística de la desigualdad en la distribución del consumo per cápita de los hogares, que varía entre 0 y 1. Muestra mayor desigualdad mientras se aproxima más a 1 y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa.

(1) Treinta y una empresas, de las cuales siete no reportaron ventas

(2) Noventa y siete empresas, de las cuales 46 no reportaron ventas

(3) Ochenta empresas, de las cuales 18 no reportaron ventas

(4) Cien primeras empresas por ventas

(5) Cien primeras empresas por ventas

**Fuente:** Producto Indicador, 2005

**Elaboración:** SENPLADES

Las inequidades, que ha consolidado este esquema de crecimiento, no se limitan a la distribución del ingreso o a la concentración de la propiedad privada (extranjera y nacional) del aparato productivo. La preponderancia otorgada al sector externo, como guía del crecimiento económico, inhibe un equilibrado desarrollo humano en todo el territorio nacional ya que evita que sus regiones se integren en un proceso armónico en el que se reduzcan las disparidades.

A pesar de que en el período más fuerte de liberalización de la economía se dio mayor importancia relativa a los sectores transables del aparato productivo (los que pueden comercializarse en el mercado internacional), durante la década pasada estos sectores experimentaron limitados incrementos de su productividad. Entre 1992 y 1997, hubo un incremento de 2,4% para todos los transables y 1,3% para los transables excepto petróleo. A la vez, las ramas intensivas en el uso de capital – petróleo (transable), electricidad y agua (hasta entonces no transables)- tuvieron

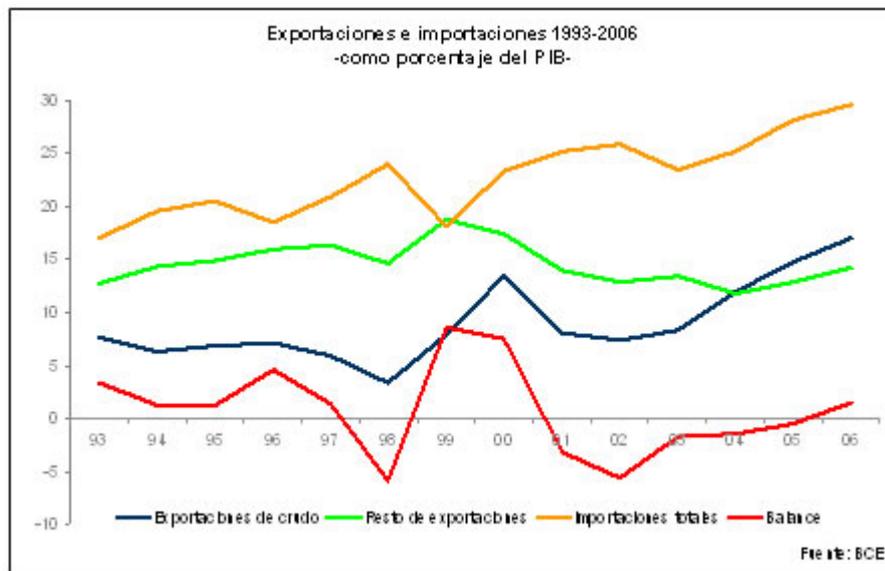
<sup>24</sup> Se entiende por empresas formadoras de precios a aquellas pocas empresas con carácter monopólico que pueden aumentar los precios de sus productos sin enfrentar una disminución importante de la demanda. Las empresas tomadoras de precios, en cambio, son las pequeñas empresas que no poseen mayor injerencia en la definición de los precios del mercado.

crecimientos significativos de su productividad (8,5% y 13%, respectivamente), pero su demanda de empleo apenas alcanzó al 0,7% de la demanda total de empleo de los sectores no agrícolas. Mientras tanto, las ramas de actividad no transables no agrícolas, que ocuparon el 82,7% de la demanda total de empleos no agrícolas, tuvieron un retroceso del 0,9% en su productividad<sup>25</sup>.

Si bien este conjunto de datos da cuenta de dos décadas perdidas de desarrollo, existe además un espejismo en el crecimiento, que se da a partir de la crisis vivida en el país luego del salvataje bancario propiciado por las elites en 1999 a fin de sostener a un sector que adolece de enormes deficiencias de gestión y amplios márgenes de discrecionalidad e intereses vinculados en el manejo de los ahorros de la ciudadanía.

Desde 2000, el argumento central para sostener la dolarización se ha basado en la necesidad de exportar cada vez más para financiar la balanza externa en un escenario general de apertura económica. Sin embargo, los resultados alcanzados muestran el fracaso de esta estrategia. Si bien entre 2000 y 2005 el índice de apertura de la economía ecuatoriana se incrementó del 0,748 al 0,812, lo que según la ortodoxia predominante indicaría una evolución apropiada de la economía, la balanza comercial (incluye bienes y servicios) se deterioró. Y se debió a un crecimiento real de las importaciones del 45,1%, mientras que las exportaciones sólo crecieron 34,1%, en especial debido a la evolución del precio internacional del petróleo, variable totalmente fuera de control y que oscila de acuerdo a factores exógenos (Gráfico 4).

**Gráfico 4:** Exportaciones e importaciones 1993-2006



**Fuente:** Banco Central del Ecuador  
**Elaboración:** SENPLADES

El aumento de las importaciones no necesariamente significa un abaratamiento de los costos ni un aumento de la competitividad de la producción nacional remanente, pues son otros factores los que crean tal competitividad (credibilidad de las instituciones,

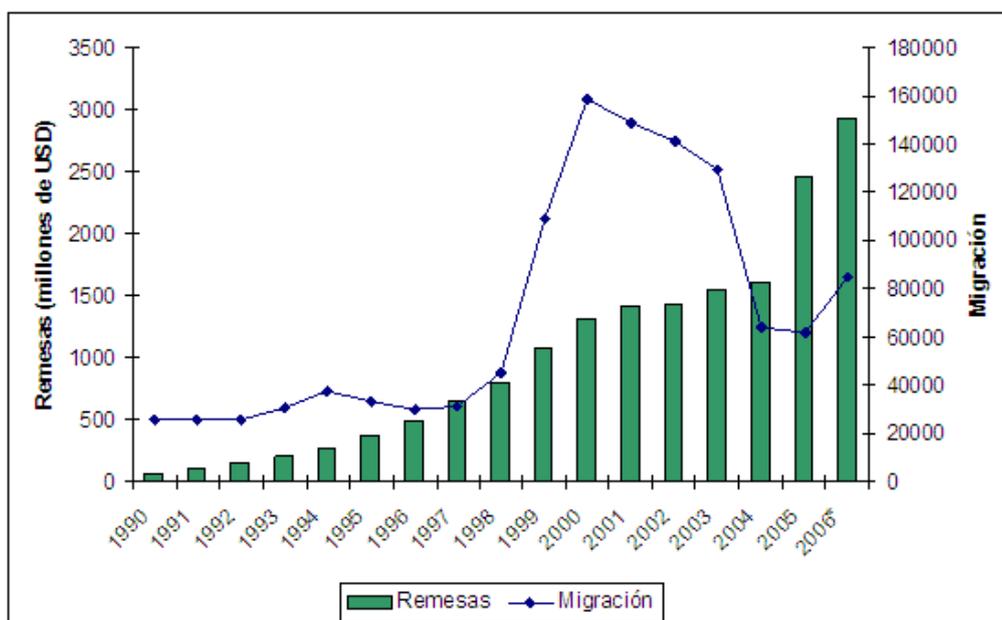
<sup>25</sup> Rob Vos (2002), "Ecuador: economic liberalization, adjustment and poverty, 1988-99", en Rob Vos, Lance Taylor y Ricardo Paes de Barros, Economic Liberalization, distribution and Poverty. Latin America in the 1990s, Edgard Elgar Publishing Limited, UK.

paz social basada en un efectivo avance en la justicia para todos, calidad y pertinencia de la educación, un adecuado sistema de ciencia y tecnología, regulación de los mercados, etc.). Por el contrario, el incremento de las exportaciones implica otros dos procesos negativos para el bien común: la conversión de un sector de empresas de orientación productiva al sector intermediario o especulativo (financiero, inmobiliario) y la competencia desleal (dumping social) a la producción de la economía popular, que es también degradada a la mera intermediación (sector informal urbano) o desplazada del mercado (pequeña producción agropecuaria). La seguridad y, más aún, la soberanía alimentaria, se deterioran gravemente y para compensar ese déficit del comercio exterior, se privilegia las exportaciones no sólo de productos competitivos a costa de la vida de los trabajadores sino de condiciones no renovables de la naturaleza, lo que genera desequilibrios ecológicos que tendrán fuertes repercusiones en el futuro.

El acelerado crecimiento de las importaciones y el lento crecimiento de las exportaciones no petroleras dan cuenta de las escasas opciones de creación de puestos de trabajo digno, lo que ha contribuido a deteriorar las condiciones de vida de la población por la vía del desempleo, el subempleo, el empleo precario y la reducción de los salarios reales.

El repunte de las exportaciones de petróleo, si bien contribuye a sostener el gasto fiscal, no representa una opción real para el crecimiento del empleo, dada la mínima absorción de mano de obra de esa rama de actividad, extremadamente dependiente del factor capital. Al fin de cuentas, la apertura, que en el balance ha sido negativa desde 2001, está sostenida por las remesas enviadas desde el exterior por la mano de obra expulsada de un país que no presenta tasas de inversión satisfactorias en las ramas en las que más se puede asimilar la fuerza laboral (Gráfico 5).

**Gráfico 5:** Ingresos por remesas y migración 1990-2006



**Fuente:** Banco Central de Ecuador y Dirección Nacional de Migración, Instituto Nacional de Estadística y Censos

\* Los datos del 2006 sobre flujos migratorios están levantados hasta el mes de septiembre.

**Elaboración:** SENPLADES

La sociedad ha sufrido, en suma, las consecuencias del ajuste estructural impuesto por la coalición de fuerzas políticas y económicas externas y las elites nacionales carentes de un proyecto propio más allá de seguir acumulando y defendiendo posiciones de privilegio. Una sociedad crecientemente fragmentada, polarizada entre sectores de ingreso, regiones, campo y ciudad, clases sociales, etnias y géneros mostró en momentos críticos su resistencia al abuso desmedido que llevaron el deterioro de las vidas de las mayorías, más allá de lo que estaban dispuestas a soportar. Las ‘turbulencias’ políticas y la creciente desconfianza en las instituciones políticas confirmaron lo que las políticas del Consenso de Washington, impulsadas por los organismos financieros multilaterales y la Organización Mundial de Comercio, ya anticipaban: la generación de una sociedad cada vez más ostentosamente injusta muy proclive a continuos problemas de inestabilidad y conflicto político.

### **6. Los grandes desafíos para el desarrollo humano en el Ecuador**

Mientras se escribe este documento para exponerlo ante la sociedad ecuatoriana, los diseñadores y agentes de aquellas políticas prosiguen en su defensa de la agenda de reformas estructurales y elaboran salidas minimalistas que intentan bloquear las opciones populares efectivamente emancipadoras.

La inviabilidad de dicha agenda, luego de dos décadas de su despliegue y de resultados más que mediocres, es del todo evidente. La ciudadanía la ha rechazado electoralmente en el Ecuador y en diversos países de Latinoamérica. En el nuestro, las elecciones de noviembre 2006 marcan precisamente el punto de inflexión para buscar nuevas alternativas de construcción de una sociedad justa. Por ello, bajo la coordinación del nuevo Gobierno nacional 2007-2011, la tarea del conjunto de la sociedad es definir la ruta efectiva para que el país supere el largo ciclo de concentración de poder económico y político que la ha caracterizado a lo largo de los últimos años.

El Plan Nacional de Desarrollo busca operar, en este contexto, como un instrumento para orientar los sentidos de una nueva estrategia de desarrollo efectivamente incluyente y empoderadora, que permita al país imaginarse hacia futuro como una nación justa, democrática y soberana.

Los retos que tal expectativa plantea están íntimamente ligados con la identificación y superación de los grandes problemas que hereda el país de los esquemas y modelos de desarrollo anteriores. El estudio y análisis económico-político de éstos ha permitido identificar, entre los más significativos, un conjunto de desafíos que el Gobierno deberá encarar a fin de superar los problemas estructurales del desarrollo nacional:

Construir las bases de un proyecto nacional de desarrollo: sin la generación de un pensamiento crítico de carácter nacional, apoyado en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la cultura locales, será imposible proyectar hacia futuro un modo de desarrollo que brinde respuestas efectivas a los problemas internos del país. La defensa de los intereses nacionales exige la construcción autónoma e independiente de esquemas de crecimiento y desarrollo que den respuestas pragmáticas y éticamente sustentadas a las generaciones presentes y futuras del Ecuador.

Democratizar los frutos del desarrollo y crecimiento económico: las enormes desigualdades sociales y disparidades territoriales del Ecuador no pueden ser vistos únicamente como un problema de ineficacia en la apropiación colectiva de los recursos sino, a la vez, como un freno a las posibilidades de expansión del mercado

interno y como un obstáculo ético y moral para que todos los ciudadanos se reconozcan entre sí como individuos aptos para ejercer sus libertades. Los niveles de crecimiento económico que puedan alcanzarse son inútiles sino logran ser transformados en recursos que potencien las capacidades individuales y habiliten el desarrollo de toda la comunidad nacional. Se trata entonces de procurar un tipo de crecimiento en que los activos productivos estén adecuadamente distribuidos en el conjunto de la sociedad a fin de que los diversos segmentos de la economía –la economía cooperativa, solidaria, rural, etc.- tengan oportunidad de desenvolverse y generar condiciones dignas de trabajo.

Proyectar las bases de un Ecuador post-petrolero: una economía moderna y con proyección de sostenibilidad en el tiempo no puede depender de la monoexportación de un producto cuya explotación tiene, además, un alto impacto en la destrucción del patrimonio natural del país y en la degradación de sus principales ecosistemas. El país debe encarar su futuro económico con una visión realista acerca del cercano agotamiento de sus reservas petroleras. Ello remite, a la vez, a la necesidad de generar esquemas alternativos para el uso y la protección de dichas fuentes y a la urgencia de crear las bases para una plataforma productiva efectivamente diversificada y con capacidad de insertarse competitivamente en el mercado internacional. Sin dicha diversificación, el fantasma de la ‘enfermedad holandesa’ no dejará de cernir sobre nuestras expectativas de un desarrollo humano, inclusivo y sustentable en el tiempo. La plataforma básica de la oferta exportable es la competitividad lograda a partir del mejoramiento de la productividad de amplios segmentos del aparato productivo, de un marco institucional eficiente y de una sociedad democrática, justa y soberana. La política comercial, necesaria para conducir este proceso, es pro-activa (y no simplemente receptiva y pasiva), definida en función de las necesidades de desarrollo armónico de los mercados internos y de los encadenamientos productivos que posibiliten el cambio del patrón de vinculación comercial del país.

Articular el desenvolvimiento de la economía con los problemas del medio ambiente, la cultura y la sociedad: el desarrollo humano es mucho más que crecimiento económico. Este, la modernización y el cambio tecnológico son medios para el desarrollo. Para su consecución se requiere, además, observar el papel que juegan otras variables como el medio ambiente, las relaciones sociales y las dinámicas culturales en la generación de límites y oportunidades para el desarrollo de las capacidades humanas. Se trata, entonces, de retomar las diversas reflexiones innovadoras que han surgido en los últimos años sobre los problemas del desarrollo: los planteamientos de una economía social y solidaria; el ecologismo ‘profundo’ y sus planteamientos de limitar biofísicamente al crecimiento económico; las visiones más radicales que proponen ciertas rupturas con el sistema capitalista; y las visiones ‘post-desarrollistas’ que han planteado diversos académicos y militantes de los países del Sur en la perspectiva de valorar y promover un tipo de desenvolvimiento social enraizado en las particulares estrategias sociales y culturales de los diversos pueblos del mundo.

Democratizar el poder político y el Estado: la desigualdad política ha marcado el desenvolvimiento excluyente de la democracia y la economía ecuatorianas a lo largo de su historia. Los grandes niveles de influencia y control político de los tradicionales grupos de poder en las orientaciones decisivas de la agenda pública han reforzado las históricas relaciones de dominación y hegemonía de aquellos sobre el conjunto de la sociedad. La democratización del poder político apunta, por tanto, a potenciar la organización autónoma de los diversos segmentos de la sociedad civil y a promover la más amplia participación ciudadana en los procesos de planificación, gestión y control

de la gestión estatal y del mismo desenvolvimiento de las instituciones de mercado. En esta perspectiva es de particular importancia potenciar a las organizaciones sociales debilitadas en el marco de la flexibilización y las reformas laborales de los años 90 y auspiciar las dinámicas asociativas en los sectores económicos en que las capacidades organizativas de la ciudadanía son en extremo frágiles y se corresponden con precarias condiciones de trabajo. Todo ello es inviable sin una efectiva y profunda reforma del Estado en la perspectiva de alcanzar la máxima descentralización, descorporativización y transparencia en sus modos de gestión y, a la vez, sin la real democratización del sistema de partidos políticos.

Propiciar un esquema de integración regional inteligente y soberano: En un escenario mundial asimétrico, la apertura comercial indiscriminada y la libertad conferida a los flujos de capital internacional han probado ser tácticas limitadas y parciales para liderar el crecimiento económico. Los objetivos de desarrollo requieren de relaciones internacionales orientadas a la recuperación plena de la soberanía nacional, con una estrategia comercial pragmática, definida a partir de las necesidades de desarrollo armónico de todas las regiones del país. Ello implica abandonar las concesiones unilaterales no negociadas y las políticas de dominación hemisférica y promover iniciativas inscritas en el multilateralismo, la integración subregional, la ampliación de los mercados sur-sur y la activa participación en acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y cambio climático. Dadas las asimetrías mundiales y en un contexto de dolarización, las negociaciones comerciales, económicas, políticas y energéticas deben conducirse a partir de la consolidación de bloques sub-regionales con otros países de Latinoamérica para la prevención de desastres, la exigencia a los países industrializados de compensaciones frente al cambio climático y la integración geopolítica en grandes proyectos de inversión conjunta.

Afrontar estos desafíos exige tener suprema claridad sobre los principios y valores que sustentan un proceso democrático de cambio social y político como el que pretende alcanzar el Gobierno y sobre los objetivos de desarrollo humano a los que dicho cambio apunta como horizonte histórico para la construcción de una sociedad justa y soberana.

### III. ¿Cuál es el sentido del cambio? Principios y orientaciones del Plan de Desarrollo

Cualquier proyecto responsable tiene orientaciones éticas, utópicas y teóricas que permiten delimitar el norte del camino y asegurar la factibilidad de sus sueños. Estas orientaciones guían las grandes decisiones dentro de las cuales operan los actores sociales, políticos y económicos y permiten visualizar en cada momento de la marcha si se está o no en la ruta adecuada. Este plan no es la excepción.

Las orientaciones buscan remover la idea de que el presente es una pura fatalidad histórica a la que debemos resignarnos o acostumbrarnos como se habitúa el peatón al paisaje que observa todos los días. La negación de la posibilidad del cambio obliga al ciudadano común a ver el futuro desde el conformismo y niega así la posibilidad de construir en el presente opciones de transformación y acuerdos colectivos que permitan creer que otras formas de vida social son posibles. Por eso la necesidad de plantear orientaciones emancipadoras y recuperar el derecho a concebir un futuro mejor.

Las orientaciones éticas que guían este Plan se fijan dentro de una concepción *igualitaria y democrática de la justicia* que se expresa en tres dimensiones:

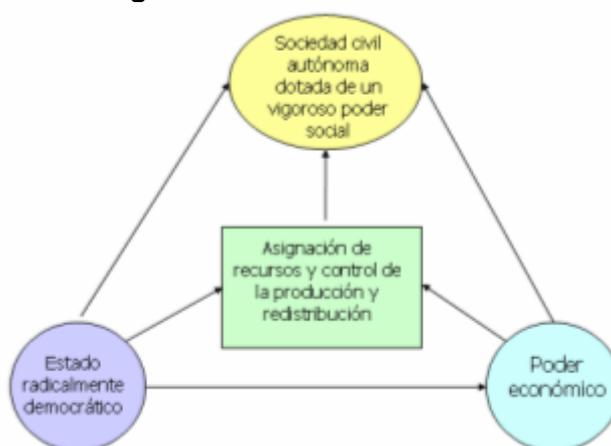
- *La Justicia social y económica como base del ejercicio de las libertades de todos y todas:* en una sociedad justa, todos y cada uno de los individuos que la integran gozan del mismo acceso a los medios materiales, sociales y culturales necesarios para subsistir y llevar una vida satisfactoria que les permita auto-realizarse y sentar las bases para el mutuo reconocimiento como ciudadanos iguales.
- *La justicia democrática participativa:* en una sociedad políticamente justa, todos y todas deben contar con el mismo poder para contribuir al control colectivo institucionalizado de las condiciones y decisiones políticas que afectan su destino común, lo que debe entenderse como la defensa de los principios de igualdad política, participación y de poder colectivo democrático.
- *La justicia intergeneracional:* en una sociedad inter-generacionalmente justa, las acciones y planes del presente tienen que tomar en cuenta a las generaciones futuras. Tal situación implica un pacto ambiental y distributivo que tome en cuenta el impacto ambiental y social que tiene el uso de los recursos naturales y las acciones y decisiones económicas que se toman en el presente.

La combinación de estos principios apunta a la articulación de las libertades democráticas con la posibilidad de construir un porvenir justo y compartido: sin actuar sobre las fuentes de la desigualdad económica y política no cabe pensar en una sociedad plenamente libre. El desenvolvimiento de ésta depende del manejo sostenible de unos recursos naturales y productivos escasos y frágiles. El planeta no resistiría un nivel de consumo energético individual equivalente al de los ciudadanos de los países industrializados. El fin de la 'sociedad de la abundancia' exige disposiciones individuales e intervenciones públicas que no ignoren las necesidades generales y cultiven proyectos personales y colectivos atentos de sus consecuencias sociales y ambientales globales.

Se trata entonces de promover la construcción de una sociedad que profundice la calidad de la democracia y amplíe sus espacios de incidencia en condiciones de radical igualdad social y material. Ello apunta al fortalecimiento de la sociedad –y no del mercado (como en el neoliberalismo) ni del Estado (como en el denominado ‘socialismo real’)- como eje orientador del desenvolvimiento de las otras instituciones sociales.

El fortalecimiento de la sociedad consiste en promover la libertad y la capacidad de movilización autónoma de la ciudadanía para realizar voluntariamente acciones cooperativas, individuales y colectivas, de distinto tipo. Esa capacidad exige que la ciudadanía tenga un control real del uso, de la asignación y de la distribución de los recursos tangibles e intangibles del país.

Figura 1: Sociedad civil fuerte



Fuente: Olin, 2006

No obstante, la diversidad humana<sup>26</sup> hace imposible alcanzar la plenitud de la igualdad, por lo que es necesario trazar los límites socialmente tolerables de la desigualdad así como los fines que es necesario procurar para alcanzarla.

¿Qué desigualdades son admisibles moral y éticamente? *El principio rector de la justicia relacionado con la igualdad tiene que materializarse en la eliminación de las desigualdades que producen dominación, opresión o subordinación entre personas y en la creación de escenarios que fomenten una paridad que viabilice la emancipación y la autorrealización de las personas y donde los principios de solidaridad y fraternidad puedan prosperar y con ello la posibilidad de un mutuo reconocimiento.*

Los postulados mencionados proponen una ruptura radical con las visiones instrumentales y utilitarias sobre el ser humano, la sociedad y las relaciones que tienen estos con la naturaleza. Esta ruptura se puede ver claramente en los principios que sustentan esta orientación hacia una sociedad justa, libre, democrática y sustentable.

#### a. Hacia un ser humano que desea vivir en sociedad

*“Y es bien raro pensar en una persona feliz como una persona solitaria, pues el ser humano es una criatura social y está naturalmente dispuesta a vivir junto a otros” (Aristóteles, Ética nicomáquea, IX, 9).* Los hombres y las mujeres somos seres

<sup>26</sup> Diversidad que es producto de características externas como el medio ambiente natural, social o el patrimonio heredado legítimamente, y personales, tales como edad, orientación sexual, etnia, metabolismo, etc.

sociales, gregarios y políticos. La realización de una vida plena es impensable sin la interacción y el reconocimiento del *otro*, que son todos y no un grupo particular. Se trata de reconocer que no podemos defender nuestra vida sin defender la de los demás –los presentes y descendientes-, y que todos juntos debemos asegurar que *cada persona y cada comunidad pueda efectivamente elegir la vida que desea vivir y que al mismo tiempo aseguremos el ejercicio de todos los derechos de cada uno de los miembros de la sociedad.*

Para esto debemos concebir al ser humano no como un simple consumidor sino como un portador de derechos y responsabilidades hacia los otros.

Al tomar a la sociedad como punto de referencia se resalta la vocación colectiva y cooperativa del ser humano. Se trata de un individuo que incluye a los otros en su propia concepción de bienestar. Como sostenía Kant: “*Al considerar mis necesidades como normativas para otros, o, al hacerme un fin para los otros, veo mis necesidades hacia los otros como normativas para mí*”. A esto sólo habría que añadir un elemento: que “los otros” (todos y todas) puedan ver mis necesidades también como normativas hacia ellos.

Este principio define el espacio de realización social como aquel en que el individuo puede pensarse y recrearse en relación con los demás. Al definir este espacio tenemos que reflexionar en torno a las distancias justas e injustas que separan a unos de otros, lo que nos hace conscientes de que ser poseedor de derechos implica necesariamente tener obligaciones hacia los otros.

Asociado a tal concepción de individuo, adherimos una concepción de la libertad que define la realización de las potencialidades de cada individuo como una consecuencia de la realización de las potencialidades de los demás. La libertad de todos es la condición de posibilidad de la libertad de cada uno.

En este proceso, cada uno contribuye mejor a reproducir su vida y la de sus descendientes en tanto apuesta al logro de una vida digna para los otros. Bajo esta perspectiva, no es suficiente con afirmar que la libertad de una persona se limita a que otro no interfiera en sus acciones individuales<sup>27</sup>. La libertad supone la creación de posibilidades reales de autogobierno de una sociedad; es decir, la creación de condiciones sociales para que cada uno pueda decidir sobre su particular proyecto de vida y sobre las normas que rigen la vida de todos.

El derecho universal a la libertad tiene su contraparte en la obligación universal de luchar por la igualdad y no ejercer coerción contra nadie. Ello implica ir hacia la definición democrática de una política de provisión de bienes públicos en la cual las personas puedan tener libertad efectiva para aceptar o rechazar los beneficios en cuestión.

### **b. Hacia la igualdad, la integración y la cohesión social**

Al ser el individuo un ser social, se propone retomar a la sociedad como unidad de observación e intervención y a la igualdad, inclusión y cohesión social como valores que permiten promover el espíritu cooperativo y solidario del ser humano.

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, no es suficiente únicamente no coartar la libertad de expresión de los que pueden expresarse sino que además se requieren políticas que propicien la capacidad de todos para ejercer dicha libertad de palabra y voz.

Dado que se postula una justicia social como espacio de mutuo reconocimiento entre ciudadanos iguales, defendemos la idea de que no es suficiente con dar más al que menos tiene (y peor aún dádivas) sin pensar la distancia que separa a uno del otro. En un espacio de reconocimiento de la desigualdad y la diversidad, la forma de distribución de los recursos tiene que dirigirse a reducir las brechas sociales y económicas y a auspiciar la integración y cohesión de los individuos en la sociedad.

Sostenemos que una sociedad igualitaria es una comunidad política no estratificada en el sentido de que no genera grupos sociales desiguales. Los modelos asistenciales, al limitarse al acceso a bienes de subsistencia y al no tomar en cuenta las distancias de las que parten los individuos, han producido una sociedad desigual, poco cohesionada y donde la probabilidad de construir dominación y subordinación es alta. Con ello se posterga la búsqueda de un lugar común en el que ciudadanos *pares* tengan el anhelo de convivir juntos. Debe aclararse, sin embargo, que la paridad mencionada “no significa que todo el mundo deba tener el mismo ingreso [nivel de vida, estilo de vida, gustos, deseos, expectativas, etc.], pero sí requiere el tipo de paridad aproximada que sea inconsistente con la generación sistémica de relaciones de dominación y de subordinación”<sup>28</sup>.

La idea de incluir igualitariamente a todos y todas hace referencia a niveles que van más allá de los términos individuales ya que contemplan a la estructura social misma y a su posibilidad de cohesión. No hay que olvidar que se trata de políticas de carácter ‘público’ no sólo en el sentido estatal del término (es decir, que el Estado las financia, gestiona e implementa), sino que apuestan por una inclusión de toda la comunidad política. Se trata de crear una ciudadanía con capacidad de tomar decisiones por fuera de la presión o la tutela del poder de unos pocos. Se apuesta por un modelo igualitario que propicie y garantice la participación de los sujetos, más allá de su condición de clase, del lugar ocupado en la estructura formal de trabajo o de su sexo o credo. Son políticas de y para la ciudadanía en general. Como reza el mensaje del Libertador Simón Bolívar: “Sin igualdad perecen todas las libertades, todos los derechos”.

### **c. Hacia el cumplimiento de derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas.**

Partimos de la máxima: *el libre desarrollo de todos y todas es la condición para el libre desarrollo de cada uno*. Por tal razón, la meta debe ser la expansión de las capacidades de todos los individuos para que puedan elegir *autónomamente*, de manera individual o asociada, sus objetivos. Asimismo, la atención no debe estar puesta exclusivamente sobre el acceso al bien mínimo, a *tener* lo elemental. El verdadero objetivo es el desarrollo de capacidades fundamentales y la afirmación de identidades que constituyen al *ser*. El referente debe ser la vida digna y no la mera supervivencia.

Como ha dicho el premio Nobel de Economía Amartya Sen: “*Dado que la conversión de los bienes primarios o recursos en libertades de elección puede variar de persona a persona, la igualdad en la posesión de bienes primarios o de recursos puede ir de la mano de serias desigualdades en las libertades reales disfrutadas por diferentes personas*”. (Sen, 1992) Se debe abogar, entonces, por la expansión de las capacidades en el marco del cumplimiento de los derechos humanos antes que basarse únicamente en el acceso a satisfactores de necesidades mínimas.

---

<sup>28</sup> Fraser, Nancy. 1999. “Repensando la esfera pública. Una contribución a la crítica de la Democracia actualmente existente”, Revista Ecuador Debate, nº 46 (Abril):139-174, Quito.

Para que los individuos ejerzan sus capacidades y potencialidades, “es necesario una distribución igualitaria de las condiciones de vida, dado que sólo si se dispone de los recursos necesarios podrán realizarse los proyectos individuales. Y solo si esa distribución no es desigual existen las condiciones para un mutuo reconocimiento sin el cual no hay una pública externalización de las capacidades”. (Ovejero 2006)

El objetivo debe ser entonces la garantía de los derechos de los ciudadanos y con ello la co-responsabilidad que tienen en el cumplimiento de los deberes para con los otros, sus comunidades y la sociedad en su totalidad. Si el objetivo son los derechos, las políticas no pueden ser selectivas sino universales; razón por la cual el objetivo en la producción y distribución de bienes públicos debe ser la ampliación de las coberturas y la mejora de la calidad de las prestaciones. La focalización puede reflejar una prioridad ante emergencias momentáneas, pero el principio rector de la estrategia económica y social de mediano y largo plazo debe ser la universalidad solidaria.

Debemos reconocer, como señala Martha Nussbaum<sup>29</sup>, que existen dos umbrales que nos permiten caracterizar una vida como humana. El primero: las capacidades de los seres humanos para realizarse y funcionar dentro de la sociedad. El segundo: que las funciones y capacidades no sean tan mínimas, ni tan reducidas.

La idea intuitiva de una vida acorde con la dignidad humana sugiere que las personas no solo tienen derecho a la vida, sino a una vida compatible con la dignidad de la persona. Por lo tanto, abogamos por el reconocimiento de una igual dignidad de los seres humanos. Reiteramos: el conceder a algunas personas un derecho desigual debe ser siempre un objetivo temporal (en el mejor de los casos, y no debe ser un *modus operandi* de la política pública), pues supone situar al ‘beneficiario’ en una posición de subordinación e indignidad frente a los demás.

#### **d. Hacia la reconstrucción de lo público**

Si una de los principales problemas de las últimas décadas fue la privatización de lo público, la construcción de una nueva sociedad obliga a recuperarlo. Ello implica retomar la idea de la propiedad y el servicio públicos como bienes producidos y apropiados colectiva y universalmente. Existe un conjunto de bienes a cuyo acceso no se puede poner condiciones de ningún tipo ni convertir en mercancías a las que solo tienen derecho quienes están integrados al mercado. El Estado, la comunidad política, debe garantizar el acceso sin restricciones a este conjunto de bienes públicos para que todos y todas puedan ejercer sus libertades en igualdad de condiciones.

La recuperación de lo público implica retomar ciertas funciones del Estado social, como garante del bien común, para articularlo con el nuevo lugar que tiene la sociedad civil en la gestión de lo público: se trata del espacio de los movimientos sociales, de las asociaciones comunitarias, de los colectivos ciudadanos, de las organizaciones civiles y de la participación organizada de sectores voluntarios que reclaman para sí un rol preponderante en la toma de decisiones políticas y en la incidencia en las grandes orientaciones de la vida pública del país.

Lo público se define, desde esta perspectiva, como “lo que es de interés o de utilidad común a todos los miembros de la comunidad política, lo que atañe al colectivo y, en esta misma línea, a la autoridad de lo que de allí se emana”. (Rabotnikof, 1995) La recuperación de lo público se relaciona con un proyecto de país y de nación

---

<sup>29</sup> Martha Nussbaum, (2006) Las fronteras de la Justicia. Consideraciones sobre la exclusión, Paidós, Barcelo-España.

independiente, integrador y capaz de imaginarse un mejor futuro construido colectivamente.

Se trata, además, de retomar la idea de lo público como opuesto a lo oculto. En el caso del Estado la transparencia de sus actos es fundamental. De lo contrario, podría generar desigualdades en la asignación de los recursos y la imposibilidad de reclamar por parte de los afectados. Lo público como lo visible, lo transparente, lo publicado, impide que se ejerzan relaciones de dominación bajo el argumento de que aquellas son parte del espacio privado e íntimo de la vida, como por ejemplo la violencia contra la mujer.

La noción de lo público está también asociada a los espacios comunes de encuentro entre ciudadanos: espacios abiertos a todos sin exclusiones y no meramente como un mercado de vendedores y compradores. Tal situación es indispensable en un país en donde se ha negado sistemáticamente la libre expresión de identidades como las de las mujeres, las culturas indígenas, los afro-descendientes, las diversidades sexuales, los pobres y otras sub culturas usualmente marginadas.

Lo que está en juego entonces es la necesidad de construir una noción de espacio público entendido como aquello que hace referencia tanto a los lugares comunes, compartidos y compartibles (plazas, calles, foros, mercados, bibliotecas, escuelas), como a aquellos donde aparecen o se ventilan, entre todos y para todos, cuestiones de interés común.

Uno de los principales instrumentos para el fortalecimiento de lo público en la sociedad es la existencia de una escuela pública, universal, no confesional y financiada íntegramente por el Estado. Dicha escuela deberá respetar y promover el pluralismo ideológico y la libertad de conciencia, cuya defensa debe ser uno de sus objetivos primordiales,

### **e. Hacia un trabajo y un ocio liberador**

El punto de partida de la libertad potencial que genera el trabajo es que los ciudadanos tengan la posibilidad de asegurar el propio sustento con el mismo.

En la práctica social y económica se ha confundido el reparto del trabajo con el reparto del empleo. En las actuales sociedades capitalistas, las actividades laborales se dividen básicamente en una parte de trabajo asalariado, de trabajo mercantil autónomo, de trabajo no mercantil doméstico y de trabajo comunitario. En este sentido, una agenda igualitaria consiste en repartir toda la carga de trabajo y no solo la parte que se realiza como empleo asalariado. Lo que hoy se plantea como reparto del trabajo no es más que reparto del empleo asalariado, y el objetivo que lo alienta es menos una voluntad de repartir igualitariamente la carga de trabajo que la de proceder a un reparto más igualitario de la renta.

Un objetivo de un cambio de época estará asociado al lema “trabajar menos para que trabajen todos, consumir menos para consumir todos con criterios sostenibles ambientalmente, mejorar la calidad de vida dedicando todos más tiempo a cuidar de los demás, del entorno y de nosotros mismos; cuestionar no solo la distribución de la renta sino la forma de producción y los productos consumidos” (Riechmann y Recio: 1997, 34). No obstante, la reducción de la jornada no debe ser vista sólo como instrumento técnico para una distribución más justa del trabajo, sino como la meta transformadora de la sociedad, de crear más tiempo disponible para las personas.

El modo de producción debe estar centrado en el trabajo, pero no asentado en la propiedad Estatal de los medios de producción como proponía el socialismo real, sino

en un régimen mixto de propiedad donde coexiste la propiedad privada regulada, el patrimonio público, las comunidades y las asociaciones colectivas (cooperativas) que, en tanto buscan la reproducción de la vida de sus miembros, tienen la potencialidad de asumir como objetivo colectivo la reproducción de la vida de todos, y pesar fuertemente en las decisiones sobre la economía pública. Esto significa pasar de una economía del egoísmo a una del altruismo-solidario. Como señala Boaventura de Souza Santos, pasar de un sistema al estilo Microsoft Windows a un Sistema Linux; es decir que lo socialmente eficiente implica competir compartiendo, generando riqueza motivados por el interés particular pero respetando criterios de solidaridad, reciprocidad y justicia social.

Se trata de situarse en la perspectiva más amplia de la transformación de las relaciones sociales en sentido emancipador, liberando tiempo para vivir garantizando un trabajo que permita la realización personal en todos sus ámbitos. Tal situación se vincula con los objetivos de la abolición de la división sexual del trabajo y un reequilibrio de los tiempos sociales, que reduzca la importancia del trabajo en beneficio de otras dimensiones de la existencia humana: el ocio creador, el arte, el erotismo, la artesanía, la participación democrática, la fiesta, el cuidado de las personas y de la naturaleza o el de la participación de actividades comunitarias. Se procura la construcción de mundos vitales, distintos al imperio absoluto de la producción y del productivismo, y peor aún el predominio del capital sobre el trabajo. Este último tiene que ser el fin mismo del proceso económico.

### **f. Hacia una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa**

Uno de las orientaciones con la forma de convivencia humana alude a construir relaciones que auspicien la solidaridad y la cooperación entre ciudadanos, que se reconozcan como parte de una comunidad social y política. La construcción de la cooperación, la solidaridad y la fraternidad es un objetivo acorde con una sociedad que quiere recuperar el carácter público y social del individuo y no pretende únicamente promover el desarrollo de un ser solitario y egoísta (sociedad de libre mercado).

La fraternidad o comunidad de acción se coloca en el corazón de los proyectos democrático-republicanos: postula un comportamiento asentado en la idea: “Yo te doy porque tú necesitas y no porque pueda obtener un beneficio a cambio”. Es un conjunto de valores y motivaciones individuales que facilita el desarrollo de la libertad positiva de todos y que legitima el principio de la redistribución de la riqueza y la promoción de la igualdad social (más aún en condiciones de escasez relativa).

La fraternidad implica una disposición cívica: involucra el reconocimiento de las necesidades e intereses de los otros, la aceptación de la justicia de la ley y el respeto de las instituciones que permiten el ejercicio de la democracia como forma de sociedad y de gobierno que apunta a que nadie sea sometido a la voluntad de otros, a que todos tengan igual disponibilidad para ser ciudadanos activos en la construcción de la comunidad política.

Se trata de propiciar la construcción de escenarios donde el ideal de la fraternidad pueda prosperar en una dirección en que los objetivos personales no se reduzcan al afán de obtener réditos particulares sino también a construir experiencias comunes que edifiquen un porvenir compartido en que nadie dependa de otro particular para vivir dignamente.

Vale mencionar, no obstante, que la cooperación se desarrollará en la medida en que las partes interesadas sean conscientes de que en el futuro estarán ligadas por proyectos conjuntos: propiciar un orden social e institucional en el que las personas reconozcan que el beneficio de uno depende del beneficio de todos.

#### **g. Hacia una relación armónica con la naturaleza**

La responsabilidad ética con las actuales y futuras generaciones y con el resto de especies es un principio fundamental para prefigurar un nuevo esquema de desarrollo humano. Éste necesita reconocer la dependencia de la economía respecto de la naturaleza; admitir que la economía forma parte de un sistema mayor, el medio ambiente, soporte de la vida como proveedor de recursos y funciones ambientales y sumidero de deshechos.

La economía no puede verse únicamente como un circuito cerrado entre productores de mercancías y consumidores, siendo el mercado su mecanismo de coordinación a través de los precios. En realidad, la economía constituye un sistema abierto que necesita el ingreso de energía y materiales, como insumos del proceso productivo y al ser procesados generan un flujo de residuos: el calor disipado o energía degradada y los residuos materiales, que en ese estado retornan a la naturaleza, pero no pueden reciclarse completamente.

Asimismo, además de la recreación con hermosos paisajes, la naturaleza proporciona un conjunto de servicios fundamentales para la vida: la temperatura, la lluvia, la composición atmosférica, etc., que constituyen condiciones insustituibles y cuya preservación tiene un valor infinito.

No se trata de mantener incólume el patrimonio natural, porque esto es imposible por el uso de energía y materiales que realizan las distintas sociedades así como por la capacidad de asimilación de los ecosistemas, sino de resguardarlo a un nivel adecuado.

Las políticas públicas tradicionalmente han intentado enfatizar con poco éxito la equidad intra-generacional, enfocándose en los más pobres. No obstante, suele omitirse la equidad inter-generacional; se ignoran las preferencias de las próximas generaciones (o incluso las preferencias de la generación actual en unos cuantos años). No se entiende que el no pago de la 'deuda ambiental' ahora puede implicar la imposibilidad de pago de la 'deuda social' del mañana.

Promover el desarrollo sostenible significa consolidar el progreso tecnológico hacia el incremento de la eficiencia, entendida como la generación de un nivel de producción determinado, con el menor uso posible de recursos naturales.

#### **h. Hacia un Estado democrático, plurinacional, pluralista y laico**

La visión de un Estado plurinacional, megadiverso y plural busca el reconocimiento político de la diversidad étnica, regional, sexual, regional y apuesta por la generación de una sociedad que promueva múltiples sentidos de lealtad y pertenencia a la comunidad política.

Una identidad nacional homogénea y plana constituye un referente poscolonial que no tolera la diferencia y la diversidad como principios constitutivos de la organización estatal. El Estado plurinacional megadiverso asume la idea de una multiplicidad de

identidades que, en continua interacción, reproducen una serie de relaciones complejas con la nación. Así, la figura del ciudadano como titular de unos derechos exigibles, únicamente en términos individuales, se une a una noción de derechos de titularidad colectiva: lenguaje, cultura, justicia, y territorio.

Tal diversidad es reflejada institucionalmente por medio de una arquitectura estatal de carácter flexible donde la descentralización, la autonomía y otras circunscripciones territoriales especiales pasan al primer plano. Asimismo, el principio de un Estado que reconoce la diferencia debe prefigurar soluciones jurídicas e institucionales específicas (bajo la forma de derechos) que posibiliten la efectiva igualdad de los diversos. Se abre así el espacio para específicas políticas de discriminación afirmativa que aseguren la reparación de las ventajas históricas de ciertos grupos y prefiguren un contexto efectivo de oportunidades igualitarias para todos y todas los ecuatorianos.

Por su parte, la actividad cultural y artística debe ser entendida como el libre despliegue de la expresividad y del ejercicio de la reflexión crítica. En una sociedad radicalmente democrática, la cultura debe ser concebida y experimentada como una actividad simbólica que permite dar libre cauce a la expresividad y capacidad de reflexión crítica de las personas. Una parte fundamental del valor de esta actividad radica en su capacidad de plasmar la especificidad social, cultural e histórica en la que se desenvuelve la vida social.

Así, la actividad cultural debe ser garantizada por el Estado como un bien público. Por su carácter esencialmente libre se debe garantizar, entonces, la autonomía de la actividad cultural y artística frente a los imperativos administrativos del Estado y especulativos del mercado. En consecuencia, el Estado debe garantizar y promover la creación cultural y artística bajo condiciones que aseguren su libre desenvolvimiento.

La defensa de la laicidad del Estado, entendida como el establecimiento de las condiciones jurídicas, políticas y sociales idóneas para el desarrollo pleno de la libertad de conciencia, base de los Derechos Humanos, es condición sin en qua non para garantizar el pluralismo social en todas sus formas.

Se considera así a cada ciudadano/a individual como el único/a titular de la libertad de conciencia y la distinción entre la esfera de lo público, que concierne a todos y a cada uno de los ciudadanos, independientemente de sus orientaciones en materia de conciencia, y la esfera de lo privado, lugar de las creencias particulares. Ello afirma la necesaria separación de las iglesias y el Estado.

En el ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos, el carácter laico del Estado, garantiza el antidogmatismo y el respeto. El primero implica el uso de la razón, del saber y de la ciencia frente a los dogmatismos (verdades absolutas) de las creencias. El segundo consiste en aprender a convivir en la diversidad sin intolerancias. Esto significa que las personas tomen decisiones en su vida sexual y reproductiva, con autonomía y beneficiándose del progreso científico y del acceso a una información y educación desprejuiciada y libre.

Los individuos miembros de entidades colectivas poseen el derecho a que se protejan sus convicciones en el espacio propio de dichas entidades, sin más límite que los principios de igualdad de todos los ciudadanos (igualdad positiva) y de orden público sin discriminaciones (igualdad negativa). A su vez, los poderes públicos deberán proteger la libertad religiosa y de culto, entendida como un aspecto del derecho a la libre conciencia sin discriminaciones de ninguna clase.

**i. Hacia una democracia representativa, participativa y deliberativa a la vez**

Un Estado efectivamente democrático requiere instituciones políticas y modos de gobernanza pública que, sostenidas en una estructura de representación política pluralista y diversa, den cabida a la participación ciudadana y a la deliberación pública en la toma de decisiones y en el control social de la acción estatal. Sólo en la medida en que se abran los debidos espacios de participación y diálogo a los ciudadanos éstos acrecentarán su poder de incidencia pública, sus capacidades de auto-gobierno y de organización social autónoma, su interés por las cuestiones públicas y podrán, entonces, constituirse en un pilar para el cambio político que requiere el país.

La democracia, entendida como una forma de organización del Estado, se ha reducido a las competencias electorales que en un territorio determinado definen los funcionarios que han de detentar el liderazgo político en los terrenos legislativo y ejecutivo (Fung y Olin, 2003).

La gobernanza participativa entraña la presencia de una ciudadanía activa y de fuertes movimientos sociales que trabajen en redes abiertas con los agentes estatales, en cuestiones locales y en temas nacionales, y la institucionalización de múltiples dispositivos participativos a fin de que aquellos ganen en capacidad de influencia y de control sobre las decisiones políticas.

Se trata entonces de promover una efectiva inserción de la participación ciudadana en la gestión pública y el proceso político. El Estado pasa a ser gestionado a través de redes públicas en que se implica la ciudadanía y la sociedad civil organizada y que se soporta en nuevos procedimientos para un mayor equilibrio de poder en la toma de decisiones. La innovación institucional participativa democratiza así la gestión pública y la vuelve más eficiente en la medida en que se cimienta en las demandas y en la información producida colectivamente en el diálogo público entre sociedad y estado. En la medida en que dicha participación activa el interés y el protagonismo de los sectores más desfavorecidos tiene además efectivas consecuencias en una redistribución más justa de la riqueza social.

La democracia participativa parte del principio de la igualdad política de los ciudadanos en la producción de las decisiones públicas que afectan la vida común y supone el mutuo reconocimiento entre individuos, todo lo cual es incompatible con estructuras sociales que involucran niveles flagrantes de exclusión y desigualdad. Las bases sociales de la democracia participativa apuntan a lograr un tipo de igualdad sustantiva que posibilite la reciprocidad entre sus miembros. Ello permite integrar a los diferentes actores en un proceso de diálogo, en el que intereses y objetivos en conflicto se evalúan y jerarquizan de acuerdo a un conjunto de criterios definidos públicamente y entre actores pares.

## ¿Qué entendemos por desarrollo?

La década de los 90 fue especialmente significativa para constatar el retroceso de la noción y de la definición de claros objetivos de desarrollo nacional. Predominaron, más bien, las políticas de estabilización y ajuste estructural abocadas a producir crecimiento económico por medio de una inserción indiscriminada en el mercado global.

Sin duda, el crecimiento económico es preferible al estancamiento y constituye la base para generar y disponer de los recursos necesarios para alcanzar mejores condiciones de vida, pero la posibilidad de contar con ingresos adicionales no garantiza que éstos se transformen en desarrollo humano.

El patrón de crecimiento tiene tanta importancia como su forma de evolución y puede ocurrir, incluso, que ciertos tipos de crecimiento obstaculicen el desarrollo, agudicen los niveles de pobreza y empeoren los impactos sobre el medio ambiente y, en definitiva, no democratizan sus frutos. Tal situación se ha evidenciado en las últimas décadas en el Ecuador y en casi todos los países de la región.

Sostenemos que es necesario tener una definición más amplia de desarrollo que no suscriba únicamente como objetivo la búsqueda del crecimiento económico.

Por ello proponemos una mirada de desarrollo que nos permita ahondar esfuerzos para conseguir objetivos nacionales más ambiciosos. En tal virtud, *entendemos por desarrollo la consecución del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable. Nuestro concepto de desarrollo nos obliga a reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros a fin de posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir compartido.*

Tradicionalmente se ha tendido a confundir entre medios y fines. El crecimiento económico, la modernización y el cambio tecnológico son medios para el desarrollo. El fin de éste es la ampliación de las capacidades o libertades de los seres humanos. Esas libertades son esenciales como valores en sí mismas. Todo ser humano tiene derecho a ejercerlas, y en la medida que así lo hace, contribuye a un crecimiento económico de calidad, a la democratización de la sociedad, y al establecimiento de unas relaciones sociales más fluidas e igualitarias.

El crecimiento deja de ser, entonces, un fin en sí mismo para transformarse en un medio para facilitar el logro de los dos principales componentes del desarrollo humano. Por un lado, la formación y potenciación de capacidades humanas, que comprenden un mejor estado de salud de cada individuo y el acceso apropiado a conocimientos y destrezas particulares. Y, por otro, el uso efectivo que hace cada ciudadano de esas capacidades a fin de auto-realizarse y tener una vida satisfactoria a través del ejercicio de sus facultades y deseos (el trabajo, la producción, las actividades sociales,

culturales, artísticas y políticas, el descanso, etc.). El equilibrio de esos dos componentes minimiza el apareamiento de frustraciones y desengaños sociales.

En consecuencia, el desarrollo comprende, más que el incremento de la riqueza, la expansión de las capacidades (cognitivas, emocionales, imaginativas<sup>30</sup>) y el despliegue de las facultades, garantizando la satisfacción de las necesidades intrínsecas del ser humano. Ello implica entender que la satisfacción de las necesidades, la igualdad de oportunidades y el estímulo del ejercicio de las capacidades son factores fundamentales para el desarrollo endógeno y crecimiento económico.

El desarrollo humano coloca, además, a la protección del medio ambiente en el centro de sus preocupaciones. Para no destruir la diversidad, la complejidad y las funciones de los sistemas ecológicos, las actividades humanas y sus efectos deben regularse y constreñirse de acuerdo a ciertos límites físicos. Esto es fundamental, pues los modelos de crecimiento expansivo de los países ricos del Norte están provocando una destrucción planetaria por los efectos del calentamiento global, la destrucción de la capa de ozono y la pérdida de la biodiversidad.

La sostenibilidad se ubica como el elemento vinculante entre los sistemas económicos y ecológicos a fin de que, en primer lugar, la vida humana sea mantenida indefinidamente; en segundo lugar, los seres humanos pueden reproducirse; y, en tercer lugar, los diversos grupos, pueblos y nacionalidades que habitan el país puedan desarrollar la pluralidad de estrategias económicas y culturales con que históricamente se han relacionado con la naturaleza.

Creemos que estamos dando un paso enorme en una propuesta mundial que permita dar un cambio de rumbo radical y cualitativo al proponer a la comunidad internacional el reconocimiento del valor de uso de las cosas y de las acciones. El reconocimiento de tal valor, implicaría un viraje radical sobre las usuales perspectivas de desarrollo, dado que reconocería que existen cosas que no necesariamente se venden ni se compran en el mercado, pero no por ello no tienen un valor social, cultural, estético o ambiental en la cual todos (ecuatorianos y resto del mundo) debemos cooperar para que sigan existiendo. Es la recuperación de la perspectiva de que pueden existir bienes públicos mundiales, de tal forma que se ponga en tela las fronteras entre naciones apostando a la construcción de un desarrollo que implica un bienestar colectivo mundial. De existir un reconocimiento a nivel mundial estaríamos dando un gran paso, como el del hombre a la luna, en la esperanza de creer que otro mundo es posible.

Esta concepción del desarrollo recoge, por tanto, la heterogeneidad y la gran diversidad productiva, tecnológica, ecológica, social y cultural del país. Y desde ahí propone estrategias y políticas económicas diferenciadas. La insistencia en políticas estandarizadas no hace sino profundizar la heterogeneidad, la disparidad territorial y la

---

<sup>30</sup> Nos referimos principalmente a la salud y la integridad corporal, los sentidos, la imaginación, el pensamiento, las emociones, la razón práctica, la afiliación, el respeto, el juego, el control del propio entorno (político y material).

persistencia de patrones tradicionales de acumulación. Desde luego, la estrategia y las políticas propuestas, para el nivel nacional, deben guardar coherencia y lógica internas.

En el marco de los principios presentados y bajo la mirada expuesta sobre el desarrollo, este Plan propone a la sociedad ecuatoriana un gran contrato político, social, económico, ambiental y cultural para conseguir los siguientes Objetivos de Desarrollo Humano Nacional.

Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial

Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía

Objetivo 3. Aumentar esperanza y la calidad de vida de la población

Objetivo 4. Promover un medio ambiente sano y sostenible, y garantizar el acceso a agua, suelo y aire seguro

Objetivo 5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana

Objetivo 6. Un trabajo estable, justo y digno

Objetivo 7. Recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común

Objetivo 8. Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad

Objetivo 9. Fomentar el acceso a la justicia

Objetivo 10. Garantizar el acceso a participación pública y política

Objetivo 11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible

Objetivo 12. Reformar el Estado para el bienestar colectivo

## Una Nueva Estrategia Nacional de Desarrollo

El combate decidido a las fuentes de desigualdad económica y política promueve una sociedad plenamente libre, que se construye en una democracia radical, expresión de la organización social fortalecida y de la plena realización de la ciudadanía. El Estado es el promotor de este proceso y el garante del ejercicio universal de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, condición ineludible para anular las relaciones de dominación, opresión o subordinación entre personas y para crear escenarios sociales y políticos que canalicen su emancipación y autorrealización.

El libre desarrollo de cada ciudadano es condición necesaria para el libre desarrollo del conjunto 'ciudadanía'. El objetivo de la estrategia de desarrollo es, entonces, la expansión de las capacidades de todos los individuos para que puedan elegir autónomamente, de manera individual o asociada, sus objetivos vitales. El acceso a niveles mínimos de bienes y servicios no avala dicha expansión; es necesario distribuir de forma igualitaria las condiciones de vida para potenciar la conversión del consumo de bienes y servicios en auténticas capacidades humanas, a partir de las cuales se realizarán los proyectos individuales.

Dado que este proceso se sustenta en el cumplimiento de los derechos humanos universales, los ejes de una nueva estrategia de desarrollo humano no pueden conducirse en base a políticas selectivas. En consecuencia, el objetivo de la producción y distribución de bienes públicos supone universalizar las coberturas y mejorar la calidad de las prestaciones, así como el objetivo de la producción de bienes y servicios de mercado es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Es así que las ocho estrategias generales, detalladas a continuación para el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, conjugan las dimensiones social, económica, cultural y política, que constituyen la esencia de la vida de los seres humanos en sociedad. El reto del desarrollo humano es cualitativamente superior al reto del crecimiento económico. Mientras el primero considera la plena realización de ciudadanos, el segundo se limita a optimizar las condiciones de los mercados en que se enfrentan consumidores y productores, es solo un subconjunto del conjunto sociedad, mayor y más complejo.

### **1. Desarrollo interno, inclusión social y competitividad real**

El Estado garantiza la universalidad de los servicios públicos de educación y salud, el acceso a la vivienda, el trabajo productivo y reproductivo, el empleo digno para todas y todos, el respeto a los territorios y sociedades indígenas en aislamiento voluntario, y un ambiente sano y sostenible. También garantiza a toda la ciudadanía el acceso a activos productivos para organizar autónomamente su propio trabajo y la formación y capacitación permanente. Además, auspicia formas alternativas de organización social y económica, la consolidación de asociaciones y cooperativas, apoya el trabajo para el autoconsumo doméstico y el acceso adecuado de la ciudadanía a los bienes y servicios producidos.

La dotación de servicios públicos gratuitos y universales de educación y salud, el acceso a vivienda y la formación y capacitación permanente son medios apropiados para ampliar las capacidades de la ciudadanía. El pleno ejercicio y desarrollo de estas capacidades es posible a través de la generación de empleo productivo, del apoyo

decidido y permanente a las pequeñas y medianas empresas, del acceso a recursos productivos y de la promoción de organizaciones de economía solidaria (cooperativas y otras asociaciones).

El acceso de los pequeños productores campesinos a activos productivos (tierra, maquinaria, herramientas, fertilizantes, semillas calificadas y agua) constituye un factor de desarrollo inclusivo y contribuye de manera directa a la seguridad alimentaria, a la conservación de la agro biodiversidad y al pleno ejercicio del derecho a producir y a consumir alimentos sanos, adecuados y culturalmente apropiados.

Formas alternativas de organización y producción económica elevan los niveles de ingreso de la población rural y urbana marginal del país, diversifican las fuentes de ingreso y posibilitan una distribución justa del valor agregado. En especial, proyectos que integren sus objetivos productivos al acceso a servicios básicos, vivienda, salud, educación de calidad y más oportunidades; sistemas de producción estratégicos (combinando cultivos como el maíz, el cacao, el café, el arroz, carne y lácteos, las hierbas y otros, junto con la ganadería menor) que consideren, en el nivel regional, las características geográficas, las vocaciones productivas y las necesidades básicas de la población; el turismo sustentado en la diversidad cultural y ecológica, conducido por comunidades y asociaciones populares; y los planes de vivienda social que proveen una calidad de vida digna para todos los habitantes del país.

La expansión de la demanda interna de bienes y servicios mediante programas y proyectos de compras públicas para abastecer los programas de alimentación y educación del Estado, y para proveer de bienes y servicios a la administración pública, impulsan la producción realizada en micro y pequeñas empresas. De igual manera, la organización de ferias gestionadas de forma participativa vincula directamente a productores y consumidores, mejorando la distribución del ingreso y la calidad de los productos.

El Estado protege a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, garantizando sus territorios, definiendo linderos y resolviendo conflictos limítrofes, para que sus esfuerzos por conservar su heredad física y cultural no sean despilfarrados en aventuras oportunistas. También sustenta el derecho a la consulta, para salvaguardar la continuidad de los procesos sociales, culturales y naturales de esos pueblos.

Es fundamental para el desarrollo humano la inversión en ciencia y tecnología, enfocada a la satisfacción directa o indirecta de las necesidades básicas, mediante el apoyo a la producción, la racionalización del consumo y el mejoramiento de la calidad de vida de todas y todos los ecuatorianos, en un diálogo de saberes y cosmovisiones que respete las diversidades culturales, sociales, económicas y geográficas.

Estos lineamientos de inclusión socio-económica y promoción de la diversidad confirman la universalidad de los derechos humanos y promueven:

- El incremento progresivo de la inversión social, concebida como recurso productivo dinamizador del desarrollo.
- La generación de mecanismos jurídicos que permitan la exigibilidad y plena aplicación de los derechos.
- La reducción de las brechas urbano–rurales y las disparidades inter e intra – regionales.
- La creación de empleo productivo y el reconocimiento del valor social y los valores

éticos del trabajo (productivo y reproductivo), impulsado por el pleno acceso al crédito, la asistencia técnica, la capacitación y el acceso a mercados e información.

- La prioridad de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, mujeres, niñas y niños, en la implementación de programas de inclusión socio-económica.
- La gratuidad y universalidad de la educación y la salud, así como su mejoramiento rápido y sustancial.
- El desarrollo de las potencialidades humanas con respeto irrestricto a las diferencias culturales y de género.
- La consolidación de un sistema de protección social universal, que incluya el fortalecimiento de la seguridad social, del aseguramiento de salud, la protección a mujeres y niños y el derecho de la ciudadanía a recibir transferencias monetarias condicionadas.
- El acceso universal a vivienda digna y la promoción de la calidad del hábitat.
- La investigación en ciencia y tecnología para aplicarla al desarrollo de la agricultura, los tratamientos de salud, la productividad y competitividad, la construcción de vivienda y mejoramiento del hábitat y el conocimiento y saberes ancestrales.
- La supresión de toda forma de discriminación, exclusión o subordinación por opción sexual, género, raza, edad, situación geográfica, discapacidad o creencias.
- El fortalecimiento de las identidades y el reconocimiento de la diversidad como parte sustancial de la generación de capacidades y libertades humanas.

Esta visión del desarrollo humano requiere de una plataforma suficiente de crecimiento económico, impulsado por ganancias continuas en productividad, bajo condiciones de eficiencia social, económica y ambiental en el uso de los recursos. Una inserción competitiva en el mercado mundial se basa en el desarrollo regional y local armónico, que integre políticas productivas, sociales y ambientales. Junto a la demanda externa, la promoción de la demanda de los mercados internos expande las posibilidades de crecimiento integral, reduce las brechas de productividad y contribuye a ampliar la oferta de mejores productos con mayor incorporación de valor agregado. En la medida en que los mercados no se autorregulan, la corrección de sus imperfecciones (información deficiente, tendencia a la monopolización, elevados costos de transacción, calidad de los productos) requiere una estructura institucional cooperativa, independiente y técnica.

Para incrementar la producción de bienes y servicios es necesario dar prioridad a la apropiación y reinversión nacional del excedente económico, racionalizar el uso de los recursos, mejorar la productividad, diversificar los bienes y perfeccionar su calidad, gestión empresarial (pública y privada) y actividades de autogestión más eficaces e ingresos dignos (expresados como salarios o como el resultado neto de la producción de comunidades o trabajadores asociados), sin desmejorar ningún otro factor involucrado. Este proceso virtuoso requiere de mercados de factores, de bienes y de servicios capaces de generar una adecuada distribución y uso de los recursos.

La energía, el agua y los recursos naturales, dada su finitud, requieren usarse responsable, democrática y racionalmente. De ser posible, los impactos ambientales, provocados en los procesos productivos, deben imputarse a los costos de producción, pero si sus efectos son social o ecológicamente destructivos, deben evitarse, a cualquier costo económico. La productividad del conjunto de la economía extendida a una diversidad de sectores interdependientes, sujeta a sus límites físicos y entendida

como eficiencia social y no mero productivismo material, fundamenta un desarrollo productivo soberano, armónico y amplio que constituye la base de la auténtica competitividad.

Para corregir los desequilibrios sectoriales de productividad, provocados por el crecimiento guiado por las exportaciones (que concentra la mejor dotación de capacidades humanas en los sectores transables), se requiere una estrategia de capacitación agresiva, continua y generalizada, dirigida a fortalecer y perfeccionar las destrezas y habilidades de la fuerza de trabajo, en todas las ramas de actividad, en especial en aquellas cuya capacidad de absorción de empleos es más importante (agricultura, turismo, agroindustria y servicios). La mejor capacitación de la fuerza de trabajo hace más fácil mejorar los ingresos, lo que contribuye a mitigar algunos aspectos secundarios de conflictividad social.

Los desequilibrios sectoriales también se combaten mediante programas y proyectos de desarrollo local, sustentados en la consolidación de cadenas productivas, definidas a partir de acuerdos entre las asociaciones, comunidades, cooperativas y personas involucrados en ellas. La cogestión, el apoyo financiero, tecnológico y político y la organización de los mercados que articulan esas cadenas constituyen objetivos prioritarios de atención del Estado.

El mercado es un mecanismo de asignación de recursos que puede, bajo relaciones de fuerza desfavorables para las mayorías, constituirse en medio de ganancia de unos pocos. Pero también puede ser un instrumento para la consecución del desarrollo humano articulándose, en una estructura institucional cooperativa, a la obtención de los objetivos de desarrollo propuestos. Este es el caso, por ejemplo, de la promoción estatal de sistemas de compras públicas para el cumplimiento de sus políticas sociales y de sus funciones básicas, lo que al mismo tiempo contribuye a dinamizar la demanda interna. Desde el lado de la oferta, los sistemas productivos así dinamizados ayudarán a revertir la exclusión económica que afecta a importantes regiones del país.

Es función del Estado mantener y expandir un sistema de transporte, puertos y aeropuertos eficiente y competitivo, que integre los circuitos comerciales internos y facilite la exportación de bienes desde todas las regiones del país. También es su responsabilidad la provisión de servicios aduaneros ágiles y transparentes, que faciliten al menor costo las actividades de exportación e importación, mejoren el control de los flujos comerciales y la potestad arancelaria y supriman el contrabando.

Un proceso de desarrollo ético repudia las conductas rentistas, articuladas alrededor de las rentas y bienes públicos, en especial las relacionadas con el uso de la energía y con los recursos provenientes del petróleo. La autoridad pública tiene la obligación de corregirlas mediante la aplicación de normas redactadas por entidades de control independientes y profesionales. De la misma manera, los productores de bienes y servicios deben demandar el combate frontal a la corrupción y al contrabando, para alentar una competencia franca y leal.

El nuevo impulso a la productividad integra las estrategias sociales, económicas y productivas a las ambientales y de sustentabilidad del patrimonio natural. Las políticas de fomento productivo abarcan consideraciones ambientales y su diversificación incluye el fomento de actividades alternativas a la extracción o uso tradicional de los recursos naturales, como el turismo sostenible en áreas protegidas y el turismo comunitario, actividades con gran demanda de empleo y amplios encadenamientos intersectoriales.

La estrategia de incremento de productividad y competitividad comprende:

- Establecer un mercado laboral equitativo y solidario, con mano de obra capacitada que se inserte en estructuras de producción socialmente eficientes.
- Facilitar la inversión productiva mediante la democratización de las relaciones de propiedad y producción y un sistema financiero empleado en la asignación de recursos de capital desde sectores con capacidad de ahorro hacia sectores que lo demanden, en condiciones igualitarias y competitivas.
- Fijar una política de ciencia y tecnológica concertada con los actores productivos dentro de un plan prospectivo que tenga en cuenta los plazos del cambio estructural y que evite que la producción de conocimientos se articule solo a la resolución de problemas inmediatos.
- Mejorar y ampliar la infraestructura de transporte, almacenamiento, puertos y aeropuertos e intervenir en la fijación de tarifas y subsidios cruzados cuando sea necesario, para asegurar la equidad o contrarrestar prácticas monopólicas.
- Establecer una política energética, definida para un horizonte de largo plazo.
- Proponer una política de tecnologías de información y conocimiento capaz de dinamizar las actividades productivas, ampliar y facilitar el comercio interno e internacional y capacitar a todos los agentes del mercado.
- Instaurar una política comercial definida a partir de las necesidades de desarrollo de lo local, para integrar los circuitos económicos internos, de forma que constituyan el soporte para la inserción del país con los mercados internacionales.
- Modernizar las aduanas, puertos y aeropuertos en coordinación con los gobiernos seccionales.
- Especializar la administración de justicia y consolidar normas y procedimientos para erradicar la corrupción en todas sus dimensiones.

### **2. Relaciones internacionales soberanas e inserción inteligente y activa en el mercado mundial.**

El desarrollo endógeno requiere una política exterior soberana ejercida mediante políticas internacionales comerciales y financieras pragmáticas, de apoyo al desarrollo territorial armónico del país. Para ello, promueve el multilateralismo y la negociación en bloque y rechaza las concesiones unilaterales no negociadas. Para el Ecuador son prioritarias las negociaciones internacionales en temas de medio ambiente y cambio climático, la necesidad de negociar compensaciones con los países industrializados debido a los efectos causados en el ambiente, el establecimiento de mecanismos globales para el pago de la deuda ecológica y el fomento de una visión responsable de alcance mundial para la gestión de los recursos hídricos, con base en convenios y acuerdos regionales y mundiales.

La integración subregional y el fortalecimiento de los mercados sur-sur se consideran prioritarios. La política comercial externa busca una inserción inteligente en los mercados mundiales y se subordina a la estrategia de desarrollo productivo interno del país. Para promover el crecimiento económico, la política comercial debe apoyar el mejoramiento de la productividad a nivel nacional, la creación de encadenamientos productivos, el aprovechamiento de economías de escala y la reducción de las desigualdades internas del país.

La política comercial constituye elemento primordial de coordinación intersectorial y territorial para facilitar acuerdos entre el Estado, empresarios, trabajadores, pequeños

productores urbanos y campesinos, asociaciones, cooperativas y otras formas de organización económica privada o colectiva. También es un mecanismo idóneo para la promoción de sectores estratégicos, en función de sus capacidades actuales y potenciales. El Estado evitará la creación de enclaves bajo control extranjero.

El ejercicio activo de la política comercial (tal como lo hacen los países industrializados) es un instrumento de cambio del patrón de especialización productiva y exportadora del país, para diversificar los mercados y la gama de productos exportados. Se entiende que la liberalización comercial unilateral no es beneficiosa cuando se comercia principalmente con países que tienen estructuras productivas muy diferentes a la ecuatoriana. La política comercial activa debe aprovechar las posibilidades que actualmente ofrece la normativa internacional de la Organización Mundial de Comercio mediante el uso de subsidios, aranceles selectivos, promoción de exportaciones, etc.

La política de propiedad intelectual se vincula a la política de ciencia, tecnología e investigación aplicada, así como a las estrategias de sustentabilidad ambiental, de conservación y aprovechamiento de la dotación de recursos de biodiversidad.

Los flujos financieros internacionales y la banca extranjera también se entienden subordinados a la estrategia de desarrollo y a la política comercial y son instrumentos para acelerar el desarrollo productivo. Se promueve el ingreso de capitales cuando se los destina a la inversión y al financiamiento de iniciativas productivas de largo plazo. Los controles de capitales son mecanismos apropiados para reducir la especulación y el riesgo de crisis bancarias, financieras y de moneda, así como para controlar el endeudamiento privado, favoreciendo al sector financiero local en su relación con los sectores productivos estratégicos.

La inversión extranjera directa es alentada como canal de transferencia de tecnología y conocimiento en sectores clave y se la promueve por medio de la política comercial, como soporte para la innovación doméstica. Se alienta la cooperación internacional para acelerar los cambios sociales, económicos y políticos, considerados indispensables para alcanzar los objetivos del desarrollo.

### **3. Diversificación productiva**

El proceso de desarrollo humano inclusivo requiere mayores niveles de valor agregado, con el fin de incrementar el ingreso generado a partir de la explotación de bienes primarios, de la producción de bienes agrícolas susceptibles de transformación en la industria agroalimentaria, de la producción de bienes intermedios y de la producción de bienes y servicios de alta tecnología.

Se considera prioritaria la recuperación de la capacidad instalada de la empresa estatal de refinación de petróleo, así como la nueva inversión de alta tecnología para procesar crudos pesados y con mayor contenido de azufre. El horizonte de estas inversiones no es el determinado por la relación entre yacimientos probados y tasa de explotación, sino el de un proceso de desarrollo de largo plazo para un país postpetrolero, que seguirá requiriendo ese tipo de energía. Esta decisión aliviará, al mismo tiempo, las extremas presiones sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos, a las que ha conducido la carencia de políticas industriales.

Para articular las ramas extractivas al proceso de desarrollo humano incluyente se evitará su natural tendencia a operar como enclaves desvinculados del resto de la

economía y los efectos negativos que comprometen la sustentabilidad ambiental. Los promisorios emprendimientos mineros del país deben respetar estos criterios. Los encadenamientos fiscales no garantizan auténtica inclusión social y la determinación de los estándares ambientales debe considerar la opinión de las comunidades locales.

Los esfuerzos del Estado, coordinados con los de los pequeños y medianos productores, se canalizan a contrarrestar la re-primarización de la economía, diversificando la oferta de bienes y servicios que incorporen más valor agregado. Con este propósito, se fomentará la industria química productora de medicamentos genéricos, el turismo y el ecoturismo comunitario, como alternativa para exportar conservación y se reconstituirá la industria petroquímica y otras ramas estratégicas. Estos esfuerzos deben, en general, consolidar una remozada y práctica política de industrialización sustitutiva, planificada como mecanismo para expandir la demanda de empleo y fortalecer la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El conjunto de factores climáticos y naturales que favorecen el medio físico ecuatoriano constituye la plataforma ideal para proyectar una industria alimentaria altamente competitiva e incluyente, capaz de regenerar el tejido social perdido en las últimas décadas y de intensificar la demanda de empleo, no como un intento de replicar procesos industriales propios del Norte, sino como la base para una inserción inteligente en los mercados mundiales. Esto requiere una estrategia de financiamiento de largo plazo, inversión en ciencia y tecnología, capacitación de la fuerza de trabajo, concertación de cadenas de valor, determinación de estándares mínimos sanitarios y fitosanitarios, normas de calidad, apoyo público para la apertura de mercados, asociatividad, para generar economías de escala y control de empresas interesadas en restringir la competencia. La soberanía alimentaria implica tanto la seguridad alimentaria, que considera la producción para el autoconsumo de las regiones, aun a costos superiores (segmentación de mercados), la definición estratégica de las tecnologías y productos para atender la demanda nacional y el interés de exportar con ventajas para el país sin expoliar los recursos naturales no renovables.

Las necesidades de aumentar la demanda de empleo y de diversificar la oferta exportable de bienes y servicios pueden conjugarse en la promoción de industrias de bienes intermedios, que permiten una mayor captura de valor agregado, a base de tecnologías de más fácil asimilación en una economía con severos problemas de competitividad. También es posible revertir la desindustrialización promocionando la oferta de bienes y servicios en actividades que incorporan importantes componentes de alta tecnología, como la farmacéutica, la bioquímica y la industria del software, que presentan ventajas comparativas estáticas y dinámicas, que pueden impulsarse a partir de programas de protección exigentes, definidos para el largo plazo.

#### **4. Integración territorial y desarrollo rural**

El desafío del desarrollo territorial es procurar un avance equilibrado y sostenible de todas las regiones del país, para mejorar las condiciones de vida de toda la población, redistribuir la riqueza y potenciar la construcción de ciudadanía, marco general de referencia de las decisiones y acciones con efectos territoriales importantes de las instancias públicas y de la ciudadanía.

El desarrollo territorial (entendido como proceso continuo) requiere planificarse técnica y participativamente, con el propósito de alcanzar el equilibrio entre las unidades territoriales subnacionales. Se basa en los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad, descentralización y productividad. Su gestión

privilegia la equidad y la inclusión, la sustentabilidad ecológica y la estabilidad económica, la precaución y la prevención, la transparencia, la solidaridad y la corresponsabilidad.

En su dimensión territorial, el desarrollo procura el paulatino equilibrio entre regiones, con el objetivo de lograr un crecimiento mejor repartido geográficamente entre las provincias y localidades, así como entre las áreas urbanas y las rurales. Este depende, en lo fundamental, de cuatro factores:

- Reorganización administrativa para consolidar una estructura policéntrica a partir de regiones.
- Definición coordinada de las funciones públicas en cada nivel de gobierno.
- Consolidación de las autoridades públicas, en los niveles subnacionales, en función del desarrollo regional y de la planificación territorial del nivel nacional.
- Planificación integral de largo plazo, de todos los aspectos (sociales, económicos, administrativos y ambientales) considerados relevantes.
- Establecimiento de una agenda de productividad y competitividad capaz de equilibrar y dinamizar las relaciones de intercambio productivo, social y económico entre regiones.

Esto requiere concretar un acuerdo de alcance nacional para conformar regiones capaces de aprovechar economías de escala, mejorar la cobertura de infraestructura y servicios, ejecutar proyectos comunes de infraestructura y equipamiento, consolidar subsistemas de centros urbanos coordinados que faciliten el reordenamiento regional del país y mejorar la estructura y gestión administrativa, la productividad y la participación política del nivel parlamentario articulada en forma eficiente al territorio.

Esta nueva ordenación territorial se consolidará a partir de tres propuestas fundamentales de política:

- Desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y de nuevas relaciones funcionales entre campo y ciudad.
- Garantía de acceso equivalente a la dotación de infraestructura, servicios públicos y conocimiento.
- Gestión racional, responsable y protectora de la naturaleza, de los recursos productivos y del patrimonio cultural.

Los objetivos de la estrategia territorial regirán en todas las actividades promovidas desde la esfera pública. El nivel nacional fortalecerá los niveles intermedios para convertirlos en actores capaces de generar el desarrollo endógeno de sus territorios.

La combinación de los objetivos de desarrollo, equilibrio y conservación en los diferentes territorios del país fundamenta un desarrollo equilibrado y sostenible en el ámbito nacional. Este reto supone reforzar las zonas estructuralmente más débiles e impulsar en ellas mejores condiciones de vida y de trabajo. En este proceso, los centros urbanos ya consolidados podrán integrarse con una mejor base social en los procesos de globalización del capital.

### 5. Sustentabilidad del patrimonio natural

El medio físico en el que se desenvuelven las actividades económicas, sociales y culturales ya no es ese medio con horizonte infinito, supuesto por los planificadores del crecimiento de mediados del siglo XX. Hoy el objetivo del desarrollo -el mejoramiento continuo de la calidad de vida- implica respetar el patrimonio natural, gestionar estratégicamente los recursos naturales y mejorar la planificación ambiental de los centros urbanos. Todo esto constituye una nueva ética de desarrollo y sustenta el principio de justicia intergeneracional.

Los espacios de protección y conservación establecidos por el Estado están sujetos a múltiples presiones sociales y requieren consolidarse aplicando programas y proyectos de biodiversidad que aseguren su viabilidad y la integralidad de los ecosistemas. La incorporación del patrimonio natural a la planificación nacional, regional y local necesita mejorar la capacidad de planificación del Estado para el uso del espacio.

Las actividades de extracción de petróleo, minería, pesca, forestales y también la industria y la agricultura, deben someterse al control y fiscalización ambientales del Estado. Esto supone la recuperación de la autoridad pública y el fortalecimiento de las instituciones en sus ámbitos administrativos locales para gestionar los recursos ambientales, elaborar y aplicar políticas y estrategias. La compleja, fragmentada y superpuesta gestión de competencias, para el manejo de los recursos naturales de las instancias públicas, puede convalecer creando una entidad de carácter nacional encargada del cumplimiento de los programas y proyectos, de las normas y estándares ambientales y del control y fiscalización de los recursos naturales.

Nuevas instituciones facilitarán la regulación de la bioseguridad (incluidos el control de organismos genéticamente modificados y la introducción de especies exóticas), el acceso a los recursos genéticos y la protección de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y otras comunidades locales.

El agua es un bien público cuyo uso, calidad y conservación competen al Estado, quien puede otorgar derechos de usufructo o descentralizar la gestión sin por eso renunciar a su responsabilidad de custodio de las fuentes y de su uso racional. Es su obligación asegurar la planificación de este recurso, garantizar sus condiciones sanitarias y su aptitud para el consumo en todos los hogares del país, ampliar la superficie agrícola regada y diseñar instrumentos y modelos de regulación para conservarlo y para certificar su calidad. Esto demanda mejorar la coordinación entre autoridades locales y nacionales encargadas de los recursos hídricos, de su distribución, manejo para consumo humano y saneamiento, en un proceso racional de descentralización. Todo lo cual supone un marco legal e institucional coherente para fortalecer el rol regulador de la autoridad hídrica nacional.

Es necesario fijar límites a la deforestación, fomentando actividades alternativas sustentables, vinculadas a los mercados externos, internos y locales, y aplicando instrumentos de control con el apoyo de las comunidades locales afectadas, bajo los principios de sostenibilidad de la producción, mantenimiento de la cobertura boscosa, conservación de la biodiversidad, corresponsabilidad y reducción de los impactos ambientales y sociales negativos. La valoración de los bosques nativos y plantaciones forestales contribuye a su manejo sustentable, así como la modernización de las instituciones y el marco legal, la capacitación de todos los involucrados y la dotación de financiamiento suficiente para la operación del sistema.

La participación de las poblaciones rurales, de los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas en los procesos de toma de decisiones y de planificación, ejecución y seguimiento de programas forestales y de conservación es factor de inclusión social y de corresponsabilidad impostergable.

La economía extractiva, organizada por empresas enfocadas a la ganancia ilimitada, con frecuencia olvida sus responsabilidades ambientales. Sus concesiones y operación deben enmarcarse en una regulación efectiva, superior al requisito formal del licenciamiento, capaz de mitigar los impactos ambientales y de conciliar las necesidades sociales con las responsabilidades ambientales, económicas y culturales involucradas. El desarrollo local exige proyectos eficientes a base de energías renovables.

Las proporciones que ha alcanzado el cambio climático ya son suficientes como para monitorearlo y gestionar con la mayor prudencia sus efectos sociales, económicos y ambientales. Las políticas públicas deben influir en las conductas de la ciudadanía y en sus formas de organización productiva para modificar la tendencia de dicho cambio. La gestión del riesgo requiere fortalecerse mediante una defensa civil técnica.

El derecho a preservar la riqueza natural y cultural es superior a las necesidades de crecimiento económico. El impacto de las actividades productivas, realizadas en zonas frágiles del patrimonio natural, exige regulaciones más eficaces. Las instancias locales y seccionales demandan más capacidades para monitorear efectivamente actividades potencialmente nocivas para el ambiente y la conservación de la biodiversidad, y para realizar auditorías y evaluaciones de impacto ambiental de los proyectos de desarrollo industrial y energético, sobre todo en los sectores petrolero, minero, pesquero y forestal.

La calidad de la planificación ambiental de los centros urbanos es deficiente y heterogénea. Es preciso mejorarla en coordinación con los municipios, para promover acciones de descontaminación atmosférica y de recuperación de la calidad del aire. Y para definir políticas generales y perfeccionar normas de manejo de emisiones y residuos sólidos y líquidos (domiciliarios e industriales), de carácter preventivo y cautelar, de acuerdo a objetivos de calidad. La preservación del paisaje y la calidad de vida de los asentamientos humanos, sobre todo en áreas periféricas y en zonas de riesgo, requieren de normas coordinadas entre los distintos niveles de gobierno.

### **6. Estado con capacidades efectivas de planificación, regulación y gestión**

El desarrollo equilibrado e inclusivo del Ecuador demanda un Estado con un régimen equitativo de competencias territoriales (descentralizadas y autónomas), capaz de constituir un sistema en el que la organización del territorio se complemente con los procesos económicos, sociales y ambientales planificados para un horizonte de largo plazo.

Para superar las limitaciones de los planes sectoriales, originados en la oferta ministerial de acciones e intervenciones no integradas y coordinar las políticas públicas, se constituye el Sistema Nacional de Planificación. El eje de su implementación es el gobierno central, con la participación vinculante de los gobiernos seccionales. Su concepción sistémica, prospectiva y vinculante es la base de la articulación de los diferentes actores del desarrollo: movimientos colectivos, comunidades étnicas, corporaciones de propietarios y trabajadores, organizaciones no gubernamentales, agencias internacionales y grupos económicos.

El Sistema Nacional de Planificación se expresa y concreta en planes nacionales que enfatizan la importancia de la inversión pública para el pleno desarrollo de las capacidades humanas, sin desatender la inversión en capital físico, en energía y en conectividad. Esta nueva escala de prioridades se inscribe en el cambio de patrones distributivos, indispensables para cumplir los propósitos de ampliación de las capacidades y libertades de la ciudadanía; en la necesidad de corregir las desigualdades de ingreso y de acceso a los servicios públicos y activos nacionales; y en el respeto a los límites determinados por la sustentabilidad ambiental.

Luego de las agudas crisis, ocurridas durante la década final del siglo XX, se han consolidado varios consensos mínimos para sostener el crecimiento económico. Sin embargo, esto no es suficiente para impulsar el desarrollo humano. Una nueva forma de regulación de los mercados de bienes, servicios, financieros y del comercio interno y exterior se hace imperativa, así como una autoridad pública con capacidades suficientes para ejecutar los programas sociales de redistribución del ingreso, de acuerdo a políticas de ingresos y gastos equitativa e incluyente.

Los mercados no se autorregulan. Un ambiente de negocios seguro, ágil y competitivo se desarrolla en una estructura institucional fluida y transparente, diseñada para atenuar la incertidumbre que enfrenta toda empresa productiva. Entidades autónomas y técnicas de regulación, estandarización, información y control reducen los costos de transacción, democratizan el uso de la información y definen normas para controlar prácticas contrarias a la competencia.

La recuperación de la capacidad reguladora del Estado supone una Función Judicial independiente, autónoma y eficaz, comprometida con los valores fundamentales del desarrollo humano y organizada a partir de la noción de acceso universal al derecho a la justicia. Además, un sistema de administración de justicia independiente y técnico consolida la seguridad jurídica y reduce los costos transaccionales, sometiendo la incertidumbre y afirmando el cumplimiento de los contratos.

La estabilidad macroeconómica es fundamental para dar seguridad a la vida cotidiana, para dotar de referentes mínimos de certidumbre en la toma de decisiones (de inversión, endeudamiento, producción, consumo, capacitación y aprendizaje) y, en general, para ampliar las capacidades de la ciudadanía. Esta se entiende, en el corto plazo, como estabilidad de precios, prudencia y disciplina fiscal y viabilidad de la balanza de pagos. Pero también comprende otros equilibrios del sector real de la economía, en especial, el empleo de la fuerza de trabajo y la inversión en capacidades humanas y capital físico. Además abarca, en el largo plazo, la sustentabilidad basada en la renovación y en los equilibrios de los sistemas naturales. Los objetivos del desarrollo humano demandan ampliar la noción de estabilidad a todos estos factores.

El poder económico no puede ser contrabalanceado únicamente desde la sociedad civil. Para que la asignación de recursos asuma una tendencia más democrática es necesario ampliar la capacidad de regulación estatal de la economía. Esto requiere un conjunto de intervenciones orientadas a regular el mercado de trabajo y la calidad de la producción, a asegurar las mejores condiciones de salud y seguridad de los trabajadores, a controlar el deterioro ambiental, a evitar los monopolios y a estimular la competitividad. El referente crucial de dicha orientación es la expresión cabal de las necesidades de la sociedad civil en las actividades reguladoras del Estado.

El factor fundamental de la economía es el trabajo. La paz social se sustenta en remuneraciones justas, apoyadas por políticas de empleo que incorporen a la fijación

de salarios mínimos la eliminación de cualquier forma de trabajo precario, la universalización de la seguridad social y programas de capacitación vitalicios para mejorar la productividad. El Estado alienta la sindicalización laboral y su libre ejercicio cuando no afecte al patrimonio de la nación o a la calidad de los servicios que está obligado a prestar. La insuficiencia dinámica de la inversión privada y pública hace necesario contrarrestar la exclusión social y las prácticas laborales precarias resultantes de la desregulación del mercado de trabajo mediante el auspicio público de formas alternativas de organización productiva, como la economía social y solidaria y, en particular, el cooperativismo.

Por no transarse en el mercado, el trabajo reproductivo en el hogar, vital para el funcionamiento de todo sistema económico, ha sido invisibilizado por los modos predominantes de producción; es necesario reconocerlo y garantizar los derechos a él asociados para cumplir el principio de equidad.

La producción competitiva de bienes y servicios exige incrementar su calidad mediante ganancias en productividad. El buen gobierno corporativo incrementa dicha productividad, enmarcado en normas de calidad aceptadas internacionalmente o definidas internamente y en una legislación societaria transparente y ágil, que fije las condiciones mínimas de ingreso y salida de los mercados, el estatuto de las minorías societarias, facilidades para la inversión accionaria abierta, la profesionalización de la gestión empresarial, el tratamiento al capital extranjero, la responsabilidad societaria y las obligaciones fiscales, ambientales y de prestación de información veraz, oportuna y transparente. En particular, la productividad empresarial se beneficia con normas de competencia y control de prácticas monopólicas.

El crecimiento de la economía depende crucialmente de la tasa de inversión productiva, que a su vez es sensible a las condiciones del mercado financiero y de la seguridad jurídica. Tanto como el afán de lucro de sus propietarios, el sistema financiero debe cumplir su rol social fundamental: fomentar el ahorro y asignar eficientemente el crédito, para promover con equidad la expansión de la capacidad productiva. Las limitaciones de la banca comercial deben suplirse reconstituyendo las capacidades del sistema financiero público, ampliando el campo de acción del mercado bursátil e incorporando el ahorro de largo plazo de la seguridad social a la oferta de recursos financieros destinados a la inversión. El financiamiento debe considerar prioritariamente mecanismos de acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas, mediante sistemas de finanzas solidarias que provean soluciones integrales para la producción familiar o comunitaria y para las organizaciones económicas que incorporan en sus proyectos componentes sociales.

Existen áreas estratégicas para potenciar el crecimiento económico que sustenta el desarrollo humano (energía, petróleo, telecomunicaciones, ciencia y tecnología, minería, agua y desarrollo rural), de especial atención por parte del Estado. Para gestionarlas se consolidarán, mediante una ley, las empresas públicas que se consideren necesarias, capaces de administrar los recursos estratégicos de competencia del Estado, en forma independiente, rentable, transparente y sustentable, de acuerdo a los objetivos propuestos.

Este nuevo modelo de Estado se orienta al logro de resultados, al mejoramiento de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, a la simplificación y transparentación de los procedimientos, al mejoramiento de los servicios públicos, al combate contra la corrupción y a la recuperación de la potestad pública.

Esto implica reorganizar el territorio nacional mediante una nueva división política administrativa, catalizadora de los procesos de descentralización y desconcentración, concebidos como medios para transferir las atribuciones y funciones del gobierno central a los gobiernos intermedios y locales, de acuerdo a sus posibilidades reales de asumir nuevas gestiones, administrar recursos y rendir cuentas a los ciudadanos. Esta transformación se desarrollará en un proceso de mediano y largo plazos que finalizará en la constitución de regiones autónomas, capaces de asumir cada vez mayores atribuciones y funciones.

La nueva división política resultante implica mayor proximidad de los ciudadanos a sus gobiernos, más opciones para expresar la voluntad pública frente a ellos y mejores condiciones para exigir cuentas. Además, vencer la pobreza y las desigualdades sociales y territoriales y lograr el bienestar de la ciudadanía es factor fundamental en el cambio hacia un modelo de Estado descentralizado en lo administrativo y fiscal, con autonomía regional, indispensable para alcanzar plenamente los objetivos colectivos del desarrollo humano.

### **7. Democratización económica y protagonismo social**

Las necesidades y demandas de la ciudadanía orientan el desenvolvimiento del Estado y del mercado para alcanzar los objetivos del desarrollo humano. La sociedad civil organizada debe encauzar las actividades económicas y la distribución, uso y control de los bienes y servicios públicos. Esto demanda canales institucionales que permitan a las asociaciones y a los individuos incrementar su protagonismo y poder de decisión sobre los procesos políticos y sobre los criterios para orientar la producción y la distribución de la riqueza social. Lo que marca distancias con los modelos estatistas y librecambistas de crecimiento y desarrollo humano.

Una sociedad civil activa y vigorosa requiere dinamizar sus formas de organización colectiva voluntaria a partir de redes sociales, asociaciones, movimientos sociales, cooperativas, etc., para incrementar su poder social e incidir efectivamente en la organización de la producción y en la asignación de los recursos colectivos.

El fortalecimiento de la sociedad civil implica alentar a sus organizaciones a ejercer mayor control de las acciones estatales que condicionan la actividad económica, y también a incrementar sus márgenes de maniobra e incidencia, directa e indirecta, sobre el poder económico. Una sociedad civil fortalecida por la promoción de la asociatividad cimienta poderes sociales autónomos, capaces de balancear los poderes fácticos y de construir una sociedad sin exclusiones. Más y mejores formas asociativas, en los diversos ámbitos de vida, con un sano equilibrio de lo comunitario social con lo individual y fragmentario, fundamentan una nueva forma de Estado y nuevas estructuras de mercado en las que actores colectivos autónomos e informados profundizan y amplían la democracia y generan poder social.

El primer factor para dinamizar el poder social es la democratización radical del Estado, que al mismo tiempo contrarresta la enorme influencia en las principales decisiones estatales de los grandes grupos de poder económico. Esta influencia ha desviado los fines de la actividad económica hacia la satisfacción de los imperativos de acumulación del capital, olvidando la satisfacción de las necesidades humanas. En las sociedades modernas la democratización radical del Estado se constituye en un fin en sí mismo, tanto como en un proceso para que la prestación de bienes y servicios públicos y las pautas para la redistribución de la riqueza sean orientadas por la

sociedad civil. Esta es la razón por la cual los servicios públicos deben ser democratizados, no privatizados.

Para precisar las preferencias públicas son relevantes diseños institucionales de democracia participativa innovadores. Los presupuestos participativos permiten mejorar la eficiencia de los servicios públicos, orientar el gasto estatal hacia los sectores menos favorecidos y lograr el control y la rendición de cuentas de las instituciones democráticas. A la hora de decidir sobre el uso y la orientación de los recursos públicos, el protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos movilizados dota de contenidos reales a la democracia.

Una amplia colaboración entre agencias estatales y asociaciones sociales, en diversos tipos de actividades gubernamentales, además del fortalecimiento de los mecanismos de democracia representativa y de la promoción de nuevas formas de control y veedurías sociales, complementa el proceso de democratización de la regulación estatal. Esta colaboración se puede expresar como pactos corporativos entre el Estado, las asociaciones patronales y las de trabajadores, con el fin de acordar diversas formas de regulación salarial y de fijar, bajo ciertos niveles de consenso, condiciones de trabajo adecuadas en sectores específicos de la economía.

Estos esquemas de colaboración pueden extenderse para gestionar otros aspectos de la vida social, como los problemas ambientales, el uso de los recursos naturales, el funcionamiento de los servicios públicos de salud y educación, de forma que las diversas instancias organizadas de la sociedad civil y el Estado puedan regular conjuntamente el uso y la asignación de los recursos colectivos. Se trata de promover el funcionamiento de redes públicas mixtas (donde interactúan actores públicos y privados) y mecanismos de democracia asociativa para la gestión gubernamental.

Las redes y mecanismos de democracia asociativa deben asegurar que las instancias sociales representen a la sociedad civil y que las decisiones emanadas de ellas sean ampliamente deliberadas, transparentadas y sometidas al control social de otros actores sociales y políticos. Desprivatizar al Estado implica que los consejos y directorios, con representación social y alta incidencia en la gestión pública, sean efectivamente pluralistas, incluyentes y democráticos en su composición y funcionamiento. No se trata de restar poder a los grupos sociales organizados, sino de encauzarlo para que su funcionamiento constituya, efectivamente, un instrumento de participación ciudadana democrática y de incidencia colectiva en la vida económica.

La regulación democrática de la actividad económica también se beneficia con una mayor participación colectiva de trabajadores, usuarios y consumidores en la regulación de las condiciones de trabajo y en el control de calidad de los servicios y bienes producidos por las empresas. Esto genera nuevas reglas sociales para incrementar los niveles de participación y de decisión de los trabajadores en los consejos de administración de las empresas, para incluir a empleados y clientes en esos consejos y para fomentar el control de las actividades empresariales por parte de los movimientos sociales, que promueven el respeto a los derechos laborales y de los consumidores. Esto exige fortalecer los procesos de organización colectiva de los trabajadores -venidos a menos con la flexibilización laboral- y de los ciudadanos en tanto usuarios y consumidores.

Para vigorizar el poder de la sociedad civil organizada también se promueve el fortalecimiento de la economía social o solidaria, mediante la participación directa de asociaciones de la sociedad civil en la organización de diversos aspectos de la

actividad económica. La economía social se caracteriza por buscar, prioritariamente, la satisfacción de las necesidades humanas y no la maximización de las ganancias. Promover la economía social implica que el Estado financie determinados tipos de producciones socialmente organizadas (asociaciones artísticas, cooperativas de comercio justo, redes de cuidado a ancianos, niños, etc.), con el fin de que la gente que trabaja en tales circuitos alcance niveles de vida adecuados.

Las privaciones económicas y materiales con las que subsiste gran parte de la ciudadanía constituyen límites severos para la estrategia de fortalecimiento del poder social. La organización de este poder exige a cada ciudadano una mínima dedicación temporal que, muchas veces, no puede ser satisfecha por imperativos de subsistencia. Además, la escasez de recursos empuja a muchas organizaciones sociales a establecer clientelas con instancias políticas o estatales, o a instaurar nexos de dependencia con la beneficencia privada o con grupos financiados desde el exterior. Esto resta autonomía organizativa a los actores colectivos, por lo que es necesario establecer una renta básica no condicionada o un ingreso ciudadano universal, compatible con el principio igualitario de la justicia social que constituye la base para el empoderamiento efectivo de la sociedad civil.

### **8. Garantía de Derechos**

El Estado ecuatoriano promueve el ejercicio de la plena ciudadanía, entendida como la garantía integral de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos, así como la pertenencia a una comunidad política y la exigencia de responsabilidades ciudadanas.

Un país que busca garantizar la ciudadanía plena incorpora, amplía y radicaliza los derechos intrínsecos a ella, fundamentados en el carácter laico del Estado. Esto supone la existencia de un sistema de educación pública que promueva valores como el respeto, la tolerancia, el reconocimiento de la diversidad y la diferencia y garantías para ejercer la libertad de conciencia y de culto. La plena ciudadanía también supone verdadera equidad de género, garantía de los derechos sexuales y reproductivos, libres de cualquier discriminación, coerción o violencia.

La ciudadanía amplia y activa solo es posible en el marco de una democracia radical, donde las leyes y la Constitución privilegian el protagonismo de la ciudadanía y la construcción del poder social en el desarrollo de la democracia y sus formas de expresión.

Promover la participación de quienes habitamos en esta comunidad política construye una ciudadanía universal, diferenciada y diversa, que no se fundamenta únicamente en la nacionalidad, sino también en la idea colectiva de nación, independientemente de si se nace o no en ella.

La verdadera participación ciudadana se inicia con la promoción de mecanismos e instrumentos de democracia directa, donde la iniciativa legislativa, la libertad de expresión, la capacidad vinculante de la consulta y la participación social, la deliberación pública, el acceso a la información, el control social y la cogestión ciudadana son los valores centrales de una democracia que combina y articula lo representativo con lo participativo.

Sin embargo, la plena ciudadanía no se alcanza solo con el respeto a las libertades individuales y los derechos políticos de un Estado abstencionista. La plena ciudadanía

supone, ante todo, el activo papel del Estado para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

La garantía de estos derechos pasa por un rol activo y protagónico del Estado en la prestación de servicios sociales básicos y en la universalidad de políticas públicas esenciales (salud y educación, por ejemplo). Así como en los años sesenta y setenta del siglo pasado se consolidó un modelo de Estado caracterizado por la intervención, la promoción de los derechos y la construcción de una ciudadanía social, el nuevo modelo de Estado tiene un papel central al garantizar los derechos de tercera generación mediante un aparato gubernamental ágil, policéntrico, descentralizado y desconcentrado, más cercano a la ciudadanía y con mejores capacidades de respuesta para enfrentar los problemas y las demandas sociales y locales.

Ya sea desde la prestación de servicios educativos y de salud o como garante de los derechos de propiedad, al trabajo y a una vivienda digna, el Estado interviene para avalar aquellos derechos que suponen acciones públicas concretas y no solo el rol pasivo de respeto a la libertad individual.

El derecho a la propiedad debe ampliarse y radicalizarse, de manera que en el mediano plazo el Ecuador se convierta en un país de propietarios y productores. En una democracia que se precie de tal, ninguna forma de propiedad puede constituirse en monopolio, ni puede vulnerar los principios constitucionales de la protección ambiental, la integridad del espacio público y su destino al uso común.

El derecho al trabajo debe conservar las garantías propias del clásico derecho social como la libertad de asociación, el derecho de sindicalización, el derecho pleno a la huelga, el principio de identidad entre salario y trabajo, entre otros. El adecuado ejercicio de estos derechos está ligado a una sociedad que se propone eliminar toda forma de empleo precario, garantizar un entorno normativo e institucional que contemple el derecho a la estabilidad, el salario justo y la igualdad de salario entre hombres y mujeres.

En relación a los derechos colectivos, de naturaleza étnica y cultural, el país se compromete a asimilar plenamente la normativa internacional, lo que supone reconocer, por ejemplo, el convenio 169 de la OIT, para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos.

En la lógica de abogar por una ciudadanía plena, debe descartarse la categoría de *grupos vulnerables* que ha orientado la política pública de las dos últimas décadas y que se ha fijado en aquellas personas objeto de especial protección por parte del Estado. Por ello, es necesario modificar la actual definición constitucional de *grupos vulnerables*, pues plantea que los niños, adolescentes, mujeres embarazadas, discapacitados y personas de la tercera edad son beneficiarios de políticas públicas especiales y objetos de atención prioritaria por parte del Estado y la sociedad. Estos grupos sociales no pueden ser tratados como meros objetos de una política pública asistencial, sino que deben pasar a ser titulares directos de derechos que deben ser garantizados por políticas públicas diferenciadas y universales.

Una ciudadanía plena también contempla el ejercicio de la diferencia, pues los distintos grupos culturales tienen necesidades particulares que deben ser reconocidas para el ejercicio de una ciudadanía multicultural que respete plenamente las identidades diversas.

## El proceso de construcción del Plan

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo supuso enfrentar cuatro grandes desafíos: a. Pasar de lo sectorial a la planificación por objetivos nacionales; b. generar procesos de articulación y retroalimentación inter-estatal; c. armonizar el proceso de planificación nacional con los procesos provinciales; y d. Impulsar un proceso de participación social.

### a. Pasar de lo sectorial a la planificación por objetivos

Uno de los desafíos del proceso de diseño del Plan Nacional de Desarrollo fue pasar de lo sectorial a la planificación por objetivos. El desmantelamiento que el Estado ecuatoriano ha sufrido durante los últimos años provocó el debilitamiento de la planificación pública. De ahí que proponer una planificación, a partir de grandes objetivos nacionales, era un verdadero desafío, pues implicaba no solamente una fuerte coordinación inter-ministerial e intra-ministerial, sino además que los esfuerzos de planificación que se realizan en cada sector pudieran ponerse en función de los grandes objetivos nacionales.

El punto de partida fue el Plan Plurianual del Gobierno Nacional, que establece 12 grandes objetivos para el desarrollo del Ecuador, basados en el programa de Gobierno presentado en la campaña electoral del 2006. Ese programa cuenta con la legitimidad de haber sido apoyado por la mayoría de los ecuatorianos en las elecciones del 25 de noviembre de 2006. Estos dos documentos constituyen el mandato social y ciudadano al que el Gobierno nacional debe responder y sobre el que debe rendir cuentas.

Si bien el Plan Plurianual establece los grandes objetivos nacionales, era necesario realizar un esfuerzo minucioso y detallado de compilación de las distintas estrategias, programas y proyectos que el Estado estaba ejecutando, para establecer los mecanismos de articulación entre lo actualmente existente y lo deseado. El desafío era, entonces, construir una nueva gestión pública que recoja las experiencias acumuladas, las lecciones aprendidas y plantee cambios radicales para la construcción de un nuevo modelo de Estado que, a su vez, permita llevar adelante un programa de Gobierno innovador pero viable, que represente un punto de quiebre con el modo de desarrollo vigente en el país y permita generar una nueva estrategia de desarrollo.

El Estado y la gestión pública están estructurados bajo una lógica de planificación y ejecución sectorial, con un espacio muy restringido para la coordinación y la articulación. El trabajar en torno a grandes objetivos nacionales contribuirá a ir generando una nueva cultura institucional basada en la cooperación y la coordinación, que privilegie las relaciones y articulaciones, antes que la fragmentación y segmentación.

Se realizó entonces un listado de los principales temas que debían ser abordados por el Plan Nacional de Desarrollo, a partir de los 12 objetivos nacionales. Se coordinó con cada uno de los ministerios rectores de las políticas públicas correspondientes la elaboración de un documento en el que se recogiera la problemática o diagnóstico del sector, las políticas públicas que debería incluir el Plan Nacional de Desarrollo, los programas y proyectos actualmente existentes y los que se deberían incorporar, así como las metas a alcanzarse por año.

Una vez que se contó con el primer borrador, estos documentos fueron discutidos en un taller interno realizado con especialistas de los distintos ministerios que participaron en el proceso. Se trató de retroalimentar los documentos todavía desde una perspectiva sectorial. Un primer paso para la articulación se dio al pedir a especialistas de las áreas social, productiva, cultural y ambiental, una lectura de los documentos por áreas. Estos especialistas realizaron una lectura de los documentos y emitieron sus comentarios y criterios, haciendo un primer esfuerzo por encontrar las articulaciones entre ellos.

El segundo momento del proceso de planificación buscaba dar un salto cualitativo a partir de la planificación sectorial (documentos por temas) a la planificación por objetivos y apostar fuertemente a la participación social en el proceso de planificación. Para ello, se organizaron las mesas de trabajo. Cada mesa contaba con su documento sectorial correspondiente. En el proceso de consulta, las mesas revisaron y modificaron los objetivos y metas del Plan Plurianual, definieron y priorizaron políticas a partir del tema de la mesa. El documento sectorial y el Plan Plurianual fueron los insumos para realizar este trabajo. Este ejercicio permitió articular la problemática, políticas y visiones sectoriales en una lógica más abarcadora de planificación por objetivos.

Por último, el procesamiento de la información fue diseñado de tal forma que alimentó la construcción holista del plan. Se realizaron matrices en las que se procesó el trabajo de cada sector (documento y mesa de consulta) por objetivos, tanto en la parte diagnóstica, cuanto en la parte propositiva. Para la redacción final del documento se privilegió el trabajo interdisciplinario que potenciara las articulaciones entre lo social, lo productivo, lo cultural y lo ambiental.

El desafío de pasar de la lógica de planificación sectorial a la planificación por objetivos supuso, adicionalmente, privilegiar las articulaciones entre las áreas del plan: social, productiva, cultural y ambiental, de tal forma que los límites y fronteras entre ellas se fueron difuminando y haciendo posible la visión de la política pública como un todo estructurado. Esto llevó a que en el proceso de planificación se dejara de hablar de un plan social, productivo, cultural y ambiental y se pasara a hablar de un plan nacional de desarrollo, en el que lo social, lo cultural, lo productivo y lo ambiental están plenamente articulados en objetivos nacionales de desarrollo y en el que se concibe a la política pública como una unidad, privilegiando el todo y superando aquellas concepciones en las que éste es construido a partir de la suma de las partes. Se privilegiaron entonces, las interrelaciones, las articulaciones, pasando del pensamiento fragmentario a uno complejo. El proceso también supuso una escuela de aprendizaje para los propios técnicos, especialistas e impulsores del Plan, que tuvimos que 'desaprender', dejando de lado nuestra propia formación sectorializada y construir nuevas formas de concebir la planificación con un alto grado de creatividad y compromiso.

El principal desafío a futuro consiste en la necesaria coordinación y articulación entre las distintas instituciones públicas involucradas para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. Para cumplir tal desafío, el Plan propone una forma de gestión de las políticas y programas que realizan las diferentes instituciones del Gobierno, articulados para el cumplimiento de las metas que se ha

propuesto conseguir y coordinados en el vértice con los ministerios de coordinación<sup>31[1]</sup>.

### **b. Generar procesos de articulación y retroalimentación inter-estatal**

Asimismo, parte del proceso de debilitamiento del Estado ha consistido en fragmentarlo hasta el punto de que cada dependencia pasa a ocuparse de un aspecto muy particular de la gestión pública. Tenemos un Estado sumamente débil en cuanto a sus roles planificadores, reguladores y dinamizadores del desarrollo y a la vez un Estado organizado en una gran cantidad de segmentos, muchos de los cuales superponen sus funciones y roles.

La planificación por objetivos supuso un enorme esfuerzo de coordinación inter-estatal, con las distintas instancias encargadas de la gestión pública. En este esfuerzo ha sido muy importante el rol jugado por los ministerios coordinadores como instancias de articulación y retroalimentación.

Se realizó un trabajo muy fuerte de recopilación de todos los procesos de planificación al interior del Estado: los planes decenales de educación, niñez y adolescencia, la agenda social, el programa económico del Gobierno Nacional, el plan de igualdad de oportunidades, etc. En total se recopilaron y revisaron 20 planes provinciales, así como también cantonales y parroquiales.

A más de lo mencionado, como parte del proceso de elaboración del Plan, se pidió a 140 instituciones que realicen sus planes operativos institucionales en función de los objetivos nacionales. A partir de tal análisis se pudo detectar como se inscriben los objetivos institucionales dentro de la lógica de los objetivos nacionales. En este sentido, se pudo detectar sobreposición de objetivos y vacíos de gestión en función de los objetivos nacionales. Como parte de este ejercicio también se pidió que se de una prioridad en términos monetarios se y pudo elaborar un mapa institucional, que permite observar los pesos económicos que el Estado está dando a cada objetivo.

Los aportes de estos esfuerzos de planificación fueron recogidos, procesados y ahora son parte del Plan Nacional de Desarrollo.

A más de la recopilación de los distintos planes sectoriales, se realizó un trabajo de sistematización de todos los programas y proyectos actualmente existentes, estableciendo sus articulaciones y aportes a los 12 objetivos nacionales de desarrollo.

### **c. Armonizar el proceso de planificación nacional con los procesos provinciales**

Por primera vez en la historia del Ecuador se ha realizado un plan nacional de desarrollo con una perspectiva territorial. Pensar el territorio como el espacio de concreción de la política pública y, a su vez, a las dinámicas territoriales como elementos sustantivos para la planificación pública fue una apuesta y a la vez un gran desafío para el proceso de planificación.

Del mismo modo que no se puede concebir a un plan nacional como la suma de los planes sectoriales del Estado ecuatoriano, tampoco se puede entenderlo como la suma de los planes locales. Sin embargo, las experiencias, los sueños, las demandas

---

<sup>31</sup> La propuesta en la cual se puede observar la articulación mencionada puede encontrarse en el CD adjunto.

y aspiraciones sectoriales y territoriales debían ser consideradas y alimentar a los 12 grandes objetivos nacionales de desarrollo, en un proceso de doble vía, en el que la planificación local alimenta y nutre a la planificación nacional y viceversa, como parte de un proceso de construcción de un nuevo tipo de Estado policéntrico.

Para enfrentar este desafío se realizó un proceso de sistematización y recopilación de los planes provinciales, se hizo un esfuerzo por territorializar todos los indicadores que son parte del plan nacional de desarrollo, se pidió a las personas encargadas de la elaboración de los documentos sectoriales información desagregada territorialmente y por último, el proceso participativo se realizó en seis ciudades del país, en las que se privilegió la participación de actores locales.

A más de ello y dado que el principal objetivo socio-económico del plan es disminuir las desigualdades en todos sus ámbitos, se presenta una metodología que permite asignar los beneficiarios de nuevos programas en función de reducir las desigualdades territoriales<sup>32</sup>.

#### **d. Impulsar un proceso de participación social**

Tradicionalmente las experiencias de planificación nacional han sido un proceso de especialistas y funcionarios públicos. El Gobierno Nacional se ha comprometido a impulsar un amplio proceso de participación social, en el que no hay cabida para una planificación confiscada por especialistas y expertos. Es una prioridad el recoger la voz de aquellos que nunca han tenido la oportunidad de expresar sus sueños, aspiraciones y cosmovisiones. Sin embargo, éste también es un proceso que se construye y requiere la generación de capacidades institucionales, más allá de la buena voluntad de sus gestores.

En este marco, el objetivo fue impulsar una primera experiencia participativa que pudiera sentar las bases para la construcción del sistema nacional de participación de cara al diseño de la estrategia nacional de desarrollo. La participación fue concebida entonces como un proceso de consulta. Por un lado buscaba fortalecer la democracia recogiendo las opiniones, puntos de vista y propuestas de la ciudadanía. Por otro, sentar las bases para la construcción de un sistema de participación social que pudiera operar en los distintos momentos del proceso de gestión: planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y contraloría social. El desafío a futuro será la puesta en marcha de un sistema participativo de seguimiento, evaluación y vigilancia social, a partir de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, con el concurso de las diferentes instancias públicas involucradas. Es importante dejar sentado que este objetivo no se inspira solo por la valoración ética de la posibilidad de un ejercicio democrático de encuentro de intereses particulares, sino que está también inspirado por la necesidad de contar con el conocimiento, las habilidades y la presencia misma de los destinatarios de todo Plan Nacional, como corresponsables de un diseño y gestión de acciones públicas que están referidas al conjunto de la sociedad.

El proceso de consulta se desarrolló en dos momentos: el de diseño del plan de desarrollo y el de validación del mismo. En el primero se trabajó en mesas de consulta, que tuvieron como objetivo el diseño y priorización de políticas públicas por objetivos de desarrollo, contando como insumos los documentos sectoriales y los objetivos y

---

<sup>32</sup> A través de un proceso de optimización se buscó distribuciones de recursos en función de la disminución del coeficiente de Gini del país. Las instituciones cuentan con esta propuesta de asignación en caso de que consideren útil para sus fines consiguientes.

metas establecidos en el Plan Plurianual. Se realizaron 69 mesas de consulta, en 7 ciudades del país (Guayaquil, Cuenca, Manta, Quito, Babahoyo, Salitre, San Cristóbal). Las mesas de consulta se organizaron sectorialmente y por grupos sociales relevantes. Estas mesas fueron: Acceso a la Justicia, Acuicultura, Adultos Mayores, Agricultura y Ganadería para el consumo interno -Seguridad alimentaria- (2 mesas), Agricultura y Ganadería para la exportación, Agua, Agua y saneamiento, Asentamientos humanos, Alimentación, Anticorrupción, Calidad ambiental, Cambio climático, Ciencia y tecnología, Compras públicas, Conflictos ambientales, Conservación de la biodiversidad y manejo sostenible de recursos naturales, Cultura (2 mesas), Deportes y recreación, Desarrollo Artesanal, Discapacidades, Diversidad sexual, Economía solidaria, Educación, Energía, Galápagos, Género, Gestión de riesgos (2 mesas), Industria de metales, Industria química, Industria textil y de cuero y calzado, Innovación tecnológica, Jóvenes, Migración, Minería (2 mesas), Niñez y Adolescencia, Ordenamiento Territorial, Pequeñas y medianas empresas, Pesca artesanal (2 mesas), Pesca industrial, Política Económica, Protección social, Pueblos afroecuatorianos, Pueblos Indígenas (2 mesas), Pueblos Montubios (2 mesas), Salud, Seguridad Ciudadana, Seguridad Social, Soberanía Audiovisual, Tecnologías de Información y Comunicación (2 mesas), Trabajo y empleo, Transporte, Almacenamiento y Construcción de Infraestructura, Turismo, Violencia de género.

Se buscó una alta representatividad en las mesas de consulta, combinando las actorías locales con las nacionales y potenciando la diversidad de actores involucrados. En las mesas de consulta participaron un 50% de actores locales y un 50% de actores nacionales. Se promovió la participación de funcionarios públicos, representantes de organizaciones sociales, empresarios, miembros de organizaciones no gubernamentales y ciudadanos/as elegidos al azar.

El segundo momento consistió en una consulta sobre los resultados del proceso de planificación en su conjunto. Se realizaron tres talleres: dos con empresarios (en Quito y en Guayaquil) y un taller con movimientos sociales, que trabajó en 6 mesas de consulta por objetivos. Estos talleres permitieron realizar los ajustes al documento final. Paralelamente a este proceso de consulta ciudadana, se realizaron varias reuniones y presentaciones del plan tanto a los ministerios coordinadores como a la Presidencia de la República y demás instancias públicas. Con todos estos insumos se preparó el presente documento al que se incorporaron algunas consideraciones teóricas fundamentales para proyectar el sentido de las opiniones y decisiones de los participantes.

El proceso, en su conjunto, contó con la participación de alrededor de 2.500 participantes.

El desafío a futuro consiste en recoger la experiencia acumulada para crear un sistema participativo que profundice la democracia en el Ecuador, que sea sostenible y asegure la participación en la ejecución, seguimiento, evaluación y contraloría social del Plan Nacional de Desarrollo.

### Principios metodológicos

La metodología para el trabajo en las mesas de consulta respondió a los siguientes principios metodológicos:

**Diálogo de saberes:** Se buscó propiciar un diálogo de saberes entre los distintos tipos de participantes en las mesas, de manera que los saberes técnicos, académicos y populares tengan las mismas posibilidades de ser escuchados e incorporados en el proceso de planificación. A más de conseguir los resultados técnicos necesarios para la elaboración del Plan de Desarrollo, la propuesta metodológica impulsó que la planificación participativa se constituya en una pedagogía para el ejercicio de ciudadanía.

**Valorar la experiencia:** Las vivencias y la experiencia de los/as participantes fueron el punto de partida para el proceso de planificación y ocuparon un lugar central en la propuesta metodológica, de manera que la voz de los participantes no fuese subsumida a la voz de especialistas y expertos en el tema.

**La diversidad como riqueza:** La metodología desarrollada buscó potenciar la diversidad de participantes, criterios y propuestas. La diversidad no fue vista como un obstáculo. Por el contrario, fue potenciada y promovida.

**La deliberación por sobre el consenso:** Se promovió un proceso de discusión y argumentación de posiciones, como parte del ejercicio de construcción de ciudadanía. Tanto los disensos como los consensos fueron señalados y recogidos en el proceso, sin intentar llegar a consensos forzados. Se partió del respeto a las posiciones contrarias, de la tolerancia y el pluralismo. Para los temas especialmente conflictivos en los que existen posiciones irreconciliables entre los actores involucrados y disparidades de poder muy marcadas, se realizaron mesas por actores.

**Del pensamiento fragmentado al pensamiento complejo:** Como ya se ha señalado, la metodología buscó superar la lógica de planificación sectorial y promover una planificación a partir de objetivos, basada en el Plan Plurianual presentado por el Gobierno al Congreso Nacional. El pensamiento integral es consustancial a la praxis cotidiana de los seres humanos. Sin embargo, el mundo académico y tecnocrático se ha encargado de fragmentar este pensamiento, dividiéndolo y subdividiéndolo en especialidades, temas y subtemas. Trabajar las relaciones entre sectores y establecer

grandes objetivos nacionales a partir de las propias experiencias sectoriales de gestión gubernamental, fue uno de los principales desafíos metodológicos, que puede sentar las bases para la constitución de un Sistema Nacional de Planificación innovador.

**Ejes transversales:** La metodología buscó asegurar que los enfoques de género, generacional, territorial e intercultural estén presentes en la reflexión, discusión y diseño de políticas públicas en cada una de las mesas de consulta.

**Flexibilidad:** Se trabajó en una metodología lo suficientemente flexible para adaptarse a los distintos contextos en los que se desarrollaron las mesas de consulta y a la diversidad de participantes involucrados en el proceso.

#### e. Logros y límites del proceso

Entre los principales logros del proceso de planificación participativa podemos anotar:

- Se han dado los primeros pasos para lograr articular la política pública entre las distintas instancias gubernamentales a partir de la planificación por objetivos. Lograr consolidar el proceso dependerá en gran medida de que se potencien a futuro las sinergias y articulaciones alcanzadas hasta el momento, que se fortalezca la instancia planificadora y de que se re-estructure la institucionalidad pública.
- Se consiguió un alto grado de involucramiento de las instituciones públicas rectoras de las políticas, que fueron consideradas como enfoques transversales en el presente Plan de Desarrollo (enfoques de género, generacional, interculturalidad y territorial), lo que hizo posible la efectiva transversalización de estos ejes.
- Se logró difundir a amplios sectores de la sociedad los principales principios y apuestas del programa de Gobierno, el mismo que ha tenido una amplia aceptación por parte los participantes, quienes además realizaron aportes sustantivos para mejorarlo y potenciarlo.
- Se consiguió un alto grado de deliberación, debate y discusión en el proceso, así como una buena representatividad de los distintos sectores invitados a participar en el proceso de planificación.
- Se ha logrado sentar las bases para la construcción de un sistema participativo que contribuya a radicalizar la democracia en el futuro.

Entre los principales límites podemos anotar los siguientes:

- Alta heterogeneidad en la calidad de los documentos sectoriales.
- Resistencia al cambio. Para los ejecutores de política sectorial resulta sumamente complejo generar cambios en las formas de planificación, lo que ocasionó ciertas resistencias para asumir el desafío de la planificación por objetivos. También se observó cierta resistencia en las mesas de trabajo a asumir la planificación por objetivos, dada la amplia difusión que en el país han tenido otros esquemas

metodológicos.

- En algunas mesas de consulta se pudo observar un alto temor de los participantes de que el proceso de participación sea instrumentalizado y que no se recojan las opiniones y sugerencias de los participantes.
- El tiempo con el que se contaba para la realización de las mesas de consulta fue limitado, lo que imposibilitó generar un proceso más inclusivo, amplio y difundido de participación. De ahí que las propuestas quedaron ligadas a la representatividad de los participantes, lo que deberá ser tenido en cuenta en el futuro.
- En la propuesta metodológica se consideró incorporar, al azar, a un porcentaje de ciudadanos en las mesas de consulta. Sin embargo, no se alcanzaron los resultados esperados. Es necesario afinar los mecanismos de selección y de convocatoria a la ciudadanía elegida al azar.
- Limitadas capacidades institucionales para la generación de un proceso participativo.

## **Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial**

### **1. Fundamento.**

Para el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Nacional, el desarrollo es un proceso de ampliación de capacidades y libertades humanas. La pobreza, la desigualdad y la exclusión social constituyen serias barreras para el desarrollo, pues impiden el acceso de los individuos a un conjunto de bienes y servicios claves para su plena realización como seres humanos.

Los procesos de exclusión en el Ecuador tienen raíces históricas y culturales. También responden a un modelo de desarrollo basado en la concentración del ingreso y la riqueza, dentro del fomento de una estructura de poder patrimonial, en donde lo público ha sido utilizado como el principal instrumento para potenciar la acumulación privada.

Las principales desigualdades presentes en el Ecuador tienen que ver con la distribución del ingreso y con procesos de discriminación por género, condición étnica, opción sexual, edad, área de residencia y discapacidad. Este objetivo apunta a reducir todas esas desigualdades, desde una perspectiva de inclusión en la diversidad. No se trata de homogenización, sino de ampliación de oportunidades para todos y todas, desde el respeto a las identidades diversas.

La igualdad implicaría, al menos, una equitativa distribución de la riqueza, educación y salud para todas y todos, equidad de género, cerrar las brechas salariales de mujeres, jóvenes, afrodescendientes e indígenas respecto de los hombres adultos, el respeto a los diferentes pueblos y nacionalidades que habitan en el Ecuador, la erradicación de todas las formas de discriminación y el fortalecimiento del sistema de protección social.

El Estado tiene la obligación de asegurar el bienestar de los seres humanos, a través de políticas públicas que permitan la ampliación de capacidades y garanticen el ejercicio pleno de derechos. Para ello, se plantea la articulación entre políticas de protección social, de generación de capacidades y de inclusión económica a partir del trabajo, desde una clara apuesta por el bienestar de los grupos menos favorecidos del país.

### **2. Diagnóstico:**

*Una década perdida en la reducción de la pobreza y de la desigualdad social*

La última década (1995-2005) se puede caracterizar como perdida en reducción de la pobreza y de la desigualdad social. A nivel nacional se observa un incremento de la pobreza y la extrema pobreza en la segunda mitad de la década de los 90 (del 39% en 1995 al 52% en 1999), para luego tener una reducción del porcentaje de pobres durante la primera mitad del 2000 (38% en el 2006). Como es bien conocido, el incremento de la pobreza, en la segunda mitad de los 90, se debió a un choque natural (el fenómeno del Niño de 1998) y a un choque macroeconómico (la crisis bancaria de 1999 y la crisis financiera mundial).

**Cuadro 1.1**

**Evolución de la pobreza y la extrema pobreza de consumo (% del total de la población)**

ECV	1995		1998		1999		2006	
	Pobreza	Extrema Pobreza						
<b>Región</b>								
Costa	36,07	9,06	46,44	16,30	52,85	15,98	40,31	10,85
Sierra	41,73	18,53	42,15	21,77	51,44	24,65	33,75	12,20
Amazonía	60,57	23,80	50,04	22,25	n.d.	n.d.	59,74	39,60
<b>Área</b>								
Campo	63,00	27,37	66,75	33,91	75,05	37,68	61,54	26,88
Ciudad	23,02	4,11	28,72	7,80	36,39	7,99	24,88	4,78
<b>Nacional</b>	39,34	13,60	44,75	18,81	52,18	20,12	38,28	12,86

**Fuente:** SIISE-INEC con base en INEC, ECV. Varios años.

**Elaboración:** CISMIL

En la primera mitad de la década del 2000 hay una reducción de la pobreza y la extrema pobreza. Existen algunos factores con los cuales podría estar asociada esta reducción: la recuperación de la economía ecuatoriana luego de la crisis bancaria, el incremento en la inversión petrolera y la subida del precio internacional del petróleo, las remesas de los emigrantes y una recuperación del salario real.

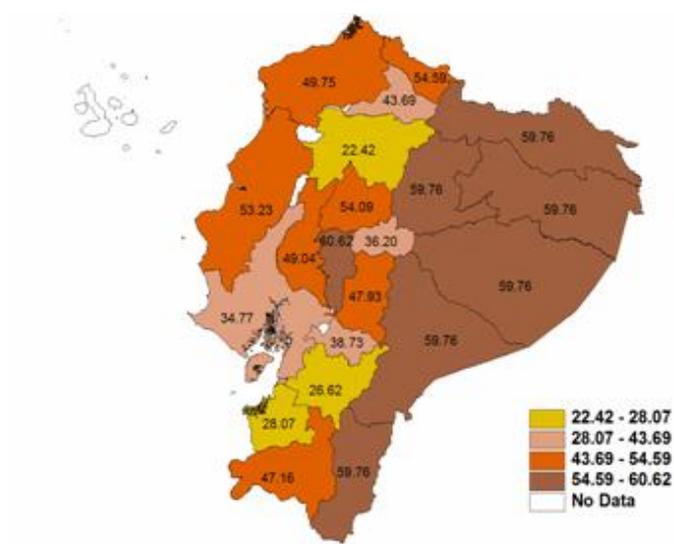
Lo preocupante es que la reducción de la pobreza no esté asociada a transformaciones estructurales dirigidas a generar empleo y a reducir la desigualdad, ni a la existencia de políticas sociales prioritarias y coherentes. Por el contrario, el comportamiento de la pobreza está muy vinculado a los ciclos macroeconómicos y en especial a los precios internacionales del petróleo y al ingreso de remesas.

Lo anterior también permite relevar la importancia del crecimiento económico y la estabilidad macro como una condición necesaria para una reducción de la pobreza. Sobre este último punto es importante hacer dos aclaraciones. En primer lugar, el crecimiento y la estabilidad macro son una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar la meta de reducción de la pobreza. Por otro lado, no todo crecimiento o estabilidad es positiva per se. Es importante que el crecimiento económico y la estabilidad macro se basen en la generación de mecanismos de inclusión social y productiva de los grupos menos favorecidos del país.

*Subsisten fuertes disparidades regionales y entre grupos sociales en términos de pobreza*

**Mapa 1.1**

**Mapa de pobreza de consumo por provincia.**



**Fuente:** SIISE-INEC, con base en ECV 2005-2006, INEC.  
**Elaboración:** CISMIL

Las provincias de Bolívar, Carchi, Chimborazo y toda la Amazonía tienen la mayor incidencia de pobreza de consumo.

**Cuadro 1.2**

**Incidencia de pobreza y extrema pobreza de consumo por etnia y área (% de la población total)**

Área	Pobreza	Extrema Pobreza
Campo	61,54	26,88
Ciudad	24,88	4,78
<b>Etnia</b>		
Indígena	67,79	39,32
Afro-ecuatoriana	43,28	11,64
Mestiza	30,78	8,28
Blanca	27,41	7,58
Otros	26,14	13,20
Nacional	38,28	12,86

**Fuente:** SIISE-INEC, con base en ECV 2005-2006, INEC.  
**Elaboración:** CISMIL

La pobreza entre quienes se autodefinen como indígenas y afroecuatorianos está por encima de la media nacional y es del 68% y 43% respectivamente. Por otro lado, los restantes grupos étnicos tienen niveles de pobreza inferiores a la media nacional. De igual forma, los habitantes del campo tienen un nivel de pobreza muy por encima de la media nacional: 62%.

*El esquema macroeconómico no ha mejorado las condiciones para reducir la pobreza en relación al período de pre-crisis*

Se realizó un análisis econométrico para examinar los factores asociados con la pobreza en la última década. Para ello se juntó a todas las Encuestas de Condiciones de Vida en una sola base de datos y se estimó un modelo para analizar qué factores están asociados con la probabilidad de ser pobre y en particular la relación entre contexto macro-económico y pobreza. En la siguiente tabla se presentan los resultados del modelo.

**Cuadro 1.3**

**Modelo probit para pobreza de consumo**

**Encuestas de Condiciones de Vida unidas en una sola base de datos**

Variable dependiente: pobreza	dF/dx	Error standard
Dummy 1998	0.1526*	0.0003
Dummy 1999	0.2731*	0.0003
Dummy 2006	0.1434*	0.0003
Dummy sexo jefe (1=hombre)	-0.0087*	0.0002
Edad del jefe	0.0020*	0.0000
Edad del jefe al cuadrado	-0.00006*	0.0000
Hogar indígena (1= indígena)	0.1172*	0.0003
Años escolaridad del jefe del hh.	-0.0631*	0.0000
Número de miembros de 7 a 24 años en el hh	0.0018*	0.0005
Número de menores de 7 años en el hh	0.1691*	0.0001
Número de miembros de 24 a 69 años en el hh	0.0262*	0.0001
Número de mayores de 69 años en el hh	0.0365*	0.0002

\*Significativo al 1%. Se reporta el cambio en la probabilidad de ser pobre ante un cambio marginal de las Xs. Errores estándares corregidos por heterocedasticidad. El modelo incluye además dummies provinciales.

**Fuente:** SIISE-INEC, con base en ECV 1995, 1998, 1999 y 2005-2006, INEC.

El análisis del ejercicio nos permite aseverar que en el actual contexto macroeconómico hay mayor probabilidad de ser pobre que en el contexto previo a la crisis (1995). Es decir, el contexto macro, pese a la mejora dada por los precios del petróleo y las remesas de los emigrantes, no logra recuperar los niveles de pre-crisis.

Las demás variables incluidas en el modelo tratan de capturar las variables micro-económicas y muestran que los hogares encabezados por personas de la tercera edad tienen una mayor probabilidad de ser pobres. El ser indígena se asocia con una mayor probabilidad de ser pobre en 12%. Cada año adicional de escolaridad del jefe del hogar se asocia con una reducción de la probabilidad de ser pobre en 6%. Por último, hogares más numerosos tienen mayor probabilidad de ser pobres.

### *La desigualdad también aumenta en la última década*

La desigualdad es un elemento clave que explica el comportamiento de la pobreza. El Ecuador mantiene su tendencia al incremento de la desigualdad durante la última década. Los cambios más fuertes se dan al inicio de la década de los 90<sup>33</sup> y coinciden con el inicio del proceso de apertura y liberalización de la economía ecuatoriana.

Es importante notar que esta tendencia a un incremento en la desigualdad, asociada con los procesos de apertura de las economías latinoamericanas, fue muy común en la región. En contra de lo que prevé la teoría neo-clásica, el proceso de apertura de la economía ecuatoriana no generó un incremento de la demanda de nuestro factor abundante (mano de obra poco calificada). Por el contrario, generó un incremento de la demanda de mano de obra de alta calificación. Dicho proceso provocó, a su vez, un aumento de la brecha salarial entre calificados y no calificados y con ello un incremento de la concentración del ingreso y de la desigualdad. Esta tendencia a una profundización de la desigualdad se mantiene al inicio del período post-dolarización, en donde hay un incremento inicial bastante pronunciado de la desigualdad.

Un elemento que está detrás de esta profundización de la desigualdad es el proceso histórico de exclusión social al que han sido sometidos muchos grupos poblacionales del país: las mujeres, los indígenas, los afro-ecuatorianos y los habitantes del campo y de las zonas urbano marginales. El sexismo, el racismo, la discriminación por orientación sexual, por edad y otros inciden negativamente en la obtención y mantenimiento del empleo, en el acceso y gestión de recursos, y en la incorporación de todas las personas, sin discriminación, a la vida económica y social.

La relación entre pobreza y etnicidad tienen su fundamento en el racismo estructural que se incubó desde la Colonia y que relegó a estos actores como sujetos inferiores y con ciudadanía restrictiva. En 2004, el INEC y la STFS aplicaron una Encuesta Nacional sobre Percepción del Racismo. El estudio reveló: el 65% de los encuestados admiten que los ecuatorianos son racistas, pero contradictoriamente solo el 10% se asume responsable de estas prácticas.

La violencia física, psicológica y sexual es el resultado de relaciones desiguales y opresivas y afectan principalmente a grupos vulnerables e históricamente desaventajados, como indígenas, afroamericano/as, mujeres y personas GLBT. La violencia, la coacción de cualquier tipo y los tratos denigrantes disminuyen o anulan la posibilidad de ejercer y disfrutar de manera plena ciertos derechos básicos y libertades fundamentales e impiden la participación de todas las personas en la sociedad.

Según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo, de 1997, el 60% de las mujeres ecuatorianas, que viven en sectores populares, han sido agredidas alguna vez por su pareja. Asimismo, información recogida en 1999 por el Servicio de Medicina

---

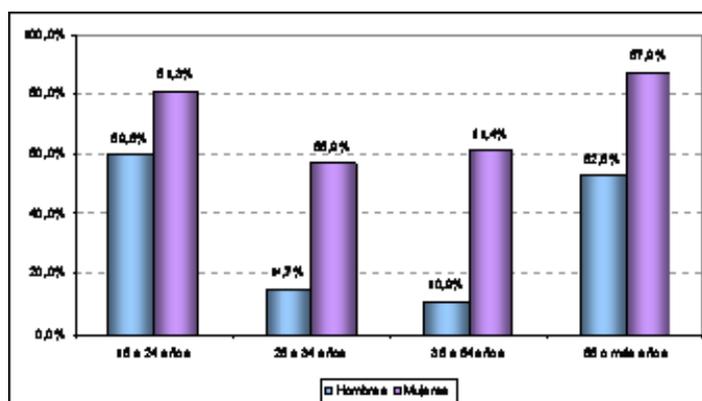
<sup>33</sup> El coeficiente de Gini urbano pasa de 0,44 en 1988 a 0,51 en 1993.

Legal del Centro de Protección de la Mujer (CEPAM) señala que el 92% de las agresiones contra la mujer ocurren en la relación doméstica y de pareja.

La falta de reconocimiento al trabajo doméstico es otro de los mecanismos que perpetúan la pobreza y la exclusión de las mujeres. Una muestra de ello es el indicador de personas que carecen de ingresos propios, es decir todas aquellas que se dedican a trabajo doméstico, no reciben pago por su trabajo o se encuentran desocupadas. Esto es: estudiantes, jubiladas/os sin pensión, discapacitadas/os, desempleados/as y trabajadores/as familiares sin remuneración. Así, mientras en promedio el 34% de los hombres de 15 años y más no tienen ingresos, este porcentaje se eleva, en el caso de las mujeres, a 70% (ENEMDU 2006). La diferencia en la carencia de ingresos propios de las mujeres es una muestra de su falta de autonomía económica y pobreza y está ligada, sobre todo, a la realización de trabajo doméstico no remunerado.

Grafico 1.1

Personas sin ingresos propios, 2006 (% del total de la población)



Fuente: ENEMDU 2006

Elaboración: CISMIL

Por otro lado existen disparidades en el acceso al mercado laboral y/o en las remuneraciones. Las mujeres, los afro-ecuatorianos, los indígenas, tienen barreras de entrada al mercado laboral y, una vez en éste, reciben menor remuneración, incluso a iguales niveles de escolaridad y experiencia que los otros grupos poblacionales del país.

En enero 2006, la desocupación total femenina fue 10 puntos superior a la masculina (16% a 6%). Si bien disminuye para marzo 2007 a 14%, aún se mantiene la brecha de género, frente a 7% (Banco Central del Ecuador, 2006, 2007). La subocupación muestra igual tendencia discriminatoria: 10% más de mujeres están en subempleo que los hombres, en marzo 2007 (más del 50%, frente a 40%).

### *Alta concentración de tierra y agua*

Las áreas rurales del país presentan los mayores niveles de pobreza y sin embargo, son los pequeños productores campesinos quienes alimentan al país. Los efectos de las políticas de liberalización del mercado de tierras y la disminución de la inversión pública para el fomento de la pequeña y mediana producción agropecuaria ha provocado una crisis que se evidencia en la pérdida sustantiva de los medios de producción al alcance de los pequeños y medianos productores; al punto en que sus economías se han transformado en actividades de supervivencia que no garantizan la seguridad alimentaria familiar, ni los medios para atender sus más elementales necesidades (salud, educación, vivienda).

La concentración de agua y tierra constituye el principal problema que afecta la sobrevivencia de la pequeña producción campesina. El 88% de los regantes-minifundistas dispone de entre el 6% y el 20% de los caudales totales de agua disponibles, mientras que el 1% a 4% del número de regantes-hacendados dispone del 50% a 60% de dichos caudales. Apenas el 14% de los lotes menores de 20 Has tienen algún tipo de riego.

En relación a la tierra, más del 40% de los predios carece de títulos de propiedad y son excepcionales los casos de mujeres que han logrado titulación de la tierra. El 47.7% de pequeños propietarios posee únicamente el 2.04% de la tierra de uso agrícola y el 3.32% de grandes propietarios acapara el 42.57 de la tierra de uso agrícola.

A más de la falta de tierra y agua para la pequeña producción campesina, existe un problema de deterioro de la calidad del suelo debido al uso intensivo del mismo. Esto, sumado a la falta de acceso a crédito, capacitación y asistencia técnica ha generado procesos de empobrecimiento de las áreas rurales y una pérdida de la agrobiodiversidad.

### **3. Intervenciones y Políticas Actuales**

Una estrategia que busque superar la pobreza debería contener algunos elementos clave. Por un lado, es importante contar con un sistema de protección social eficiente que apoye a los seres humanos frente a choques naturales y/o macroeconómicos. En segundo lugar, es necesario fomentar las capacidades, en especial la educación y la salud. Por último, se debe buscar la incorporación de los sectores menos favorecidos a los procesos productivos a través de la generación de empleo y otros mecanismos de inclusión productiva.

En relación al tema de protección social, existen programas de compensación social que buscan amortiguar los choques, tanto naturales como macroeconómicos, entre los pobres. El programa bono solidario (BS) nació con este objetivo. En la actualidad existe el Bono de Emergencia y el Bono para las personas de la tercera edad, que fueron duplicados por el Gobierno Nacional.

En el Objetivo 2 del Plan se aborda el tema del fomento de capacidades de la ciudadanía. Aquí nos concentramos en el tema del desarrollo infantil. El Ministerio de Bienestar Social (MBS) plantea los siguientes elementos de reforma al respecto. En

primer lugar, el establecimiento de un sistema integrado de desarrollo infantil que agrupe y coordine todas las intervenciones desarticuladas y dispersas que existen en la actualidad (FODI, ORI, INNFA, AINA PRONEPE), con la rectoría del Ministerio de Educación en el área de educación inicial. Con base en este acuerdo institucional se planea una ampliación de cobertura de estos programas en alrededor de 100.000 niñas/os anuales (con un total de 400.000 niñas/os en todo el período de gobierno). Para que esta ampliación de cobertura tenga los efectos esperados en el desarrollo de las capacidades de los/as niños/as es importante que los programas de atención infantil apliquen modelos de gestión más efectivos y eficientes, que se eliminen las redes clientelares y se incluya un componente de control social y rendición de cuentas. Además, es necesaria una adecuada articulación entre los programas de desarrollo infantil y los de alimentación y nutrición (estos últimos son tratados de manera más detallada en el objetivo 2).

Adicionalmente a la expansión de la cobertura de los programas de desarrollo infantil, se plantea la creación de un Fondo especial para protección de niños/as y adolescentes con miras a eliminar el maltrato infantil. En este caso las metas propuestas por el MBS son: a) incrementar la cobertura de atención en 50.000 niños, niñas y adolescentes por año; b) erradicar la mendicidad infantil (en 3000 niños y niñas por año), c) protección emergente a niños/as que viven con sus padres en cárceles de adultos (600 niños/as), d) protección emergente a adolescentes detenidos en cárceles de adultos (300 adolescentes).

Otro programa importante para el fomento de capacidades de los pobres es el Bono de Desarrollo Humano (BDH). A partir del mes de febrero del 2007 el monto de la transferencia del Bono de Desarrollo se incrementó de US\$ 15 a US\$ 30 dólares. Uno de los objetivos básicos de reforma del programa es la creación de un sistema de monitoreo de la asistencia escolar y de los controles de salud para garantizar el cumplimiento de la corresponsabilidad de los hogares beneficiarios. En esta línea se propone la creación de un sistema de incentivos para el cumplimiento de las corresponsabilidades de los hogares, junto con la creación de mecanismos de veeduría social. Una experiencia importante en esta área son las Redes de Servicios y Protección Social para mujeres en situación de pobreza y extrema pobreza CONAMU - MBS que se prestan a las beneficiarias del bono. Otro elemento de reforma del BDH es la vinculación de sus beneficiarios con actividades de capacitación laboral, así como de micro-crédito. En esta línea, se prevé promover que las cooperativas consideren sujetos de ahorro y crédito productivo voluntario a los beneficiarios del BDH a partir de febrero del 2007. Para una segunda fase, a partir del 2008, se prevé la ampliación y sistematización del esquema de crédito productivo a través de cooperativas con la garantía de la transferencia monetaria. En una tercera fase se prevé la implementación de esquema de ahorro voluntario a través de descuentos automáticos del pago del BDH y apertura de cuentas de ahorro; y la inclusión de cooperativas no agentes de pago como agentes de ahorro y crédito.

**Cuadro 1.4**  
**Cobertura del BDH por provincia**

Provincia	BDH
Pichincha	32,1
El Oro	39,2
Azuay	40,7
Esmeraldas	43,0
Cañar	43,6
Carchi	43,9
Los Ríos	44,2
Amazonía	46,8
Guayas	49,8
Imbabura	50,0
Cotopaxi	51,5
Tungurahua	51,7
Bolívar	55,3
Chimborazo	57,7
Manabí	61,6
Loja	62,4
Nacional	47,6

Fuente: ECV 2005-2006. INEC

Elaboración. CISMIL

A nivel nacional se tiene una cobertura del BDH del 48%. Las provincias con una cobertura mayor a la media nacional son: Loja, Manabí, Chimborazo, Bolívar, Tungurahua, Cotopaxi, Imbabura, Guayas y la Amazonía. En tanto que las provincias con menor cobertura del programa son: Pichincha, El Oro, Azuay, Esmeraldas, Cañar, Carchi y Los Ríos.

Sobre el tema de inclusión productiva existen nuevas iniciativas en el actual gobierno. Estas iniciativas se agrupan en el programa de compras públicas y el de fomento de cadenas agro-productivas y turismo. Dentro de la estrategia de compras públicas se propone el programa "Hilando el Desarrollo". Este, que será ejecutado por el Ministerio de Educación, tiene un doble propósito: busca fomentar la matrícula escolar mediante el pago de los uniformes de los alumnos de las escuelas públicas y fomentar la asociación de pequeños artesanos en microempresas textiles para la fabricación de los uniformes de la localidad. El programa será coordinado con las juntas de artesanos y prevé la entrega de micro-créditos, capacitación y asistencia técnica. Para el año 2007 se realizarán dos pilotos. Uno en la Costa y otro en la Sierra. Se estima un presupuesto de US\$ 2,5 millones en los dos pilotos. Para el año 2008 se calcula un presupuesto de US\$ 25 millones. También hay se ampliará la iniciativa para el sistema de salud. En este caso, las microempresas textiles estarían a cargo de la producción de los insumos textiles requeridos por los hospitales, centros y sub-centros de salud

de la parroquia. Otro programa dentro de la estrategia de compras públicas es el de leche: pequeños productores de leche se asocian para proveer de leche a las industrias para la fabricación del lácteo en polvo. A su vez esta leche en polvo será utilizada por el Programa de Alimentación Escolar (PAE). Los pequeños productores asociados recibirán crédito, asistencia y capacitación y crearán un centro de acopio de la leche. Se prevé realizar un piloto en la Sierra central en este año.

Por otro lado, dentro de la estrategia de fomento de cadenas agro-productivas y turismo también existen dos programas. El primero se refiere al turismo y será ejecutado por el Ministerio de Turismo: capacitación para formar microempresarios turísticos y darles asistencia técnica para constituir su microempresa. Se capacitará a 4.000 microempresarios con un presupuesto de US\$ 800.000 dólares. También se prevé acceso a crédito. El segundo programa se refiere a la formación de cadenas agro-productivas: los pequeños productores agrícolas se asocian y reciben capacitación, asistencia técnica y microcrédito. Se iniciaría con las siguientes cadenas: café, cacao, lácteos, maíz y hierbas. Las asociaciones de pequeños productores entregarán su producción a empresas anclas como: Universal Sweet (cacao), Pronaca (maíz), Supermaxi (papa, naranja, tomate), Tony y Floralp (leche), El Café y Minerva (café).

En relación a la desigualdad, el Gobierno plantea una propuesta de reforma tributaria, que implica los siguientes aspectos: fomentar la progresividad del sistema impositivo mediante la reducción de los impuestos indirectos asumidos por la mayoría de hogares (IVA), pero mejorando los controles en el pago del impuesto a la renta de las empresas y personas naturales, específicamente en el fortalecimiento de la legislación de precios de transferencia, así como topes a las deducciones de los individuos. Adicionalmente, se establecerán impuestos al consumo de bienes no considerados de primera necesidad.

Otra línea de intervención para reducir la pobreza y la desigualdad viene dada por la eliminación de las disparidades territoriales, en especial la brecha urbano-rural. Al respecto el MBS tiene una iniciativa dirigida al desarrollo rural. Dentro de ella existen planes y programas que buscan aumentar la productividad laboral en el área rural, incrementar la productividad de la tierra rural y redistribuir los activos productivos que las personas necesitan para generar un ingreso sostenido tales como la tierra y el capital. Entre los planes se cuentan el de legalización de tierras, el de capacitación laboral manejado por el SECAP y la Política de Mujeres Rurales. Asimismo, existen programas como Prolocal, Fonlocal y Crédito Productivo Solidario, que entregan recursos para la producción y la infraestructura básica, el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y programas destinados a la investigación, desarrollo y transferencia de tecnología y asistencia técnica para el desarrollo del sector agrícola rural. Sin embargo, estos programas tienen muy bajas coberturas y están desarticulados en la actualidad. Por eso es necesario crear mecanismos institucionales que articulen todas las intervenciones destinadas a mejorar la productividad y el empleo rural dentro del marco de una estrategia de desarrollo rural de largo plazo.

Sobre discapacidades y solidaridad ciudadana, la Vicepresidencia de la República y la Secretaría de Solidaridad Ciudadana plantean algunas líneas de acción: promover y proteger los derechos de las personas con discapacidad a través de la creación de una Procuraduría que atienda a las personas con discapacidad. También proveer ayudas técnicas, insumos médicos y medicinas para compensar o neutralizar el efecto de la discapacidad. Además de un programa de mejoramiento de la accesibilidad al

medio físico. Por último se propone un programa de estimulación temprana dirigido a niños menores de cinco años que se encuentran en situación de riesgo.

Otra área importante en relación a este tema es el programa Empleo sin Barreras: busca garantizar el acceso a empleos adecuados de las personas con discapacidad.

Otras iniciativas en relación al objetivo 1 provienen del Plan Nacional de Solidaridad Ciudadana: apoyar a los niños que viven en las cárceles con sus padres o madres que se encuentran reclusos y apoyar a las madres y niños con VIH-SIDA.

Adicionalmente se plantea ejecutar el Derecho Universal a la Identidad, a través de la eliminación del sub-registro de inscripciones de nacimiento y la universalización de la entrega del documento de identidad.

#### **4. Políticas y Estrategias**

##### **Política 1.1. Impulsar la economía social y solidaria, generar empleo productivo digno y reconocer el trabajo en todos sus ámbitos.**

Esta política promueve tres grandes líneas de acción: el fomento a la economía solidaria, la generación de empleo y el respeto a los derechos laborales. Se busca fortalecer la economía social, solidaria y comunitaria con programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, facilitando el acceso a crédito (microfinanzas), asistencia técnica y promoviendo redes de comercio justo, a partir del mundo del trabajo, desde los espacios familiares y comunitarios y dando prioridad a las mujeres. Las prácticas ancestrales y comunitarias de producción tienen especial relevancia por lo que se plantea potenciarlas. Para el caso del agro se propone la creación de un fondo agropecuario.

El fomento de la economía social, solidaria y comunitaria se complementa con programas de empleo local y empleo de emergencia. Las intervenciones en torno al trabajo y al empleo promueven la diversificación productiva y una producción limpia. El turismo comunitario es visto como uno de los sectores que deben ser fortalecidos. La dotación de infraestructura productiva permitirá potenciar las pequeñas economías locales.

El tercer eje se centra en el respeto y la promoción de los derechos de los trabajadores, la reducción de las brechas salariales, la generación de espacios para su recreación, promoción de la cultura física, capacitación y generación de capacidades.

##### **Estrategias:**

1. Articulación de los programas de protección social, generación de capacidades de los/as trabajadores/as, universalización de educación y salud con programas de economía social y solidaria.
2. Fomento de la organización social y comunitaria a partir de los programas de generación de trabajo y empleo.
3. Realización de Reformas jurídicas con el fin de incentivar la contratación pública de pequeñas y medianas empresas para proveer bienes y servicios al Estado.

4. Realización de convenios con gobiernos y organizaciones sociales locales para la generación de trabajo y empleo.
5. Reconocimiento universal del trabajo reproductivo como trabajo socialmente necesario, asociado al sistema de seguridad social.
6. Fortalecimiento del rol regulador del Estado frente a los salarios y el cumplimiento de las leyes laborales, en particular la formalización del empleo.

**Política 1.2. Incentivar el desarrollo local participativo y promover un desarrollo territorial equilibrado e integrado.**

Con esta política se busca apoyar procesos de desarrollo local en sus múltiples dimensiones (ambiental, productiva, social, cultural, política, organizativa), que respondan a las realidades y contextos locales bajo una perspectiva de articulación territorial. Para ello se propone perfeccionar el esquema de descentralización y regulación a escala nacional, meso (intermedia) y local, fortaleciendo a los gobiernos y a las organizaciones sociales locales. Se propiciará un desarrollo local sustentable a través de un adecuado ordenamiento territorial, en el que las cuencas hidrográficas tendrán un importante papel para el manejo integrado de los recursos hídricos.

Comprende la promoción de un modelo policéntrico de asentamientos humanos, que potencie las articulaciones entre territorios rurales y urbanos (conectividad, complementariedad, articulación organizativa) y entre territorios centrales y periféricos, con el fin de disminuir las disparidades territoriales.

Un elemento importante dentro de este objetivo es el desarrollo vial y los incentivos para promover formas de asociación entre los gobiernos locales que impulsen procesos conjuntos y articulados de desarrollo local y regional. Para ello, se promueve la participación activa de la población y de los gobiernos seccionales, en el marco de alianzas estratégicas locales, nacionales e internacionales y una eficiente coordinación interinstitucional. Especial atención se da al apoyo para lograr asentamientos humanos saludables, productivos y sostenibles, capaces de generar su propio desarrollo.

**Estrategias:**

1. Incentivo a las articulaciones locales e interlocales urbanas y rurales desde una perspectiva solidaria y cooperativa.
2. Creación de fondos nacionales de cohesión y apoyo a proyectos mancomunados de escala.
3. Apoyo a la ejecución de los planes de desarrollo local, garantizando que la inversión pública esté en función de las necesidades y de la corrección de injustas disparidades territoriales y promoviendo procesos de concertación a intra e inter locales y de las localidades con el Estado nacional.
4. Transferencia oportuna de recursos a los gobiernos locales.
5. Promoción de la realización de programas y proyectos mancomunados que dinamicen las economías locales y potencien la participación social.
6. Fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales.
7. Desarrollo de políticas de ordenamiento territorial con criterios de concentración de población para facilitar servicios públicos eficientes, niveles de urbanización y estructura diversificada de las oportunidades económicas de la población.

8. Fomento al desarrollo de ciudades intermedias: inversión social, infraestructura e incentivos productivos

**Política 1.3. Fomentar el desarrollo rural integral y asegurar la soberanía alimentaria.**

Se trata de impulsar un proceso integral de desarrollo rural garantizando que los pequeños y medianos productores campesinos tengan acceso a los activos productivos (tierra y agua), crédito, asistencia técnica y capacitación. Dentro de esta política, la producción agroecológica ocupa un lugar central, por lo que se la apoyará en forma prioritaria. Los programas productivos están articulados a programas de conservación y recuperación de los suelos y se impulsa el control de plaguicidas, pesticidas y herbicidas. Se promueven los encadenamientos productivos y la diversificación de la producción. El Estado apoyará a la pequeña y mediana producción campesina a través de la compra de productos para los programas públicos de alimentación.

**Estrategias:**

1. Incremento de la inversión en el sector rural.
2. Promoción de la organización campesina y acompañamiento de sus procesos de fortalecimiento económico en los mercados.
3. Regulación del uso y acceso a tierras improductivas, favoreciendo a los pequeños productores y comunidades rurales con equidad de género.
4. Realización de reformas institucionales y jurídicas tendientes a fortalecer la regulación y el acceso al agua en el país.
5. Promoción de la seguridad de la tenencia y la titulación masiva de las tierras con equidad de género.
6. Reforma del Banco Nacional de Fomento para que responda a las necesidades de financiamiento de las pequeñas y medianas agriculturas familiares y de las organizaciones o asociaciones de economía solidaria.
7. Articular y fomentar el intercambio de alimentos entre zonas rurales y urbanas a nivel microregional, sustituyendo producciones extraregionales y generando mercados libres de intermediarios y con precios justos

**Política 1.4. Reconocer y respetar la diversidad y erradicar toda práctica de discriminación sexual, étnica, generacional, por discapacidad, política o religiosa.**

El primer componente de esta política consiste en generar programas sostenidos y masivos de educación, sensibilización y concienciación con el fin de eliminar la violencia física, psicológica, sexual, la coacción de cualquier tipo y las actitudes inhumanas y denigrantes y para promover la igualdad de derechos y obligaciones al interior de la familia, erradicando estereotipos sobre los roles tradicionales de género. Un elemento fundamental en este sentido constituyen las acciones para eliminar los estereotipos discriminatorios y las expresiones de violencia de género de los productos comunicacionales.

Un segundo componente es la generación de acciones afirmativas, como el uso de intérpretes de lenguas nativas y lengua de señas ecuatorianas para cualquier trámite

en oficinas públicas o el reconocimiento de los territorios ancestrales y la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos.

El tercer componente consiste en generar mecanismos y acciones de protección, atención especializada y reparación a las víctimas de discriminación y de sanción a quienes generen prácticas discriminatorias.

**Estrategias:**

1. Apoyo al libre desarrollo de las identidades en un marco de interculturalidad y a las reivindicaciones de género como ejes transversales de toda política pública.
2. Generación de mecanismos claros de exigibilidad de derechos y vigilancia ciudadana frente a la discriminación.

**Política 1.5. Asegurar una recaudación justa y una redistribución eficiente de los recursos públicos**

Esta política busca asegurar que los tributos se basen en el principio de que quien más tiene, más aporta, eliminando cualquier tipo de evasión. Los adultos mayores contarán con mecanismos de exoneración y reducción progresiva de impuestos. Sin embargo, una buena y justa recaudación no es suficiente para promover la igualdad: debe complementarse con una adecuada redistribución. Para ello se plantea la racionalización de la inversión pública de acuerdo a criterios técnicamente establecidos y la territorialización del Presupuesto General del Estado.

**Estrategias:**

1. Generación de una reforma tributaria integral basada en criterios de justicia distributiva.
2. Generación de mecanismos de control y penalización severa a la evasión tributaria, particularmente de los grandes contribuyentes.
3. Desarrollo y aplicación de metodologías de presupuestos nacionales y locales, orientadas a la redistribución con criterios de justicia.
4. Promoción de la realización de presupuestos participativos locales y nacionales, con enfoque de género e interculturales.
5. Disminución de la participación del IVA en los ingresos tributarios y aumento de la participación de los impuestos a la riqueza, a la renta y a los consumos especiales.
6. Establecimiento de regalías petroleras y mineras adecuadas
7. Aumento de la carga fiscal como porcentaje del PIB, disminuyendo la evasión y elusión fiscales y ampliando la base de contribuyentes.

**Política 1.6. Garantizar el acceso universal a servicios públicos y a programas sociales, culturales y recreativos de calidad.**

Comprende programas de vivienda y mejoramiento del hábitat, la ampliación de coberturas tendientes a la universalización de la salud, la educación, los servicios de agua y saneamiento, los espacios públicos, los bienes culturales y la recreación. Para estos últimos se plantea adicionalmente el apoyo a los procesos de circulación de las

experiencias y productos culturales, superando la exclusión y la marginación. También se propone la promoción de la práctica de la cultura física hacia aquellos grupos que tradicionalmente no han tenido acceso a la misma (mujeres, adultos mayores, discapacitados, indígenas y afroecuatorianos). Finalmente se plantea democratizar el acceso a la Internet y a la ciencia y la tecnología.

**Estrategias:**

1. Impulso a la gratuidad y eliminar las barreras que impiden el acceso universal a programas sociales y servicios públicos (aportes voluntarios para educación, cobro de medicinas, etc.).
2. Impulso a programas de crédito para vivienda popular y mejoramiento del hábitat promoviendo la organización social.
3. Planificación de la dotación de servicios básicos para responder al crecimiento demográfico.
4. Generación de mecanismos y procesos de contraloría social para garantizar la gratuidad de los servicios públicos y de los programas sociales, culturales y recreativos.
5. Promoción de articulaciones con artistas y productores culturales para asegurar la producción y circulación de bienes culturales que apoyen los procesos de ampliación de capacidades y libertades de los seres humanos.

**Política 1.7. Fortalecer el sistema de protección social, su calidad y efectividad**

Comprende el fortalecimiento de la Seguridad Social y la ampliación de coberturas hacia los sectores menos favorecidos (infancia, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad, personas con VIH-Sida). En el ámbito de la salud se busca alcanzar el aseguramiento universal de salud. En tercer lugar se encuentran todos los programas de atención integral y de calidad a personas de la tercera edad (implementación de nuevos modelos gerontológicos de servicios abiertos a la comunidad); los sistemas de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes; los sistema de protección social para personas con discapacidad (tratamiento, rehabilitación, medicamentos, insumos médicos y ayudas técnicas); la protección a migrantes y a sus familias.

Finalmente, tenemos el programa del Bono de Desarrollo Humano: se trata de crear los mecanismos que aseguren el cumplimiento de la corresponsabilidad por parte de los beneficiarios, para potenciar sus impacto en generación de capacidades humanas, así como dotar de capacitación y micro-crédito a los beneficiarios para que tengan una inclusión productiva adecuada.

**Estrategias:**

1. Verificación del cumplimiento de la corresponsabilidad por parte de los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, así como dotarles de capacitación y micro-crédito, con el fin de articularlo a las políticas que impulsan la economía solidaria y que incentivan la participación y organización social.
2. Incremento progresivo del presupuesto destinado a los programas de inclusión social.

3. Generación de mecanismos de coordinación y articulación efectiva con las comunidades locales para la implementación de redes de protección social y procesos de veeduría social, que contribuyan a aumentar la calidad de los servicios.
4. Realización de un proceso de reforma profunda del sistema de seguridad social.

**Política 1.8. Mejorar el desarrollo cognitivo de los niños en edades tempranas**

Se trata de buscar la equidad desde el principio de la vida con el fin de que todos los niños/as tengan la posibilidad de iniciar su desarrollo cognitivo desde tempranas edades. Lo anterior es una de las condiciones previas necesaria para que en el futuro los niños/as tengan un buen desempeño académico y con ello una buena formación de capacidades tanto en educación como en salud. Se trata de tener una visión integral del desarrollo infantil en donde se conecten intervenciones relacionadas con el desarrollo cognitivo con intervenciones que garanticen una adecuada nutrición y salud de los niños. Solo de esta forma se podrá eliminar los procesos de transmisión inter-generacional de la pobreza.

**Estrategias:**

1. Articulación los programas y servicios públicos de desarrollo infantil que incluyan salud, alimentación, educación inicial a las población con menos acceso a dichos servicios.
2. Definición de estándares de calidad de los servicios de desarrollo infantil.
3. Promoción de la estimulación temprana de niños y niñas.
4. Articulación el desarrollo infantil con la educación inicial.

## Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía

### 1. Fundamento.

Este Plan considera al desarrollo como fomento de las capacidades y las libertades de las personas en el marco de los derechos humanos (Sen, 2000). Se consideran como capacidades básicas (o necesidades mínimas) que las personas estén adecuadamente nutridas<sup>34</sup> y accedan a educación suficiente y de calidad.

La desnutrición de niñas y niños se encara como un estado que es frecuentemente parte del proceso multidimensional de pobreza. La presencia de deficiencias nutricionales en los menores de tres años e incluso durante el embarazo afecta negativamente la fortaleza física y la habilidad cognitiva. De esta forma, una nutrición inadecuada conduce a una privación de las capacidades básicas que permiten a las personas desarrollar funcionamientos mínimos con las subsecuentes consecuencias de deterioro de las posibilidades de desarrollo individual y colectivo.

Los distintos enfoques sobre el desarrollo otorgan un papel preponderante a la educación en un conjunto de dimensiones sociales clave. Entre ellas destacamos que en la política, la educación promueve una ciudadanía participativa y crítica, así como la consolidación de regímenes democráticos; en la economía, como estrategia para desarrollar el capital humano requerido para una inserción competitiva en el mercado mundial y alcanzar niveles aceptables de crecimiento económico; y en la esfera social, como el mecanismo más efectivo para promover la igualdad de oportunidades y la movilidad social. En síntesis, la educación es un elemento clave para una estrategia de superación y combate a la pobreza y las desigualdades sociales.

Por otro lado, las tecnologías de información y comunicación han provocado una revolución social en los ámbitos políticos, culturales y económicos, dando paso al nuevo contexto denominado Sociedad de la Información. En ella, la gestión de la información y el conocimiento juegan un papel central en el desarrollo económico y social en general, en la mejora en la calidad de vida, pero también en el desarrollo de las capacidades de las personas y en sus prácticas sociales y culturales.

### 2. Diagnóstico:

En este objetivo se abordan metas e indicadores que tienen que ver con la garantía de algunas capacidades básicas de las personas, como punto de partida fundamental para la erradicación de la pobreza<sup>1</sup> y la exclusión. Otras capacidades básicas se analizan en los Objetivos 1, 3, 6, 7, 8, 9 y 10. Aquí se describen someramente la situación de la desnutrición, la educación y el acceso continuo a la información y la comunicación, como aquellas que más directamente inciden en la posibilidad de

---

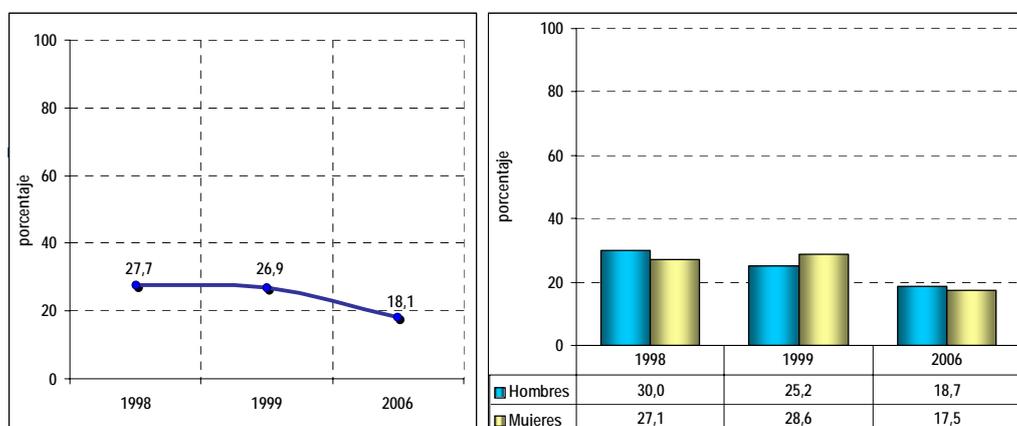
<sup>34</sup> En todos los mundos posibles donde existan las mismas leyes de la naturaleza, las mismas condiciones ambientales y una determinada constitución humana, los seres humanos sufrirán un daño irreparable si no logran satisfacer las necesidades alimenticias requeridas para reproducir su vida (Cf. Ramírez 2002).

generar otras capacidades que permitan el impulso inicial para el desarrollo. Si las personas no están adecuadamente nutridas, no podrán aprovechar la educación y sin ésta cualquier desarrollo es impensable.

*Reducción lenta de la desnutrición y enormes brechas (indígenas/resto; urbana/rural)*

El país ha logrado algunos avances en la reducción de la desnutrición. Sin embargo, dista mucho de alcanzar progresos similares a los que se han dado en la región. Aunque se redujo 10 puntos entre 1998 y 2006, el 18% de *desnutrición crónica* prevalente en el Ecuador, en 2006, lo ubica por debajo del promedio latinoamericano y en el tercio inferior junto con Guatemala, Honduras, Bolivia, Perú y Haití; a enorme distancia de Chile: 1,9%; y de Cuba: 5%. Según sexo, los niveles se expresan en el orden del 18,7% para los niños y 17,5% para las niñas (ver gráfico 2.1).

**Gráfico 2.1. Evolución de la desnutrición crónica**



**Fuente:** SIISE 4.5 en base a ECV 1998, 1999, 2006

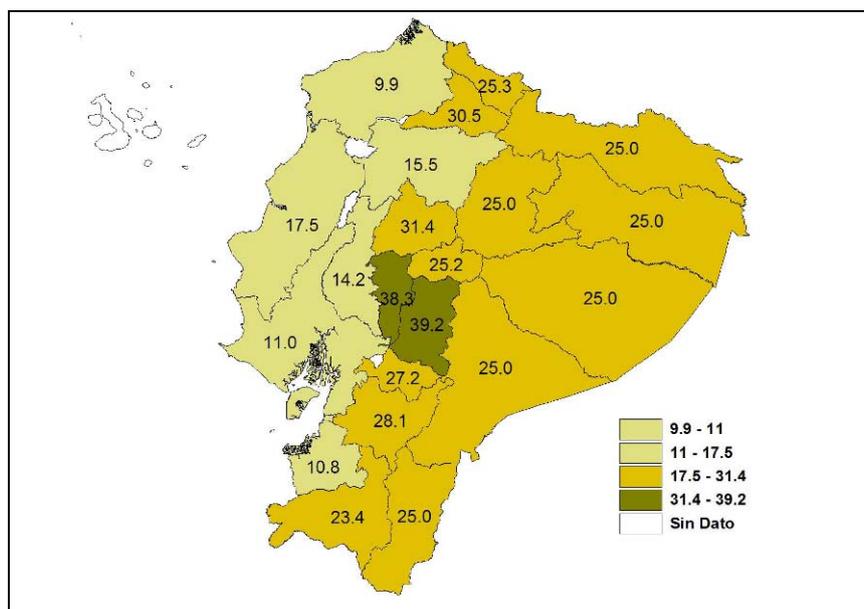
**Elaboración:** CISMIL

Las principales desigualdades y exclusiones sociales del país se reflejan claramente en este indicador. La población de menores del área rural representa el grupo de mayor riesgo al interior del país. Por cada niño o niña con desnutrición crónica en la zona urbana (12,7% de niñas y niños están desnutridos), existen dos que presentan las mismas condiciones en las áreas rurales (26%). Por región natural, se aprecia una reducción a la mitad en la Costa: de 24% a 12,5%, y una reducción de 8 puntos porcentuales en la Sierra. Sin embargo, en la Amazonía, se observa muy poca reducción: la desnutrición alcanzaba 26,3%, en 1998 y llegó a 24,5%, en 2006.

Los indígenas alcanzan niveles del 40% de desnutrición crónica. Los afroecuatorianos (11%) presentan la menor tasa, mientras que los mestizos y blancos muestran porcentajes muy similares: 15,8% y 15,7%.

Existen provincias que presentan desnutrición crónica severa llegando a cifras superiores al 35%. Esto permite evidenciar el problema rural y de las poblaciones indígenas en el país (mapa 2.1)

Mapa 2.1. Desnutrición crónica 2006



Fuente: ECV 2006

Elaboración: CISMIL

*Persistencia del analfabetismo, bajo acceso a la educación inicial y lento incremento en el acceso a la educación básica, pero cierre de las brechas de género.*

El acceso a la educación ha mejorado en los últimos años, pero persisten diferencias marcadas entre las zonas urbanas y las rurales y entre personas de diversas condiciones étnicas. Asimismo, algunas provincias todavía presentan niveles bastante más bajos que el promedio nacional. Cabe señalar que la brecha de género se ha cerrado, excepto en lo que respecta al analfabetismo.

No hay datos completos sobre el acceso a educación inicial (3 – 5 años), pero de acuerdo con la Encuesta de Empleo de 2003 la tasa neta de matrícula preescolar (5 años) es de solo 28% y en los hogares más pobres apenas 18%<sup>35</sup>.

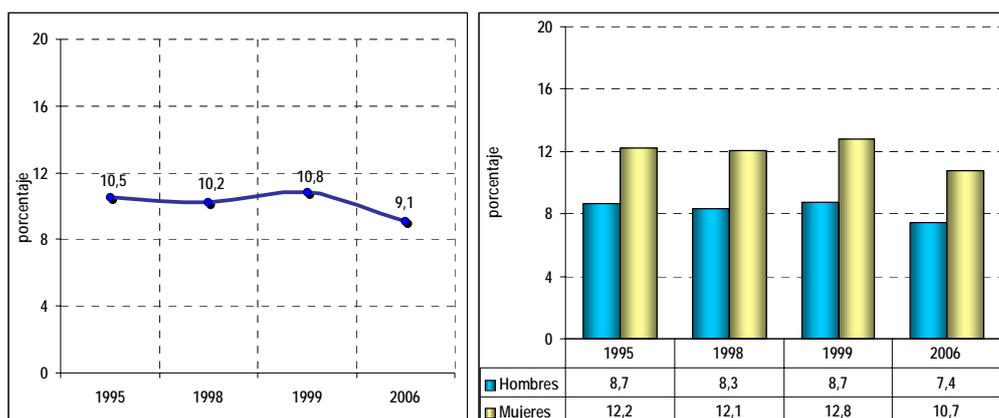
Durante el último decenio la *Tasa neta de matrícula básica* (91%) creció 7 puntos porcentuales. Al 2006, no se establecen disparidades entre niñas y niños (gráfico 2.2)

<sup>35</sup> Numerosos estudios demuestran que el impacto de la educación inicial en las capacidades es mucho mayor que el que tiene la formación y capacitación en edades adultas. Las habilidades desarrolladas en los primeros años, sostienen los autores, forman habilidades en edades posteriores: el aprendizaje concibe aprendizaje. (por ejemplo Cunha y Heckman)



Las carencias estructurales acumuladas en el acceso a la educación persisten. En 10 años la tasa de analfabetismo se redujo solamente 1 punto porcentual, ubicándose en 9% al año 2006. Esto refleja un virtual estancamiento desde el año 2001<sup>36</sup>. Las mujeres aún tienen niveles 4 puntos porcentuales por encima de los hombres.

**Gráfico 2.3. Evolución de la tasa de analfabetismo de 15 años y más**



**Fuente:** ECV 1995, 1998, 1999, 2006

**Elaboración:** CISMIL

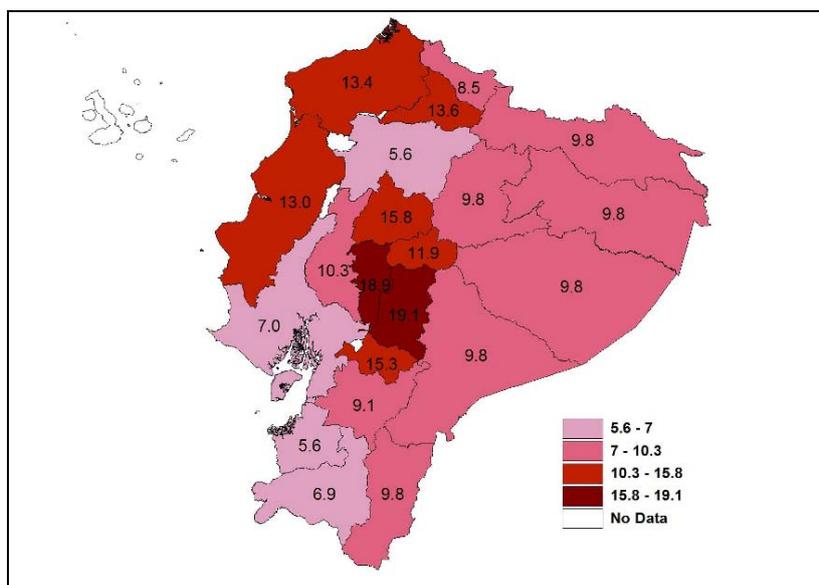
Nuevamente las desigualdades sociales se muestran de modo que las áreas rurales presentan un analfabetismo de 17%, frente a 5% en las áreas urbanas. Esta brecha de 12 puntos no varía desde 1995. Por otro lado, la Amazonía mejora 4 puntos respecto a su situación en 1995. En la Costa (8,7%) y Sierra (9,5%) apenas mejora un punto el indicador en el mismo período.

Los mayores porcentajes de analfabetismo se presentan entre la población indígena con una tasa de 27%. Le siguen los afroecuatorianos (12%). Respecto a los mestizos y blancos, los niveles de analfabetismo se encuentran por debajo del estimado nacional ubicándose en 7% aproximadamente.

Las provincias que se encuentran en mejor situación respecto del nivel nacional (9%) son Pichincha, Guayas, El Oro y Loja. Las provincias en situación crítica son Chimborazo, Cotopaxi, Cañar y Bolívar, con tasas de analfabetismo superiores al 15% (mapa 2.3).

<sup>36</sup> La tasa de analfabetismo al 2001 fue de 9% según la información del Censo procesada por el SIISE.

**Mapa 2.3. Tasa de analfabetismo de 15 años y más 2006**



**Fuente:** ECV 2006  
**Elaboración:** CISMIL

#### *Baja calidad de la educación*

El sistema de monitoreo y evaluación de la calidad de la educación ha funcionado deficitariamente en los últimos años: no disponemos de datos actualizados acerca de varias de las dimensiones relevantes al tema. Sobre las tasas de eficiencia, de acuerdo al Sistema Nacional de Estadísticas Educativas, la deserción y la repetición no son tan elevadas en las zonas urbanas: 9% y 6%. En las zonas rurales llegan a 20% y 9% respectivamente. El sexo no marca diferencias en la deserción, pero las niñas repiten menos el año que los niños. Las calificaciones en las pruebas de conocimientos son muy bajas.

Los últimos datos disponibles, del año 2000 (Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos) y que se refieren a una muestra parcial de la población estudiantil, revelan que las calificaciones de las y los niños en castellano y matemáticas bordeaban en promedio 09 sobre 20 puntos posibles. Otros aspectos de la calidad de la educación como la evaluación docente, la inadecuación de los textos escolares, las prácticas discriminatorias o la gestión de los recursos, no han sido abordadas sino muy someramente y en programas y proyectos aislados.

#### *Acceso restringido a la información y a los medios de comunicación*

No se dispone tampoco de información suficiente acerca del acceso a la información y a la comunicación, pero de acuerdo a la Encuesta de Condiciones de Vida 2006, el 34,4% de las personas tiene teléfono fijo, 38,1% teléfono celular y apenas 7,2% usa la Internet al menos una vez a la semana. Este último dato da cuenta de la enorme brecha digital existente en el país. En las sociedades modernas, en las cuales la información juega un rol preponderante en el desarrollo, la falta de acceso a ella dificulta el ejercicio pleno de la ciudadanía en todos los aspectos. Aquí resaltamos en particular lo que limita las posibilidades de formación y aprendizaje continuos a lo largo del ciclo vital que facilitan el desarrollo personal y colectivo de las capacidades.

### 3. Intervenciones y Políticas Actuales

Los programas vinculados con las metas consideradas en este objetivo respecto de la *nutrición* apuntan a garantizar niveles adecuados de nutrición en los primeros años de vida. Existen varios, pero están desarticulados, lo que les resta eficiencia y efectividad. Los resultados muestran que no atienden adecuadamente a las zonas (rurales) y poblaciones (indígenas) que son las de mayores niveles de desnutrición.

En lo que se refiera a la *educación*, las políticas y programas procuran el acceso universal a la educación básica y mayoritario al bachillerato, para lo cual se preocupan de la sostenibilidad de la oferta educativa (docentes, infraestructura, materiales, currículo), buscando con ello garantizar la culminación de una educación de calidad. En el sistema educativo también se hacen algunos esfuerzos para erradicar los delitos sexuales y promover la educación sexual. Sin embargo, la equidad de género, que es uno de los mandatos constitucionales<sup>37</sup> para la educación, dista mucho de ser cumplida. El currículo no incorpora esta dimensión en la mayoría de casos, tampoco claramente un enfoque de derechos, ni la interculturalidad.

La promoción del acceso a *herramientas de información*, para el sostenimiento de una fuerza laboral productiva y constantemente capacitada, no cuenta con políticas sostenidas de alcance nacional. Se han implementado telecentros en algunas comunidades para promover el uso de la Internet.

Con relación al tema *nutricional* existen cinco programas principales en los cuales el mejoramiento de la salud nutricional y el desarrollo cognitivo y psicomotriz de los menores de edad son los objetivos comunes.

- *AE - Aliméntate Ecuador* (niños/as de 2 a 5 años) no llega al total de la población pobre de los quintiles 1 y 2 de SELBEN. Este programa tiene una relación del total beneficiarios pobres para el total de beneficiarios del 85% y atiende a discapacitados de todas las edades y adultos mayores de 65 años y con el componente nutricional para niños de 3 a 5 años 11 meses en condición de vulnerabilidad y que se encuentren registrados en las listas técnicamente elaboradas por SELBEN.
- *FODI - Fondo de Desarrollo Infantil* (menores de 5 años), a septiembre del año 2006, reporta un total de 191.565 menores beneficiarios, en temas de educación inicial, capacitación familiar, adiestramiento en nutrición, entre otros, mediante la ejecución de proyectos en estos ámbitos.
- *INNFA - Instituto Nacional de la Niñez y la Familia* (Familias de pobreza extrema) dispone de una cobertura de 124 mil beneficiarios. Tiene como objetivo mejorar las condiciones nutricionales y de seguridad alimentaria.
- *ORI - Operación Rescate Infantil* (menores de 5 años) atiende durante ocho horas diarias a los menores en un proceso que incluye acciones en salud, educación inicial y nutrición.

---

<sup>37</sup> El artículo 67 señala específicamente que la educación "...promoverá la equidad de género, propiciará la coeducación."

- *PANN - Programa de Alimentación y Nutrición* incluye además a mujeres embarazadas y madres en período de lactancia de los quintiles I y II, según SELBEN. En la actualidad, se lo eliminó como unidad ejecutora, pasando al Ministerio de Salud Pública, como parte de la recuperación de la rectoría de esta entidad en los temas relacionados con salud y nutrición.

Las intervenciones respecto a la eliminación de barreras a la educación contemplan:

- *PAE – El Programa de Alimentación Escolar* tiene como objetivo superar las condiciones de inequidad educativa mediante la contribución a la construcción de capital humano. Para el 2008 se estima proporcionar desayuno y almuerzo para 1'500.000 niñas y niños. Los costos unitarios de esta provisión son de US\$ 0,30 y cubren desayuno y almuerzo y se pretende cubrir los 200 días del año. Por los montos que se quiere destinar al programa y al no contar con herramientas que valoren su desempeño se considera importante realizar una evaluación de impacto sobre los objetivos trazados.
- *Eliminación del aporte voluntario de las familias* implica la suspensión de los US\$ 25 que aportaba cada familia para mantenimiento de las escuelas fiscales. Para el año 2008 se estima que algo más de 990.000 hogares se beneficiarían de la eliminación del aporte “voluntario” (ECV 2006).
- *Textos escolares gratuitos* tiene como objetivo adicional la contribución al mejoramiento de la calidad en la educación. La entrega de textos prevista abarca los niveles de primero a décimo de básica. En la actualidad, se atienden a más de 2,9 millones de alumnos, dotándolos de 18,4 millones de textos de los sistemas hispano y bilingüe, así como a aquellos del programa de alfabetización.

En lo referente a oferta y contribución a la calidad educativa se tienen:

- *Incorporación de nuevos docentes* a la jubilación docente, mediante la entrega de US\$ 12.000, implica reemplazar en promedio a aproximadamente 2,27 nuevos docentes los cinco primeros años. Por la distribución docente, según grupos etéreos, se esperaría que anualmente se acojan a esta modalidad 2.500 profesores; sin embargo, al 2007 se seleccionaron 1.900 docentes.
- *Intervención integral e incorporación de aulas de 8vo, 9no y 10mo de básica* durante el 2007 se intervendrán 1.250 escuelas a las que se les adicionará el aula de octavo, se renovará mobiliario, equipamiento y materiales. Para el 2008, se desea implantar este programa a 1.000 escuelas más, considerando el incremento progresivo de un aula adicional en las escuelas intervenidas el año anterior.
- *Unidades educativas del Milenio*. Implica la instauración de una escuela completa que comprenda el ciclo de educación inicial, básica y bachillerato, con tecnología de punta y docentes debidamente capacitados. Para el 2008 el número de unidades educativas a construirse se estima en 210.

Finalmente, en materia de erradicación de delitos sexuales y educación en la sexualidad se contemplan las siguientes intervenciones:

- *Programa Nacional de Educación en la Sexualidad y el Amor* tiene como objetivo la institucionalización de la educación de la sexualidad, la prevención del VIH/SIDA dentro de un marco de derechos y apoyar a la erradicación de los delitos sexuales en el ámbito educativo
- *Programa Nacional de Prevención y Sanción de los Delitos Sexuales en los Establecimientos Educativos* busca, en un marco de derechos humanos y de respeto a la igualdad de género, fortalecer el sistema descentralizado y desconcentrado de protección a las víctimas de delitos sexuales en el espacio educativo de conformidad con el Código de la Niñez y Adolescencia.
- *Apoyo a la educación de la sexualidad, erradicación de los delitos sexuales y la prevención del VIH/SIDA* brinda apoyo y asistencia técnica y financiera al Ministerio de Educación para la institucionalización de estos temas con enfoques de derechos, equidad social, de género, interculturalidad e intergeneracional.

La cobertura de los programas sociales descritos<sup>38</sup>, considerando a los beneficiarios efectivos en comparación con la población de referencia, es la siguiente:

**Cuadro 2.1. Cobertura nacional de programas sociales 2006**

Provincia	AE	FODI	INNFA	ORI	PAE	PANN emb	PANN lac	PANN niñ
<b>Cobertura País</b>	37%	7%	5%	5%	71%	65%	58%	36%

**Fuente:** Base de datos de programas sociales – SENPLADES, 2006.  
**Elaboración:** CISMIL

#### 4. Políticas y Estrategias

Las políticas aquí presentadas recogen algunas del Plan Decenal de Educación, así como también sugerencias de diversos sectores y del conjunto de mesas con amplia participación ciudadana que se realizaron para elaborar este Plan.

##### Política 2.1 Impulsar el acceso universal a educación de calidad

Con esta política se busca incrementar los porcentajes de acceso a la educación inicial, básica, media y superior; disminuir el rezago educativo y la deserción escolar. Consiste en asegurar la gratuidad de los servicios educativos en todos sus niveles de manera que sean accesibles a todos y todas. Para disminuir el rezago educativo se fortalecerá la educación básica alternativa y se implementará una campaña masiva nacional de alfabetización, postalfabetización y educación básica para adultos con enfoque de género, con prioridad en mujeres, pueblos indígenas y afroecuatorianos. Se promoverá el acceso a la educación en cualquier etapa de la vida de los seres humanos, fortaleciendo la oferta de educación continua.

Dado que las barreras económicas no son las únicas que obstaculizan la universalización de la educación, sino que existe otro tipo de barreras relacionadas con la discriminación y la exclusión, el segundo componente de esta política será la

<sup>38</sup> No todos los programas tienen disponibles datos completos y actualizados sobre sus coberturas. En el anexo consta el detalle de la cobertura por provincias.

supresión de todas aquellas barreras que operan en el mundo de lo simbólico. Se promoverá la erradicación de toda forma de discriminación en las instituciones educativas. Se pondrá especial atención a la eliminación de delitos sexuales en el ámbito educativo y a fomentar procesos de inclusión social para las personas con discapacidad.

**Estrategias:**

1. Generación de esfuerzos públicos sostenidos para garantizar el acceso universal a la educación, promoviendo alianzas con organizaciones y gobiernos locales, dando mayor peso a la comunidad en la gestión participativa del sistema escolar.
2. Promoción de incrementos progresivos en el presupuesto para educación.
3. Eliminación de barreras económicas que impiden el acceso universal a la educación (contribución voluntaria para la matrícula, textos escolares, etc.).
4. Creación de partidas docentes para el nivel inicial, básico y medio y garantizar que no hay escuela sin maestros, particularmente en el ámbito rural.
5. Utilización de medios masivos de comunicación para generar procesos de alfabetización y de educación continua.
6. Articulación entre programas de alfabetización, titularización de tierras y el fondo Promujeres.
7. Conformación de Comités de Vigilancia para el tratamiento de los casos de delitos sexuales en el ámbito educativo.
8. Eliminación de barreras arquitectónicas que impiden el acceso de discapacitados en los centros educativos.

**Política 2.2. Impulsar una educación de calidad, intercultural e inclusiva, desde un enfoque de derechos para fortalecer la formación ciudadana, la unidad en la diversidad y desarrollar plenamente las capacidades de las personas.**

Para mejorar la calidad de la educación es necesaria la confluencia de distintos aspectos. En primer lugar: los contenidos y la necesaria adecuación de los mismos a los entornos y realidades locales. Se busca una educación de acuerdo con nuestros contextos, culturas e identidades; una educación para la vida, que desencadene procesos liberadores y sea la base para la generación de un pensamiento crítico. Para ello es necesario promover una reforma curricular que incorpore principios de diversidad, elimine los estereotipos de género, sexistas, racistas, clasistas y androcéntricos y promueva una relación armónica entre el ser humano y la naturaleza.

En segundo lugar está la relación entre procesos cognitivos y nutrición y la necesidad de garantizar a la niñez las condiciones para aprender. En este marco, los programas de alimentación escolar juegan un rol fundamental y es clave fomentar el consumo de alimentos autóctonos de cada región, con alto contenido nutricional y culturalmente apropiados.

Un tercer punto tiene que ver con los y las docentes, quienes deben gozar de condiciones laborales que los estimulen y motiven; tener acceso a procesos de formación y actualización profesional continua y estructurada. Se promoverá, de manera especial, el incremento de profesores en las escuelas unidocentes.

En cuarto lugar están las necesidades de infraestructura, equipamiento, mobiliario, material didáctico y tecnología necesarios para generar procesos educativos de alta calidad.

Un quinto aspecto tiene relación con la inserción de los procesos educativos dentro de las comunidades locales y la necesidad de generar sistemas locales y un sistema nacional de evaluación y rendición de cuentas, con participación de todos los actores involucrados en la educación (estudiantes, docentes, padres y madres de familia, comunidades locales y organizaciones sociales).

### **Estrategias:**

1. Impulso para la articulación entre niveles educativos (inicial, básico, medio y superior).
2. Promoción de enfoques de interculturalidad, derechos, género y sustentabilidad en los procesos pedagógicos.
3. Promoción de articulaciones con organizaciones y gobiernos locales para mejorar la calidad de los procesos educativos.
4. Articulación de programas públicos de alimentación escolar, nutrición y los de reactivación productiva para mejorar las sinergias y emplear alimentos autóctonos. Extender el alcance de estas políticas al conjunto de la población y su situación alimentaria.
5. Articulación entre el sistema educativo y los procesos de desarrollo endógeno.
6. Fomento a la participación de la familia y las organizaciones sociales en el proceso educativo.

### **Política 2.3. Generar capacidades para el desarrollo humano sustentable y procesos de formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural.**

La generación de capacidades para el desarrollo humano comprende no solamente los procesos de formación que están relacionados con el trabajo productivo y el empleo (el saber hacer), sino también aquellas iniciativas de formación que buscan ampliar las capacidades del ser; es decir aquellos procesos educativos que nos vuelven mejores seres humanos y que se convierten en constructores de sentidos y de sociedad.

En el ámbito del saber hacer se incluye la formación y capacitación profesional con enfoque de derechos, los procesos de capacitación técnica y la formación para el desarrollo. Se plantea la creación de un centro de alto rendimiento productivo para la capacitación y formación de mano de obra y la asistencia técnica, en función de la economía social y solidaria. Mientras que en el ámbito de aprender a ser se incluyen los procesos de formación de liderazgo, la educación para la paz y la no violencia, la formación política, la educación de género, la formación en derechos y exigibilidad, la formación para la democracia, etc.

Un tercer aspecto dentro de los procesos de formación continua es la necesidad de democratizar el acceso a tecnologías e información y el rol de los medios de comunicación en este sentido. Se plantea incentivar la programación cultural y educativa de los medios; apoyar la creación y difusión de productos audiovisuales que contribuyan a ampliar el conocimiento y las posibilidades expresivas de los espectadores; generar y difundir información adecuada, suficiente y oportuna sobre tecnología y mercados y promover la creación de un canal público para la difusión de

programación cultural y educativa. El acceso constante y oportuno a medios de información y comunicación garantiza a la ciudadanía la posibilidad de participar sustantivamente en la vida económica, social y cultural. La información es además un insumo indispensable para la participación en los procesos de toma de decisiones sobre el bien común, así como para exigir la rendición de cuentas.

### **Estrategias:**

1. Difusión de la experiencia de los adultos mayores involucrándolos como facilitadores de procesos de formación de adultos.
2. Promoción del acceso prioritario de los grupos menos favorecidos (indígenas, afroecuatorianos, mujeres, poblaciones rurales, discapacitados) a procesos de formación de adultos (alfabetización y culminación de los niveles de instrucción).
3. Creación de un Plan Nacional de Capacitación para la población, orientado al fortalecimiento de las actividades de gestión y producción.
4. Generación de un sistema territorializado para la identificación de necesidades de formación de adultos y apoyo a su puesta en marcha a través de alianzas con gobiernos locales.
5. Fomento a la participación de organizaciones sociales para identificar prioridades de capacitación y formación de adultos.
6. Creación de mecanismos de crédito que faciliten los procesos de educación de adultos.
7. Promoción y fortalecimiento de la organización social en torno a procesos de formación permanente de adultos.
8. Capacitación de la población en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación.
9. Democratización del acceso a Internet mediante la dotación del servicio a establecimientos educativos públicos de todos los niveles y la implantación de telecentros en zonas rurales y urbano marginales.
10. Promoción de medios de comunicación alternativos locales.

### **Política 2.4. Fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe.**

La creación del subsistema de educación intercultural bilingüe fue resultado de un proceso histórico de lucha de los pueblos indígenas en el Ecuador y sin duda fue un factor fundamental para ampliar la democracia y la interculturalidad en el país, por lo que debe ser fortalecido y potenciado con el fin de ampliar las capacidades de los pueblos y nacionalidades del país desde una perspectiva de unidad en la diversidad.

Es indispensable promover un proceso serio y sostenido para mejorar la calidad de la Educación Intercultural Bilingüe en el país y garantizar una educación que fortalezca las identidades de los pueblos y nacionalidades y promueva el uso de las lenguas nativas. Para ello es clave la capacitación y formación técnica y profesional de recursos humanos indígenas; la incorporación de elementos culturales propios de los pueblos indígenas y afroecuatorianos en el currículum educativo, la promoción y difusión de los saberes ancestrales y la generación de articulaciones y sinergias entre los sistemas educativos al interior del Ministerio de Educación, de manera que la interculturalidad sea un eje de todo el sistema educativo nacional y no solamente de la educación para pueblos y nacionalidades indígenas.

**Estrategias:**

1. Promoción de procesos de articulación entre la educación intercultural bilingüe y las organizaciones indígenas para que exista un proceso de contraloría social y un apoyo mutuo entre las comunidades y los centros educativos.
2. Evaluación participativa y reforma de la educación intercultural bilingüe desde las organizaciones indígenas de cada región con el fin de fortalecerla en el marco de la autonomía del subsistema.

**Política 2.5. Promover la investigación científica y la innovación tecnológica para propiciar procesos sostenibles de desarrollo.**

Fomentar la investigación científica y la innovación tecnológica es esencial para promover procesos de desarrollo que potencien las capacidades locales, fortaleciendo la soberanía nacional y la articulación inteligente al sistema mundo contemporáneo. Se trata entonces de impulsar procesos de investigación que produzcan conocimiento y se articulen al desarrollo del país. Se promoverá la investigación en ciencias básicas, sociales, ambientales y la investigación aplicada a la agricultura, la energía, la salud, la acuicultura, la educación, las tecnologías de información y comunicación, etc. Todo ello con el fin de contribuir a la reflexión, propiciar el debate y establecer alternativas de solución a los principales problemas del país, generando tecnologías sustentables y apropiadas a la realidad ecuatoriana. Se apoyará la innovación, adaptación y transferencia tecnológica. Se promoverá la investigación en universidades y centros de investigación de acuerdo a las necesidades prioritarias del país.

**Estrategias:**

1. Incremento de la inversión en ciencia y tecnología.
2. Promoción de procesos sostenidos de formación académica de investigadores/as.
3. Fomento de procesos de articulación entre los sectores académico, gubernamental y productivo.
4. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, desarrollando un plan participativo decenal específico del sector.
5. Promoción de programas de extensión universitaria.
6. Establecimiento de programas de becas de investigación de acuerdo a las prioridades nacionales.
7. Ampliación de la difusión de los resultados obtenidos en las investigaciones realizadas.

**Política 2.6. Promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de información y comunicación para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía**

El acceso constante y oportuno a medios de información y comunicación permite a la ciudadanía la posibilidad de participar en la vida económica, social y cultural. La información es además un insumo indispensable para la participación en los procesos de toma de decisiones sobre el bien común, así como para exigir la rendición de cuentas.

El Estado debe garantizar que la ciudadanía acceda a suficientes y variadas fuentes de información y que el uso de las nuevas tecnologías de comunicación no sea

exclusivo de aquellos con mayores recursos económicos. Las y los pobres, indígenas, afrodescendientes, mujeres, discapacitados, relegados con mayor frecuencia deben ser actores prioritarios de los procesos de acceso a ellas.

En este sentido, es necesario democratizar el acceso y la función de los medios de comunicación. Se plantea incentivar la programación cultural y educativa de los medios; apoyar la creación y difusión de productos audiovisuales que contribuyan a ampliar el conocimiento y las posibilidades expresivas de los espectadores; generar y difundir información adecuada, suficiente y oportuna sobre tecnología y mercados y promover la creación de un canal público para la difusión de programación cultural y educativa.

**Estrategias:**

1. Dotación de acceso a internet para los establecimientos educativos públicos de todos los niveles.
2. Impulso a la implantación de telecentros en zonas rurales y urbano marginales.
3. Consecución, en los medios de comunicación, para que asuman su responsabilidad educativa, regulen su programación desde la perspectiva de derechos humanos, equidad de género, interculturalidad y se definan espacios de comunicación pública para la educación alternativa y/o masiva que dejen de lado la discriminación, el sexismo y la promoción de la violencia.
4. Establecimiento de incentivos para la comunicación alternativa, basada en derechos y promotora de la ciudadanía. Instauración de premios e incentivos para los programas de comunicación escrita, radial, televisiva y/o medios alternativos.
5. Promoción de medios de comunicación alternativos locales.

**Política 2.7. Garantizar una alimentación saludable, disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales.**

El Estado juega un papel fundamental en la promoción, difusión y estímulo a la producción de alimentos que cumplan con requerimientos indispensables para satisfacer un consumo sano y provisto de los nutrientes necesarios.

Una alimentación rica en componentes nutricionales adecuados, permitirá contar con una población sana sin problemas de desnutrición u obesidad. Con relación a los primeros años de vida, es importante considerar aspectos relevantes a la lactancia materna, con la finalidad de dotar a los recién nacidos de las suficientes defensas contra enfermedades e infecciones, suministrando una alimentación adecuada para desarrollar plenamente sus capacidades durante los siguientes años de vida.

Finalmente, se complementa lo anterior con un sistema de difusión que contribuya al sostenimiento de la política expuesta, creando canales de comunicación entre la ciudadanía y el Estado, contribuyendo así, al fomento de una cultura de alimentación equilibrada, sana y preventiva en materia de enfermedades afines a una inadecuada dieta.

**Estrategias:**

1. Fomento de la producción eficiente y competitiva de alimentos estratégicos.
2. Mejoramiento del control de calidad y sanitario de alimentos.
3. Información, educación y comunicación a la población para la adopción de dietas que permitan mejorar y cuidar su salud.
4. Promoción de la lactancia materna exclusiva

5. Implementación de la consejería nutricional en los servicios de salud y mejoramiento de la aplicación de la alimentación complementaria.
6. Implementación del Plan de inocuidad alimentaria.
7. Distribución de alimentos enriquecidos con micro-nutrientes

## Anexo 2.1

### Cobertura provincial y nacional de programas sociales 2006

Provincia	AE	FODI	INNFA	ORI	PAE	PANN emb	PANN lac	PANN niñ
Azuay	51%	9%	6%	5%	70%	41%	42%	26%
Bolívar	47%	5%	3%	7%	90%	89%	105%	37%
Cañar	52%	17%	4%	5%	63%	54%	39%	25%
Carchi	49%	17%	3%	8%	77%	79%	82%	36%
Cotopaxi	62%	7%	3%	5%	77%	63%	88%	40%
Chimborazo	62%	6%	4%	9%	83%	53%	63%	40%
El Oro	21%	0%	11%	4%	67%	65%	54%	55%
Esmeraldas	50%	13%	11%	10%	38%	106%	81%	44%
Guayas	16%	5%	3%	3%	84%	61%	44%	31%
Imbabura	52%	12%	6%	6%	77%	55%	73%	33%
Loja	43%	13%	10%	5%	79%	62%	65%	35%
Los Ríos	29%	4%	6%	3%	66%	98%	61%	40%
Manabí	34%	11%	4%	2%	87%	68%	52%	55%
Morona Santiago	53%	21%	8%	7%	95%	64%	74%	43%
Napo	45%	4%	7%	9%	100%	74%	87%	47%
Pastaza	51%	0%	2%	20%	98%	84%	72%	34%
Pichincha	40%	3%	8%	6%	51%	60%	56%	34%
Tungurahua	68%	1%	3%	9%	85%	58%	63%	30%
Zamora Chinchipe	32%	12%	5%	9%	68%	69%	67%	38%
Galápagos	22%	0%	20%	0%	100%	27%	32%	13%
Sucumbíos	42%	1%	9%	6%	96%	88%	111%	44%
Orellana	62%	24%	7%	12%	80%	76%	93%	37%
Zonas No Delimitadas	0%	3%	0%	0%				
<b>Cobertura País</b>	<b>37%</b>	<b>7%</b>	<b>5%</b>	<b>5%</b>	<b>71%</b>	<b>65%</b>	<b>58%</b>	<b>36%</b>

**Fuente:** Base de datos de programas sociales – SENPLADES, 2006

**Elaboración:** CISMIL

## **Objetivo 3: Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población**

### **1. Fundamento.**

El Plan Nacional de Desarrollo convoca a propiciar la formulación de políticas públicas con un enfoque intersectorial y de derechos, que aborden los determinantes y que tengan como fin mejorar la calidad de vida, erradicar las inequidades, desigualdades y la exclusión; políticas que se concretan a través de sistemas de protección integrales e integrados en los cuales lo social, económico, ambiental y cultural se articulan alrededor de objetivos comunes que tienen en las personas, la colectividad y los colectivos humanos su centro de atención fundamental.

Considerando lo señalado, el requerimiento de mejorar la calidad y la esperanza de vida, desde una visión integral y no únicamente desde el tratamiento de la enfermedad o el diferimiento de la muerte, obliga, por una parte, a plantear estrategias sistémicas que incluyan pero rebasen la acción del sector salud y, por otra, a mantener una visión de la vida y una práctica de la salud como un derecho (no como una mercancía) y como un hecho social, económico y culturalmente determinado (no exclusivamente biológico). Es preciso considerar que en este caso, el bien que se protege es la vida y ello, entre otras cosas, involucra satisfacer necesidades y desarrollar capacidades básicas que, reconociendo la diversidad, permitan generar “bienestar o anhelos por seguir viviendo”.

Finalmente, pese a los importantes logros alcanzados en salud y el mejoramiento de la esperanza de vida, persisten barreras y desigualdades inaceptables en el acceso a los servicios, el consumo de bienes y valores esenciales para sobrellevar la vida en condiciones adecuadas, especialmente, para grupos poblacionales de los sectores rurales, urbano-periféricos, indígenas y afroecuatorianos. Por otra parte, perdura en el país un sector de salud fragmentado, con limitada rectoría, liderazgo y capacidad de regulación; insuficiente financiamiento, limitado control sobre el uso de los escasos recursos económicos disponibles y alto gasto directo de los hogares en salud; un modelo de atención que privilegia el tratamiento de la enfermedad, sin un adecuado reconocimiento de la diversidad cultural, étnica, la existencia de otro tipo de saberes y prácticas, pero además, con un progresivo deterioro de la calidad, la calidez de las prestaciones y las estrategias de atención primaria, situaciones que restringen su capacidad de respuesta a las necesidades de salud de la población.

Lo señalado, exige mirar el análisis y las propuestas que se describen a continuación, conjuntamente con lo expresado en los restantes 11 objetivos de desarrollo humano que forman parte del Plan; reconociendo con ello que el mejoramiento de la calidad y la esperanza de vida es un proceso multifactorial, complejo, determinado por aspectos decisivos como el modo de desarrollo implementado, el aporte de la calidad ambiental, el acceso a trabajo, educación, alimentación, vivienda, transporte, recreación, reposo, participación, seguridad social, jurídica, relaciones personales y familiares fraternas y solidarias. De esta manera, la calidad de vida va a depender de las capacidades que tengan las personas para satisfacer sus necesidades, pero fundamentalmente del nuevo modo de desarrollo que promueva esas capacidades y haga realidad el sueño de tener ciudadanas y ciudadanos con deseos de seguir viviendo.

## 2. Diagnóstico:

En este momento, el análisis y las propuestas asignan prioridad al aporte del sector salud al mejoramiento de la calidad y esperanza de vida.

### *Esperanza de vida*

“Aumentar la esperanza de vida es un reto muy complejo, porque el envejecimiento, como proceso caracterizado por la disminución lenta pero sostenida de las funciones corporales, se da en contextos de extrema y creciente pobreza, alta participación laboral en el mercado informal, gran inequidad social y de género, escaso desarrollo institucional y baja cobertura de seguridad social. El desafío se centra en enfrentar este reto con la definición de estrategias claras que garanticen, junto con la sostenibilidad de las finanzas públicas, un nivel de vida digno para las personas mayores.” (Mesa: Adultos Mayores)

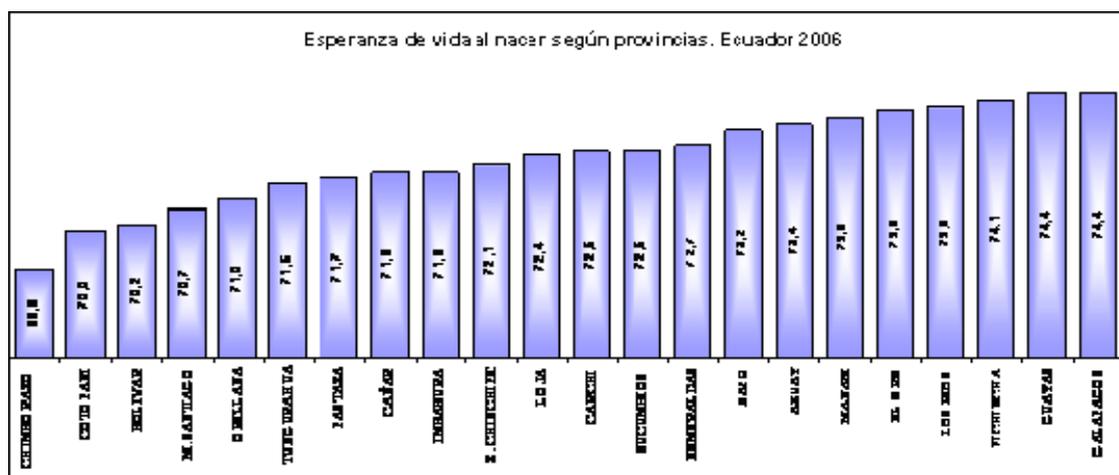
**Cuadro 3.1. Esperanza de vida al nacer. Ecuador 1985 – 2010**

Período en años	Total país	Hombres	Mujeres
1985 – 1990	67,5	65,3	69,9
1990 – 1995	70,0	67,6	72,6
1995 – 2000	72,3	69,6	75,1
2000 – 2005	74,2	71,3	77,2
2005 – 2010	75,0	72,1	78,0

Fuente: INEC-CEPAL. Ecuador Proyecciones de población 1950 – 2025

Elaboración. CISMIL

**Gráfico 3.1. Esperanza de vida al nacer según provincias. Ecuador 2006**



Fuente: SENPLADES. Subsecretaría de Información

Elaboración. SENPLADES

*El proceso: salud – enfermedad – mortalidad:*

El modelo de desarrollo impuesto en el país ha sido determinante en los cambios de las condiciones de salud y calidad de vida de la población, tanto por su impacto en la oferta y calidad de los servicios, como en la capacidad de demanda, acceso y satisfacción de las necesidades de salud de la población. Estos cambios, en salud, pueden ser definidos por: a) Un giro de la mortalidad hacia la morbilidad, especialmente en aquellas entidades asociadas con procesos de deterioro o privación básica; b) Un proceso de acumulación epidemiológica, caracterizado por la reemergencia de las entidades infecciosas y un avance de las crónicas degenerativas; y, c) El desarrollo de riesgos y contravalores que favorecen el incremento de las lesiones accidentales, intencionales, los trastornos mentales y emocionales.

“Entre los principales problemas de salud está el difícil acceso y la deficiente atención de salud; además, el desabastecimiento de equipos y ayudas técnicas; el incremento de las enfermedades crónicas degenerativas; difícil acceso de las personas a la alimentación y una nutrición adecuada; limitado acceso a la seguridad social; insuficientes y deficientes centros de atención integral y especializada... Además, no existen programas de atención integral a personas en situación de crisis...” (Mesa: Adultos Mayores). Por otra parte, “Las inequidades en salud, en parte son debidas a las barreras geográficas, económicas, de género, étnicas y culturales... (Mesa: Pueblos Indígenas)

*Años de vida saludables perdidos por muerte prematura y discapacidad:*

La medición del peso de la enfermedad en el país, resultado de evaluar las diferentes causas de mortalidad, morbilidad y discapacidad que se expresan a través de los años de vida saludables perdidos por muerte prematura y discapacidad (AVISA), hacen evidente que en Ecuador, una década atrás se perdieran 2'140.253 vidas, lo que representó 187 por cada mil habitantes; de ellos el 56,4% fueron por muerte prematura y el 43,6% por discapacidad. La mayor pérdida de años de vida saludables sucede en el sector urbano: 1'472.703, en tanto que en el rural su valor es de 667.550. Por otra parte, el 58,8% de las pérdidas suceden en los hombres y el 41,2% en las mujeres. Considerando el desencadenante fundamental en la pérdida de años de vida saludables, el 33,7% se atribuyó a procesos carenciales de privación de las necesidades básicas (infecciosas, parasitarias, nutrición, afecciones perinatales y de la reproducción). El 42,1% a procesos crónicos y degenerativos y el 24,2% a los accidentes y violencia.

**Cuadro 3.2. Años de vida saludables perdidos por muerte prematura y discapacidad. Ecuador 1995**

<b>Grupo de enfermedades</b>	<b>Total país</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
I. Carenciales	33,7	30,3	38,7
II. Crónico, degenerativas	42,2	37,7	48,6
III. Lesiones y violencia	24,1	32,9	13,7

**Fuente:** CEPAR. El Peso de la Enfermedad en el Ecuador  
**Elaboración:** CISMIL

*Mortalidad y morbilidad general:*

Revisando el panorama epidemiológico del país, los procesos crónicos-degenerativos ocupan los primeros lugares de mortalidad, de manera específica: las enfermedades cerebro-vasculares, hipertensivas, la diabetes mellitus y las enfermedades isquémicas del corazón; procesos que en magnitud, actualmente, se continúan con los accidentes de transporte terrestre y las agresiones (homicidios).

**Cuadro 3.3. Principales causas de mortalidad general. Ecuador 2006  
(Tasa por cien mil habitantes)**

CAUSA DE MUERTE	Total país	Hombres	Mujeres
Enfermedades cerebro-vasculares	23,6	24,9	23,1
Influenza y neumonía	23,0	24,2	22,5
Diabetes mellitus	22,2	19,6	25,4
Enfermedades hipertensivas	20,6	21,4	20,5
Enfermedades isquémicas del corazón	19,6	24,6	15,3
Insuficiencia cardíaca	19,0	19,5	19,1
Accidentes de transporte terrestre	18,8	30,3	8,2
Agresiones (homicidios)	17,6	32,8	3,3
Cirrosis y otras enfermedades del hígado	13,7	18,8	9,1
<b>Total País (tasa por diez mil habitantes)</b>	<b>43,2</b>	<b>50,2</b>	<b>37,6</b>

**Fuente:** MSP Indicadores Básicos de Salud. INEC. Anuarios de Estadísticas Vitales, nacimientos y defunciones

**Elaboración:** CISMIL

En el caso de la morbilidad sucede lo contrario: las principales causas son debidas, fundamentalmente, a procesos asociados con el deterioro y la privación en el consumo de los bienes y valores básicos para sobrellevar la vida en condiciones adecuadas, el déficit de infraestructura sanitaria básica, carencias e inocuidad alimentaria, sedentarismo, accidentes y violencia; falta de información y conocimiento para promover espacios o ambientes y estilos de vida saludables. Es preciso hacer evidente la presencia de trastornos vinculados con el deterioro de la salud mental como la depresión.

**Cuadro 3.4. Número de casos de las principales causas de morbilidad. Según enfermedades de notificación obligatoria. Ecuador 2006**

CAUSA	Total país	Sierra	Costa	Amazonía	Insular
Infección respiratoria aguda	1'425.184	571.306	738.238	113.969	1.671
Enfermedades diarreicas	450.963	178.474	228.728	43.171	590
Hipertensión arterial	51.910	19.088	30.616	2.136	70
Accidentes domésticos	22.430	10.349	11.389	692	0
Diabetes	18.406	7.055	10.341	1.005	5
Accidentes terrestres	13.186	7.666	5.357	160	3
Intoxicación alimentaria	8.901	3.397	5.070	369	65
P. Vivax	7.813	608	4.870	2.335	0
Violencia y maltrato	7.771	5.537	1.641	583	10
Depresión	7.179	4.216	2.461	502	0

**Fuente:** MSP – Epidemiología. Indicadores básicos de salud. Solo incluye los reportes de información del MSP

**Elaboración:** CISMIL

La morbilidad valorada a través de los egresos hospitalarios, confirma la elevada prevalencia de procesos infecciosos tanto digestivos como respiratorios, además del aborto no especificado. Sin embargo, es preciso hacer evidente la alta cantidad de egresos que suceden en el nivel hospitalario por procesos que pueden ser adecuadamente prevenidos y en algunos casos resueltos (evitando que se compliquen o agraven) por las unidades de atención primaria de salud. El fortalecimiento de la red de servicios de salud, con adecuados procedimientos de referencia y contrarreferencia, de educación a las/os pacientes para hacer un uso apropiado de los servicios, el incremento en el horario de la consulta restringido a 4 horas en gran parte de servicios de salud, entre otras cosas, permitiría evitar la congestión e ineficiencias que en muchos casos se genera en la consulta externa de varios hospitales del sector público del país, debido a la demanda de atención por padecimientos que no necesariamente requieren elevados niveles de complejidad y capacidad resolutiva.

**Cuadro 3.5. Principales causas de morbilidad por egresos hospitalarios. Ecuador 2005. Tasa por diez mil habitantes, mujeres y hombres**

CAUSA	Total país	Hombres	Mujeres
Diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso	23,6	24,1	23,0
Aborto no especificado	-----	-----	40,9
Neumonía, organismo no especificado	15,1	15,5	14,7
Colelitiasis	13,1	6,9	19,3
Apendicitis aguda	11,9	12,1	11,6
Hernia inguinal	7,6	10,8	4,3
Traumatismo intracraneal	6,5	8,9	4,0

**Fuente:** MSP Indicadores básicos de salud. INEC Anuario de Egresos Hospitalarios

**Elaboración:** CISMIL

#### *Mortalidad de la niñez*

La mortalidad en general, pero muy especialmente en niñas, niños y madres, se constituye en una de las medidas de impacto que mejor refleja la importancia que le asigna el Estado a la salud de la población; pero además, pone en evidencia sus condiciones económicas, sociales y de calidad de vida. Sin embargo, es también determinante la capacidad de acceso de la población a los servicios, especialmente de salud, y los medios necesarios para prevenir su ocurrencia. En el caso del Ecuador, según los informes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en el año 1.990 la tasa de mortalidad de menores de cinco años fue de 43,1 por mil nacidos vivos y en el año 2.004, de 21,8; es decir, 1.9 veces menor. Es importante señalar que el valor de la tasa se estima considerando como denominador el número de nacidos vivos registrados el año de su nacimiento y un año después; ello generalmente corresponde entre el 70% al 75% del total de la inscripción de los nacimientos.

Como se ha señalado, los riesgos de mortalidad de la niñez están asociados directamente con sus condiciones y calidad de vida, el cuidado infantil, los niveles de nutrición, la vacunación, la prevención o el tratamiento de procesos prevalentes como las infecciones respiratorias y digestivas agudas. Además del acceso y la calidad de respuesta que entregan los servicios a sus necesidades de salud. El Ministerio de Salud Pública a través de las normas de atención a la niñez dispone poner énfasis en el control de la nutrición, la prevención y el tratamiento oportuno de la enfermedad diarreica aguda y las infecciones respiratorias, procesos infecciosos que mayor impacto tienen en el perfil de morbilidad y mortalidad en menores de cinco años.

- Condición nutricional: el último informe de la encuesta demográfica y de salud materna e infantil (año 2004) señala que el 23% de menores de cinco años edad presenta desnutrición crónica, la misma que es el resultado de deficiencias nutricionales sostenidas durante mucho tiempo. Este valor se incrementa sensiblemente en hijas/os de mujeres indígenas (47%), cuando el nivel de instrucción de la madre es menor (38% madres sin instrucción), cuando su lugar de residencia es la región Sierra (32%) y, el sector rural (31%).

- Procesos infecciosos prevalentes: en el horizonte epidemiológico del país y en la población de menores de cinco años, continúan siendo prevalentes la enfermedad diarreica aguda (EDA) y las infecciones respiratorias agudas (IRA). La encuesta Condiciones de Vida 2005-2006 señala: “durante las últimas dos semanas (previas a la aplicación de la encuesta) la prevalencia de EDA en menores de cinco años en el país es del 25% y de IRA del 56%. Observando la situación por regiones, la Amazonía o Región Oriental es la más afectada por la enfermedad diarreica aguda, el déficit de infraestructura sanitaria básica, sumado a la limitada intervención de programas dirigidos a prevenir la enfermedad posiblemente hacen que uno de cada tres menores de cinco años sea afectado por la enfermedad. En el caso de las infecciones respiratorias agudas, la región Costa y también la Amazonía presentan valores de prevalencia significativamente altos: 58,8 y 55,6% respectivamente.
- Inmunizaciones: desde hace varios años, el Ministerio de Salud Pública, a través del Programa Ampliado de Inmunizaciones ha venido realizado importantes esfuerzos dirigidos a lograr la inmunización, especialmente de los niños/as menores de cinco años. “El impacto logrado a la fecha es la eliminación de algunas enfermedades del territorio nacional como nueve años sin sarampión, dieciséis años sin poliomielitis, seis años sin fiebre amarilla, nueve años sin difteria, dos años sin rubéola ni síndrome de rubéola congénita, disminución de la tosferina, eliminación del tétanos neonatal como problema de salud pública nacional y provincial y, la disminución de las neumonías y meningitis por *Haemophilus Influenzae* tipo b<sup>39</sup>.”

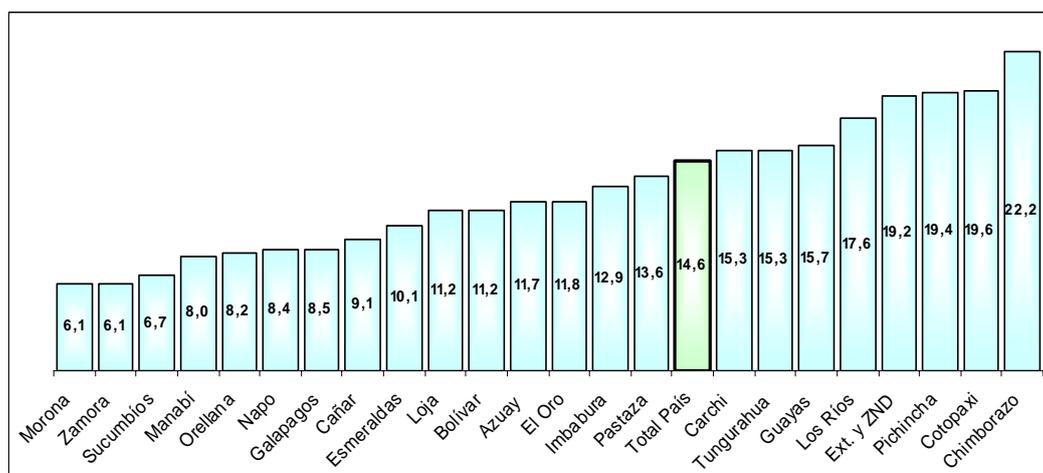
### *Mortalidad infantil*

En el país, la tasa de mortalidad en menores de un año, considerando como fuente de información el Anuario de Estadísticas Vitales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, muestra una tendencia descendente. Para el período 1990–2004, su magnitud bajó de 30,3 a 15,5 por cada mil nacidos vivos. Es importante señalar que el valor de la tasa nacional esconde las serias heterogeneidades existentes en las diferentes regiones y provincias. Provincias como Carchi, Tungurahua, Guayas, Los Ríos, Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo presentan valores superiores al nacional; pero además de las heterogeneidades, es preciso considerar el importante subregistro, en muchos casos debido a la no inscripción oportuna de los nacimientos.

---

<sup>39</sup> MSP. Dirección de Control y Mejoramiento de la Salud Pública. Programa Ampliado de Inmunizaciones. Memorando No. SSP-12-PAI-0182

**Gráfico. 3.2. Tasa de mortalidad infantil, según provincias. Ecuador 2005**



\* Tasa por mil nacidos vivos. El valor de la tasa se estima considerando como denominador el número de nacidos vivos de cada año y los registrados un año después de su nacimiento.

**Fuente:** MSP - INEC. Anuarios de estadísticas vitales nacimientos y defunciones

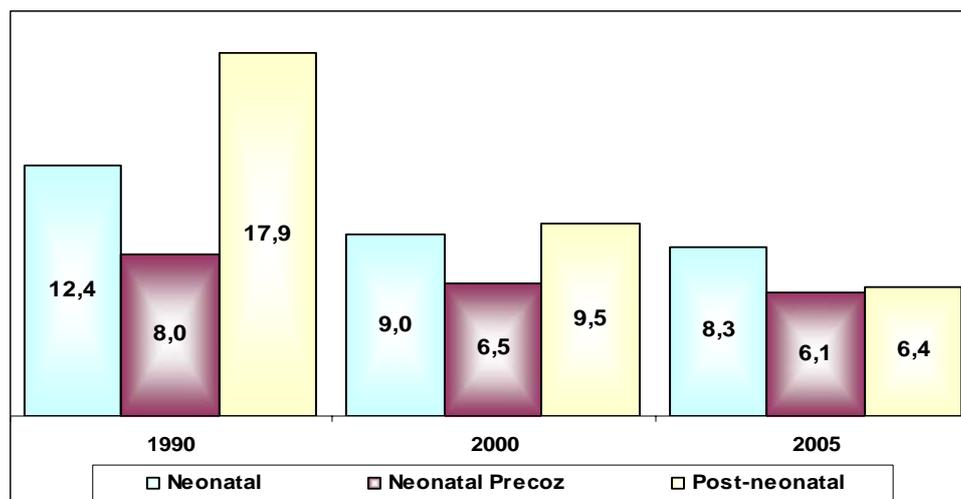
**Elaboración:** CISMIL

### *Mortalidad Neonatal*

“El riesgo de muerte tiene variaciones según la edad y actualmente es muy alto en la etapa neonatal... Es importante anotar, que las/os niñas/os recién nacidos, mueren principalmente debido a los trastornos relacionados con la prematuridad, retardo del crecimiento fetal, sepsis bacteriana, hipoxia, malformaciones congénitas del corazón, neumonías, otras afecciones respiratorias, desnutrición fetal y diarreas. Las intervenciones en los niños/as se hace prioritaria e impostergable<sup>40</sup>”. Es importante destacar y llamar la atención sobre el hecho que, en el año 2005, un poco más de la mitad de las defunciones de menores de un año suceden antes de que cumplan el primer mes de vida, porcentaje que muestra incluso un incremento comparado con el año 1990.

<sup>40</sup> MSP.- 2007. Micro Área de Salud de la Niñez. Proyecto Fortalecimiento de la Atención Integral de la Niñez

**Gráfico. 3.3. Tasas de mortalidad neonatal, neonatal precoz y post-neonatal. Ecuador 1990 - 2005**



\* Tasa por mil nacidos vivos. El valor de la tasa se estima considerando como denominador el número de nacidos vivos registrados el año de su nacimiento y un año después.

**Fuente:** MSP - INEC. Anuarios de estadísticas vitales nacimientos y defunciones

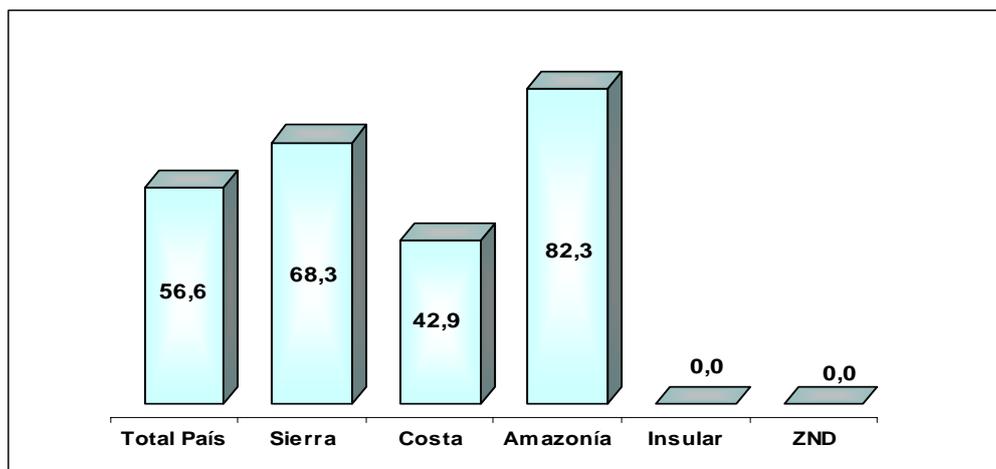
**Elaboración:** CISMIL

#### *Mortalidad materna*

Es evidente que la mortalidad materna, así como la morbilidad asociada a sus factores determinantes, constituye un grave problema de salud pública que revela algunas de las más profundas inequidades en las condiciones y calidad de vida de la población. Asimismo, es un reflejo del estado de salud de las mujeres en edad reproductiva, de su acceso a los servicios de salud y de la calidad de la atención que reciben.

El daño a la salud materna tiene muchas implicaciones resultantes, en varios casos, de las limitaciones en los momentos de la atención de los embarazos y partos, pero fundamentalmente del post-parto. Según los informes del Ministerio de Salud Pública, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en Ecuador, en el año 1990 la razón de mortalidad materna fue de 117,2 por cada cien mil nacidos vivos y en el año 2005, de 56,6. Provincias como Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Bolívar, Chimborazo, Cañar, Loja, Sucumbíos y Napo presentan valores sensiblemente mayores al total nacional. Por regiones la Sierra y la Amazonía tienen valores sensiblemente más altos al promedio nacional.

**Gráfico 3.4. Razón de mortalidad materna. Total país y regiones. Ecuador. 2005**



\* Razón por cien mil nacidos vivos. El valor se estima considerando como denominador el número de nacidos vivos registrados el año de su nacimiento y un año después

**Fuente:** MSP - INEC. Anuarios de estadísticas vitales nacimientos y defunciones

**Elaboración:** CISMIL

Por otra parte, en el análisis de la mortalidad materna es importante profundizar en las causas de la misma. El Plan Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna menciona “actualmente, a nivel país, se reconoce que la mayor parte de las muertes maternas ocurren en los servicios de salud y dentro de las primeras horas del postparto, siendo las hemorragias la principal causa. En el año 2005 la hemorragia obstétrica es la primera causa de muerte materna, representa el 43.3% del total de muertes maternas y de estas, a la hemorragia postparto le corresponde el 31.8%, como segunda causa está la eclampsia con el 32.7% y la sepsis con el 1.7%<sup>41</sup>”.

Es preciso señalar que la atención a la salud materna y muy especialmente la atención del parto en el sector rural, tiene importantes determinaciones culturales, se reconoce que la mayor parte de los servicios de salud del país no están lo suficientemente preparados para comprender las mismas, por lo que el “choque cultural” promueve la atención del parto domiciliario y con parteras no siempre bien capacitadas. Es importante destacar que las mujeres indígenas casi septuplican la tasa de atención no profesional del parto respecto de las mujeres blancas y mestizas.

<sup>41</sup> MSP.- Subsistema de Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Muerte Materna. Propuesta de “Norma Técnica del Manejo Activo del Tercer Período del Parto.” Marzo 2006

**Cuadro 3.6. Porcentaje de atención del parto según por grupo étnico. Ecuador 2006**

Grupo étnico	% del tipo de atención del parto	
	No profesional	Profesional
Indígena	62,3	37,9
Mestizo	9,9	90,1
Blancos y otros	9,9	90,1
Afroecuatoriano	14,7	85,3

**Fuente:** INEC, Encuesta de Condiciones de Vida, 2006.

**Elaboración:** CISMIL

Adicionalmente es preciso llamar la atención sobre el embarazo en adolescentes, que se constituye en uno de los grandes desafíos de la salud reproductiva. “Existe un alto porcentaje de madres adolescentes y madres jóvenes; en los sectores rurales la situación es más severa.... El promedio de hijos en las nuevas generaciones es aún alto.... Hay problemas para las/os jóvenes en cuanto a acceso a servicios amigables de salud.” (Mesa: Jóvenes).

En el país, según la Encuesta Condiciones de Vida para el año 2005, el 12,9% del total de adolescentes entre los 15 y 19 años tuvo un embarazo; existen sectores, como el Hospital Gineco-Obstétrico Isidro Ayora, en donde del total de partos atendidos el 18% corresponde a adolescentes. Se considera que el mismo es un reflejo de una deficiente educación, información y orientación sexual y reproductiva impartida a las/os adolescentes desde la niñez, situación que eleva sensiblemente el deterioro de sus condiciones de salud y en muchos casos cancela o por lo menos restringe sus proyectos y calidad de vida.

A continuación se describen brevemente algunos de los factores vinculados con la mortalidad materna.

- **Control prenatal:** en el país, se ha generado un importante incremento del mismo. Sin embargo, es totalmente insuficiente. En el año 2004, la cobertura con al menos un control prenatal fue apenas del 84,2%, valor que es sensiblemente menor en el sector rural (76,4%). Pero si las coberturas y el momento de inicio del control prenatal son insatisfactorias, el número de controles resulta aún más preocupante. En el año 2004, apenas el 57,5% de mujeres embarazadas logra acercarse a la norma mínima y óptima definida por el Ministerio de Salud Pública, 5 o más controles. El 26,2% recibió apenas entre 1 a 4 controles prenatales<sup>42</sup>.
- **Atención institucional y profesional del parto:** en el país, el 75,9% de partos ocurridos en el período 1999 - 2004 se dieron en instituciones de salud. Es decir, un importante 24,1% tomó la decisión de hacerlo en su domicilio. De este grupo, el 15% lo hizo con una partera no calificada, con un familiar o sola. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil, provincias como Bolívar, Cotopaxi, Imbabura, Chimborazo, Cañar, Azuay, Loja, Esmeraldas y la región Amazónica presentan porcentajes de atención institucional del parto sensiblemente menores al porcentaje nacional. La ausencia de programas masivos de atención

<sup>42</sup> CEPAR. Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil. 1994 -1999 - 2004

intercultural del parto, que respetando los valores y principios culturales asegure una atención de calidad, con respeto y calidez a las madres, es parte de las explicaciones a la preferencia de la atención domiciliaria.

- Control del posparto: uno de los determinantes fundamentales en la mortalidad materna es el adecuado control del post-parto y sobre todo, el manejo activo del tercer período del parto. En el país, la encuesta demográfica y de salud materna e infantil señala: “En los servicios de salud materna investigados, el control post-parto es la acción de salud menos utilizada en Ecuador.... Sólo el 36,2% de mujeres recibió al menos un control.... Esta cifra cambia del 44,4% en el área urbana al 26,4% en la rural.” Además, tan sólo el 24,9% de mujeres que tuvieron un hijo nacido vivo entre julio de 1999 y junio del 2004 recibió su primer control posparto antes de cumplir los 41 días del parto y el 11,2% después. Varias son las provincias y regiones en las cuales son extremadamente altos los porcentajes de madres que no reciben por lo menos un control durante el post-parto. Imbabura, Cotopaxi, Bolívar, Azuay y Los Ríos superan el 75%, llegando incluso al 80,4%.

**Cuadro 3.7. Lugar de atención del parto según quintil económico y grupo étnico. Ecuador 1999 – 2004**

CARACTERÍSTICA	% DEL LUGAR DE ATENCIÓN DEL PARTO		
	Sector Público	Sector Privado	Domicilio
<b>Quintil económico:</b>			
Uno	39,5	17,3	42,8
Dos	46,9	29,6	23,2
Tres	50,2	38,5	11,1
Cuatro	50,0	42,6	7,2
Cinco	40,6	54,9	4,5
<b>Grupo étnico:</b>			
Indígena	25,2	5,6	68,7
Mestizo	47,0	34,5	18,2
Blanco	49,5	38,0	12,5

**Fuente:** Encuesta demográfica y de salud materna e infantil.

**Elaboración:** CISMIL

- Uso de métodos para anticoncepción: se considera que el uso de métodos anticonceptivos es parte de los determinantes fundamentales en el comportamiento de la fecundidad y el control de los riesgos reproductivos. En el país, la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil señala que en el año 2004, el 72,7% de mujeres casadas y unidas de 15 a 49 años de edad utilizó algún método anticonceptivo. Es importante destacar que la esterilización femenina es el método más utilizado (24,1), seguido de la píldora (13,3) y el dispositivo intra-uterino (DIU 10,1%). Los niveles de uso son sensiblemente menores en el sector rural.

*Procesos prevalentes: a más de los descritos como parte del perfil de morbilidad y mortalidad general en el país, es preciso llamar la atención sobre el comportamiento epidemiológico de procesos que como el Vih/sida y la malaria permiten mostrar el comportamiento de la morbilidad asociada con las condiciones y calidad de vida.*

- El VIH/SIDA: su rápida y extraordinaria propagación, en todo el mundo, la convierte en una de las enfermedades de mayor preocupación para quienes tienen responsabilidad sobre la salud pública. A pesar del importante subregistro que existe en el país, la tasa de personas infectadas se ha incrementado sensiblemente: en el período 1990–2005 pasó de 0,9 a 10,6 por cada cien mil habitantes. Es importante señalar que en el período 1990–2005 el número de mujeres afectadas por el VIH/SIDA pasó de 15 a 436. En el caso de los hombres, en el mismo período, pasó de 70 a 933. Lo descrito pone de manifiesto el importante y significativo incremento de mujeres afectadas por la enfermedad y, de ellas, fundamentalmente las que tienen como actividad única los quehaceres domésticos. Es importante destacar que a nivel nacional, en el año 2005, del total de mujeres con VIH/SIDA, el 72,9% declaró como ocupación quehaceres domésticos; el 5,5% trabajadoras sexuales, el 4,7% desocupadas, el 4,7% comerciantes, el 1,9% profesional, el 1,9% vendedor. Las provincias de El Oro y Guayas registran valores superiores, en la tasa de incidencia al total país, (10,7 y 23,4 respectivamente); pero también es significativo su valor en Manabí (10,0), Pichincha y Sucumbíos (8,1). “La orientación sexual, la etnia, color o la posición económica han servido como argumento para negar la atención médica de emergencia, el acceso a instituciones de salud y para no otorgar servicios médicos de calidad. A pesar de que la Constitución prohíbe utilizar la información personal o darla a conocer a terceros, sobre datos referentes a su salud o vida sexual, en muchas ocasiones los y las trabajadoras de la salud rompen la confidencialidad y violan la privacidad de lo/as pacientes. Además, el grupo de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales (LGBT) es a veces víctima de prácticas médicas experimentales o de diagnósticos y pruebas médicas realizadas sin su consentimiento, por ejemplo la prueba del VIH/SIDA... En algunos casos, los/as trabajadores/as de la salud informan a los patronos sobre el estado de seropositividad de sus empleados, sin el consentimiento de éstos. El personal de la salud se rehúsa a tratar a las personas seropositivas. (Mesa: Diversidad Sexual).
- El paludismo (la malaria): es un problema grave de salud pública que pone en evidencia la alta vulnerabilidad del país debido a la escasa infraestructura y cultura sanitaria. La incidencia mantiene una tendencia irregular muy asociada con las condiciones climatológicas y la mayor ocurrencia; además de suceder en las zonas tropicales y subtropicales, es evidente en las áreas rurales, urbano-periféricas y espacios donde las coberturas con infraestructura sanitaria son insuficientes, el desarrollo socioeconómico, las condiciones y calidad de vida son deficientes. Según los informes del Ministerio de Salud Pública, Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria, en 1996 se registraron 11.991 casos lo que corresponde a una tasa de 102,5 por cada cien mil habitantes. En el año 2000 el número de casos ascendió dramáticamente a 97.007 (tasa de 767,31) y cinco años más tarde (año 2005), el número de casos fue de 16.484, lo que corresponde a una tasa de 124,7 por cada cien mil habitantes. Las provincias más afectadas son las de la Amazonía, Los Ríos y Esmeraldas. Las tasas de incidencia superan el valor nacional y van desde el 331,8 a 1096,4 por cien mil habitantes. Considerando el requerimiento de poner atención al comportamiento de la morbilidad malarica es posible señalar que en el último quinquenio ha disminuido sensiblemente la proporción de casos de malaria por plasmodium falciparum. Pero, claro, se ha incrementado significativamente la morbilidad malarica, debida a plasmodium vivax. La región amazónica es la más afectada por la morbilidad palúdica debido a plasmodium vivax: en el año 2005, la tasa de incidencia registrada fue de 399,1 por cien mil habitantes y en la Costa 155,8 por cien mil habitantes.

- Las discapacidades: “La percepción de los derechos de las personas con discapacidad ha experimentado un cambio significativo, desde la noción de la caridad se ha pasado a la de desarrollo social; de la dependencia a la capacitación; de la preocupación humanitaria a la de derechos humanos.... Existe una alta incidencia y prevalencia de discapacidades a nivel nacional, pero incipientes acciones de prevención primaria, secundaria y terciaria, baja cobertura de los programas de atención y acceso a los servicios, evidenciándose que la mayor parte de éstos están ubicados en las grandes ciudades o capitales provinciales, dejando sin cobertura a las áreas urbano-periféricas y rurales.... Según el tipo de discapacidad también hay problemas de atención diferenciada, los servicios de salud privilegian la atención a las personas con deficiencias físicas.... Hay insuficiente calidad y los pocos servicios existentes tienen severas limitaciones en los recursos....En la Seguridad Social, en el IESS, una persona con discapacidad no puede afiliarse de manera voluntaria, mucho menos en los seguros privados. (Mesa: Discapacidades).

### *Calidad de Vida*

Como se ha señalado, con la finalidad de asignarle integralidad al requerimiento de explicar la esperanza de vida, es preciso juntar a la descripción de la morbilidad y la mortalidad algunos factores que, vinculados de manera más estrecha con la situación de salud, determinan también las condiciones y calidad de vida de la población. “Un entorno saludable supone armonía entre espacio natural y el espacio construido. No basta que los hogares tengan acceso a vivienda, es necesario que su entorno sea saludable. Los casos de enfermedades transmitidas por vectores están asociados con hábitos no saludables y el precario entorno de la vivienda, falta de drenaje, calles llenas de lodo y basura. Intervenciones dirigidas a construir asentamientos humanos urbanos y rurales, poblados y ciudades social, económica y ambientalmente sustentables, mejorarán la calidad ambiental, la seguridad, la salud, el bienestar, las relaciones entre las personas y la calidad de vida de las familias del campo y la ciudad.” (Mesa: Asentamientos Humanos)

#### *2.2.1. Infraestructura sanitaria:*

“El acceso a saneamiento básico contribuye a prevenir la transmisión de enfermedades y la reproducción de vectores. La adecuada eliminación de desechos sólidos disminuye el riesgo para la salud y crea un entorno agradable para la vida. El adecuado drenaje de las aguas superficiales disminuye las enfermedades transmisibles, los riesgos para la seguridad y los daños de viviendas. Al contrario, el drenaje deficiente de las aguas residuales crea zonas pantanosas que se convierten en criaderos de insectos vectores de enfermedades. La falta de acceso universal a agua y saneamiento es la causa de muerte prematura de un gran número de niños, compromete la salud pública y socava la dignidad humana. La exclusión de los servicios de agua y saneamiento, según el nivel de pobreza, la capacidad económica, la pertenencia a un grupo determinado o el lugar de residencia da cuenta de la inequidad social y territorial en el país.” (Mesa: Calidad Ambiental. “Gran parte de la población de menores ingresos, de las zonas rurales y peri-urbanas recibe servicios de menor calidad y paga por ellos una porción importante de su ingreso familiar, superior a la que destinan las familias con un mejor servicio.... Ello impacta directamente en el mejoramiento de la esperanza de vida.... Por otra parte, el esquema de tarifas de agua para sus diferentes usos, en general indiferenciado y subsidiado, es un limitante para recuperar los costos de operación y mantenimiento y a la vez, disminuir el desperdicio y las pérdidas no técnicas.” (Mesa: Agua y Saneamiento)

- Disponibilidad domiciliar del agua: en el país es muy baja, situación debida fundamentalmente a la falta de inversión en infraestructura y no necesariamente a la disponibilidad de fuentes. Según los informes de la Encuesta Condiciones de Vida, en 1995 el porcentaje de cobertura nacional (viviendas con agua) fue apenas del 37% y en el año 2006 del 48%; carencia que en este último año es mayor en las regiones Costa y Amazonía (43% y 24% respectivamente); pero además con marcadas diferencias entre las provincias del país, las áreas urbanas y rurales (66% y 14% respectivamente). El acceso al agua entubada tiene una relación directa con la pobreza, obviamente el quintil más pobre tiene una cobertura sensiblemente menor respecto al más rico. Sin embargo, vale la pena destacar que la brecha es muy significativa; mientras el quintil más pobre tiene una cobertura de agua de apenas el 11%, en el quintil más rico es del 87%
- Sistemas de eliminación de excretas: la Encuesta de Condiciones de Vida señala que en el país se ha generado un progresivo incremento de viviendas conectadas a la red pública de alcantarillado o que tienen un pozo ciego o séptico. Actualmente, la proporción de viviendas con este servicio es del 90%. La mayoría de provincias de país supera el 75% de viviendas con cobertura con este servicio; la Región Amazónica tiene la menor cobertura (69%). Sin embargo, es importante destacar que únicamente el 49% de las viviendas están conectadas a una red pública de alcantarillado. Como en el caso del agua, las diferencias entre los sectores urbanos y rural son muy significativas y también por quintiles de pobreza; mientras en el quintil más pobre la cobertura es de apenas el 17% en el más rico es del 84%
- Servicio de recolección de basura: considerando como adecuados los procedimientos que se realizan a través de carro recolector, camión o carretilla, la Encuesta de Condiciones de Vida señala que en el 2006, el 73% de viviendas del país disponían de un sistema adecuado de recolección de desechos domiciliarios; claro, sin escapar a las evidentes diferencias existentes entre los urbano-rural (95% y 29% respectivamente) y los niveles de pobreza (43% en el sector más pobre y 94% en el más rico. Únicamente las provincias de Pichincha, Guayas y El Oro tienen una cobertura superior al 80%, la mayor parte entre el 50% al 75%; pero Loja, Chimborazo, Cotopaxi y Bolívar menos del 50%
- Hacinamiento: se califica de hacinado al hogar en el cual cada dormitorio es ocupado por tres o más personas. En el país en las dos últimas décadas el hacinamiento ha disminuido 9 puntos porcentuales (en 1995, 31 de cada 100 hogares vivían en condición de hacinamiento, en tanto que para el año 2006 en esta condición se encuentran 22 hogares ecuatorianos). Los hogares de la Amazonia (29%) y de la Costa (25%) registran mayores problemas que los de la Sierra (18%). Asimismo, se registran diferencias significativas entre las zonas urbanas y rurales (18% y 30%, respectivamente). Exceptuando a las provincias amazónicas, los mayores porcentajes de hacinamiento se advierten en las provincias de Los Ríos (29,5%), Bolívar (27,9%) y Esmeraldas (27.4%).
- Educación: la promoción del desarrollo y de la salud encuentran en la educación uno de sus pilares básicos, pues a más de generar capacidades teóricas y prácticas profesionales, tiene el reto de promover contenidos para aprender a ser y aprender a vivir, situación de extremo valor e importancia ante el requerimiento de promover, en la población, una cultura por la salud y la vida. Según la Encuesta de Condiciones de Vida, en el país, la tasa de analfabetismo es del 9% (en el sector urbano del 4,9% y en el rural de 17,1%), en la Sierra del 9,8%, en la Costa del

8,7% y en la Amazonía del 9,5%. En la última década se observó un crecimiento de la matrícula en el segmento de la educación básica (en el año 2006 la cobertura, en el grupo de 5 a 14 años, es del 90,8%), con diferencias de cobertura entre los urbano y rural (93,4 y 85,4), pero sin mayores diferencias entre regiones (Sierra 90,8%, Costa 90,9% y Amazonía 90,0%). Sin embargo, la transición a la siguiente etapa escolar (paso del nivel primario al secundario) es aún deficiente, actualmente el 30% de niñas/os no logra esta transición, en muchos casos debido al bajo ingreso económico de los hogares y el fomento del trabajo infantil. Por otra parte, es importante hacer evidente que apenas el 47% de jóvenes culmina la instrucción básica, situación que es calamitosa en el sector rural (23%). Por otra parte, es evidente en muchos sectores, especialmente rurales y urbano-periféricos, el déficit en la calidad educativa debido al deterioro de la infraestructura educativa, la limitada disponibilidad de material didáctico, la falta de docentes y capacitación profesional.

### **3. Intervenciones y Políticas Actuales**

La formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas de salud en el país ha transcurrido desde la implementación de modelos verticales, en los cuales las decisiones se tomaron en el nivel central y esperaron ser ejecutadas por el nivel provincial y local; hasta el desarrollo de modelos participativos, la conformación de los Consejos Cantonales y Provinciales de Salud como espacios de concertación y articulación funcional, pasando por modelos que enfatizaron la eficacia en la gestión con algunos atributos de equidad.

#### *Reforma del sector salud*

Desde los inicios de la década de los ochenta, como parte de los procesos de modernización del Estado, se han venido formulando iniciativas para promover la reforma del sector salud. Las diferentes propuestas plantean, desde la renovación de las capacidades gerenciales, de organización y gestión; hasta cambios esenciales en el financiamiento, pasando por la formulación de estrategias que permitan mejorar la capacidad resolutoria de las unidades de salud, ampliar la cobertura con el establecimiento de redes plurales con el fin de satisfacer las necesidades de salud de sus usuarias/os. Es importante destacar la inclusión en la Constitución Política del Estado Ecuatoriano de 1998, de un capítulo dedicado a la salud con cinco artículos del 42 al 46, en los cuales se destaca, el derecho a la salud, la promulgación de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud y su Reglamento. Sin embargo, aún persiste el requerimiento de mejorar, entre otras, la calidad y la cobertura de atención en salud.

A continuación se describen algunas de las políticas propuestas, ejecutadas y sus coberturas.

#### *a) El desarrollo sectorial*

- Organización y funcionamiento del sector salud: es evidente que la estructura del sector salud mantiene una severa fragmentación, limitada rectoría y centralización, situaciones que generan una débil conducción, articulación funcional (de las instituciones, proveedores y prácticas de salud), coordinación, ejercicio de la autoridad sanitaria, regulación, aplicación de las funciones esenciales de la salud pública y garantía de acceso equitativo a los servicios de salud.

En el sector salud actúan, compiten y se sobreponen varios subsectores: el subsector público, en el mismo el Ministerio de Salud Pública, es el mayor proveedor, institución con el mayor número de establecimientos, se estima tiene una cobertura para casi las dos cuartas partes de la población. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cubre al 25% de la población del país, incluyendo al Seguro Social Campesino, el Seguro de las Fuerzas Armadas y el de la Policía Las Organizaciones no Gubernamentales, la Junta de Beneficencia de Guayaquil y la Sociedad de Lucha contra el Cáncer cubren el 15% de la población. El sector privado con fines de lucro se estima cubre un 10% de la población (4% prepago y 6% pago directo<sup>43</sup>). Es importante destacar el esfuerzo realizado por el Consejo Nacional de Salud al iniciar la construcción participativa y descentralizada del Sistema Nacional de Salud a partir de la vigencia de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, desde septiembre del año 2002.

- Recursos humanos: la oferta de personal de salud mantiene serias limitaciones: apenas el 35,2% trabaja a tiempo completo, el 39,9% a tiempo parcial y el 24,9% bajo la modalidad ocasional; pero además, la mayor parte del recurso humano dedicado a la salud se encuentra concentrado en el espacio urbano, en las capitales de provincia y cabeceras cantonales. En el año 2005, el 91,9% de personal médico, el 76,1% de odontólogos, el 80,9% de obstétricas y el 90,2% de auxiliares de enfermería trabajó en el sector urbano.

**Cuadro 3.8. Tasa de personal de salud por diez mil habitantes. Ecuador 1995 – 2005**

Año	Médicos	Odontólogos	Enfermeras	Obstetricas	Auxiliar de enfermería
1995	13,3	1,6	4,6	0,7	11,9
2005	14,4	1,8	5,8	0,9	11,2

**Fuente:** INEC. Anuario de Recursos y Actividades de Salud  
**Elaboración:** CISMIL

- El gasto en salud: en el año 2006, el presupuesto del MSP como porcentaje del Presupuesto General del Estado fue del 6,0%. En el Ecuador, en el año 2002, el gasto en salud representó el 4,8% del PIB. El componente público (incluidos MSP, IESS y SSC) tiene valores muy bajos: apenas representó el 51.3% del gasto total en salud. En el año 2003, los recursos públicos destinados al sector alcanzaron los 507,12 millones de dólares (1,9% del PIB) y 6,7% del Presupuesto General del Estado. Esto significa que el Estado ecuatoriano destinó al sector aproximadamente 40 dólares por habitante/ año (de los cuales casi 26 dólares provienen del MSP, 13 dólares del IESS y 1 dólar del SSC) (Trujillo y Lastra, 2006). En el Ecuador, el sector privado en salud juega un rol muy importante: representa el 46,2% del gasto total en salud, constituido en su mayoría por gastos directos de los hogares (31,4%). Ello corresponde al 68% del gasto privado en salud. Es importante destacar que “el 26 de noviembre del 2006 el pueblo ecuatoriano votó masivamente por la aprobación de leyes encaminadas a destinar a favor de las/os ecuatorianas/os recursos suficientes que garanticen la prevención y la atención médica de patologías; elevando a categoría de políticas de Estado el

<sup>43</sup> Consejo Nacional de Salud. INEC 2006.

aseguramiento universal de salud y el aumento del 0,5% anual en la participación de salud en relación al PIB hasta el año 2012 o hasta alcanzar al 4% del PIB<sup>44</sup>.”

*b) Protección integral de la salud*

- Aseguramiento en salud: si bien la cobertura con algún tipo de seguro muestra un leve incremento en la última década (21% en el año 2005), existe un gran porcentaje, cercano al 80%, de población que requiere ser protegida por un sistema de aseguramiento y, como se ha señalado anteriormente, un poco más del 20% por un subsistema de salud. Es importante destacar que en los dos quintiles más pobres de la población, la cobertura con un seguro de salud es del 12% y 18% respectivamente, mientras que en los siguientes tres quintiles oscila entre el 25% y el 35% (MSP-MODERSA, 2005): “La universalización de la seguridad social debe darse sin exclusiones de ningún tipo, incluso sin discriminación por condiciones de salud, puesto que muchos no pueden asegurarse por tener enfermedades complejas como sida, cáncer. También debe incluir a la población joven y a las mujeres. El principio de universalidad de la salud debe incluir también a niños y adolescentes... La seguridad social es fundamental para el desarrollo económico y sin embargo, siempre ha sido postergada... Es necesario que los sistemas de salud, incluyendo el de Seguro de Salud, considere la prevención de las enfermedades. Es necesario considerar a la seguridad social como un objetivo particular por el peso que tiene en la posibilidad de construir una sociedad más equitativa y justa.” (Mesa: Seguridad Social)

Por otra parte, el MSP, para lograr el Aseguramiento Universal de Salud, en el plazo de 10 años, implementó el Programa de Aseguramiento Universal de Salud, que comprende la estructuración y ejecución de un seguro que cubre inicialmente, de forma subsidiada, a la población del primer y segundo quintil de la base Selben. El *Aseguramiento Universal de Salud*, declarado política prioritaria, inició con la firma de convenios con los gobiernos locales de Guayaquil, Quito, Cuenca y Manta. La población total estimada para la cobertura de aseguramiento es 670.768, pertenecientes a los quintiles uno y dos Guayaquil 135.000; Cuenca 109.871; Quito 308.000 y Manta 117.897

**Cuadro 3.9. Porcentaje de población afiliada. Ecuador 1999 – 2006**

CARACTERÍSTICA	Urbano	Rural	País
Sin Seguro	79.9	80.2	78.6
Con Seguro	22.1	19.8	21.4

**Fuente:** INEC, Encuesta de Condiciones de Vida, 1999-2006, STFS - SIISE  
**Elaboración:** SENPLADES

- *Modelo de atención:* promoción de la salud, prevención, recuperación y rehabilitación de la enfermedad. Privilegia la atención a la morbilidad bajo un modelo médico fundamentalmente curativo, que en la mayor parte de casos desconoce la diversidad cultural; el porcentaje de consultas a la prevención es de apenas el 24,7% del total de consultas entregadas por el sector salud del país. Se

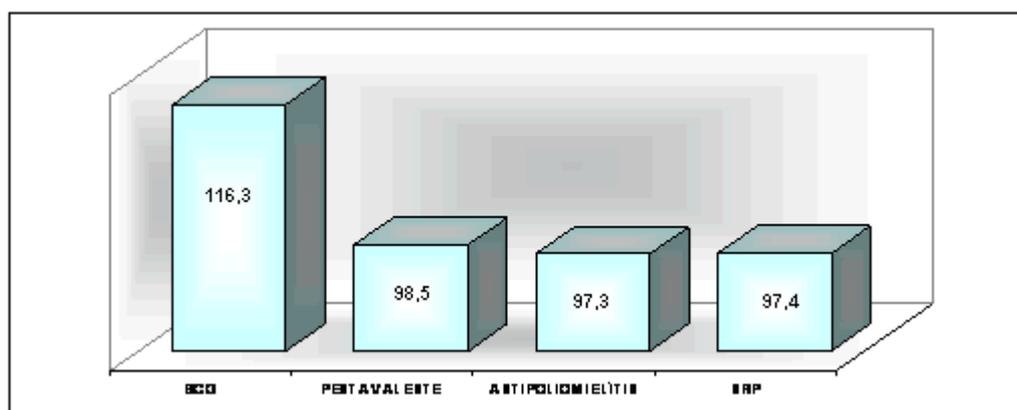
<sup>44</sup> Consejo Nacional de Salud.- Comentarios al Objetivo No.3 del Plan Nacional de Desarrollo

demanda poner énfasis en la recuperación de la atención primaria, la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud, pero además, mejorar la calidad y la calidez de la atención, ampliar el tiempo de atención restringido a 4 horas, disminuir los largos tiempos de espera, optimizar la infraestructura, la disponibilidad de equipamiento, instrumental, personal, medicamentos e insumos médicos.

- *Vigilancia, prevención y control de la enfermedad y riesgos:* los cambios demográficos y epidemiológicos demandan mejorar la calidad y capacidad de respuesta de los servicios. Por otra parte, se insiste en el requerimiento de superar la fragmentación del sistema de información, su limitada actualización y la obligación de ponerla al servicio de sus usuarias/os, los procesos de planificación y control. Adicionalmente, mejorar la calidad del diagnóstico y optimizar los procesos de notificación, procesamiento, análisis y fundamentalmente, la difusión de la información.

El Programa Ampliado de Inmunizaciones es calificado como un éxito en el país: tiene como misión asegurar la inmunización universal y equitativa de la población objeto del programa, usando vacunas de calidad, gratuitas que satisfagan al usuario, como resultado de aplicar una gerencia y vigilancia epidemiológica efectivas y eficientes en todos los niveles, que involucre a todos los actores del Sistema Nacional de Salud. El objetivo del PAI es reducir la morbi-mortalidad de las enfermedades prevenibles por vacunación.

**Gráfico 3.5. Cobertura porcentual de vacunación según vacuna. Ecuador 2006**



\* Las coberturas de vacunas BCG, Pentavalente y Antipoliomielitis son en menores de un año.

\* La cobertura de vacuna SRP es en niñas/os de 12 a 23 meses.

\* Del total de vacunados se desconoce el número de niñas/os provenientes de otros países.

**Fuente:** MSP. Programa Ampliado de Inmunizaciones

**Elaboración:** CISMIL

### *Seguridad alimentaria y nutricional*

Los esfuerzos realizados en este campo vienen desde diferentes ámbitos. Por el MSP se concentran en el Programa de Alimentación y Nutrición PANN 2000; Programa Integrado de Micronutrientes PIN; Programa de Educación Alimentario Nutricional PEAN; Sistema de Vigilancia Alimentario Nutricional SISVAN; en el Ministerio de Educación y Cultura el Programa Alimentación Escolar; y en el Ministerio de Bienestar Social el Programa Aliméntate Ecuador. Además, se aprueba la Ley de Seguridad

Alimentaria y Nutricional, a ejecutarse a través del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición (SIAN)

- *Programa Integrado de Micronutrientes*: el objetivo general del programa es “contribuir a la reducción de los problemas nutricionales de la población ecuatoriana de mayor riesgo social y biológico. El universo de cobertura es el total de mujeres embarazadas, niñas/os menores 1 año y niñas/os de 6 a 36 meses de edad que acuden a la consulta en las unidades operativas de salud del MSP.
- *Programa de Alimentación y Nutrición (PANN)*: tiene como finalidad atender los requerimientos nutricionales de niñas/os hasta los 36 meses, mujeres embarazadas y madres en período de lactancia. Entre sus principales líneas estratégicas se ubica la elaboración y distribución de complementos alimentarios fortificados: Las/os beneficiarias/os del programa, de acuerdo a las metas del SIAN son 468.000, que además corresponden con prioridad a los quintiles I y II. Sin embargo, considerando la base de datos del MSP, se atiende a 719.000 niñas/os de 6 a 36 meses de edad, 360.000 embarazadas y 324.000 madres en período de lactancia.
- *Programa de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia*<sup>45</sup>: la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia se promulgó en 1994. Con su aplicación se ha mejorado de manera progresiva la cobertura a la atención materna e infantil. Sin embargo, se reconoce que “la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia no ha sido suficientemente difundida y su cobertura es muy baja, principalmente en los sectores rurales. Está pendiente en esta Ley, la inclusión de las parteras indígenas y no indígenas cuyos conocimientos y prácticas de atención en embarazos, partos, puerperios y atención de recién nacidos, no han sido tomados en cuenta para las propuestas de políticas en este campo. No existe un acceso masificado y la calidad de las prestaciones es aun deficiente. La gratuidad no se ha logrado cumplir en su totalidad; el acceso es deficiente en las mujeres rurales y muy restringido, no solamente por las distancias que deben recorrer desde sus comunidades, sino porque los servicios de salud no están adaptados a la cultura de esta población.... Según la Secretaría Técnica del Frente Social, más del 80% de las muertes de mujeres que ocurren en el país, pueden ser evitadas con la aplicación de medidas de prevención primaria y secundaria con los recursos que dispone el sector salud. El nivel nutricional de las mujeres en el país es deficiente. De hecho, el 60% de mujeres embarazadas padecen anemia. El tema del VIH-SIDA es otro factor de vulnerabilidad y discriminación: las mujeres amas de casa (25 a 40 años), con una sola pareja sexual junto a los jóvenes (17 a 24 años) son los grupos más afectados por este problema. El 80% de las denuncias recibidas por las Juntas de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes corresponde a violencia infantil en el ámbito educativo. La sociedad y el Estado expulsan a las adolescentes embarazadas de sus colegios y sus familias. Según estudios realizados por el Proyecto Ecuador Adolescente, el país tiene la tasa más alta de embarazo adolescente en América Latina. Existe un índice de abortos de 17,15% en mujeres menores de 15 años.” (Mesa: Género)

---

<sup>45</sup> Proyecto presentado por la Unidad Ejecutora de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia. Memorando UELMGAI-CG-10-0101-2007

**Cuadro 3.10. Número de prestaciones entregadas por grupos programáticos. Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia. 2006**

Prestaciones por grupos programáticos	Número
Prestaciones entregadas a mujeres	3'314.630
Prestaciones entregadas a niños/as	3'922.392
Tarros de leche maternizada, niños/as seroexpuestos VIH/SIDA, entregados	3.500
Unidades administradas de sangre total y concentrados de glóbulos rojos	13.629
Unidades administradas de hemocomponentes	17.553
Vasectomías	314

**Fuente.** Unidad Ejecutora de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia. Memorando UELMGAI-CG-10-0101-2007

**Elaboración.** CISMIL

#### 4. Políticas y Estrategias

En el sector salud se han realizado varios encuentros para analizar, consensuar y sistematizar las demandas de salud y formularlas como políticas. El presente texto recoge las propuestas expresadas en las mesas de trabajo, organizadas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, las expresiones de los Congresos por la Salud y la Vida, los acuerdos del Consejo Nacional de Salud y los lineamientos del Ministerio de Salud Pública.

##### **Política 3.1. Promover el desarrollo sectorial, la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud.**

Uno de los desafíos que enfrenta el país es incorporar y articular todas sus potencialidades al proceso democrático de construir bienestar colectivo y salud. El requerimiento de generar soluciones y compromisos que, superando el formato de hacerlo a través de la exclusiva oferta del Estado, permitan resolver los problemas que afectan la calidad de vida y las condiciones de salud de la población de manera participativa, exige, por una parte, integrar a los diferentes actores sectoriales, institucionales y ciudadanos y, por otra, impulsar procesos de diálogo y el establecimiento de acuerdos que incrementen sus capacidades de intervención dirigidas a promover el bienestar y satisfacer las necesidades de salud de la población.

Considerando lo señalado, esta política promueve dos líneas estratégicas de acción. Primero: recuperar el protagonismo público y social, la soberanía y autodeterminación en la formulación participativa de políticas públicas y programas incluyentes y movilizadores por la salud y la vida desde lo local; promover un desarrollo sectorial integrado que facilite la planificación, regulación y gestión. Segundo: garantizar el acceso de toda la población a servicios de salud e infraestructura sanitaria, erradicar las inequidades, la exclusión y la discriminación, recuperando con ello la salud como un derecho y el bienestar como un hecho colectivo.

**Estrategias:**

1. Concreción del Sistema Nacional de Salud.
2. Desconcentración y descentralización del Sistema Nacional de Salud con participación activa de las organizaciones sociales de base territorial.
3. Articulación de los subsistemas públicos y de aseguramiento en salud.
4. Implementación de procesos de evaluación participativa y rendición de cuentas.
5. Incremento, asignación oportuna y uso óptimo de los recursos económicos para la función salud.
6. Ejecución de convenios con gobiernos seccionales para incrementar la cobertura con servicios de infraestructura sanitaria.

**Política 3.2. Fortalecer la gestión y el desarrollo del talento humano, su respuesta oportuna, con calidad y calidez a los requerimientos de salud**

Con esta política se pretende garantizar la formación y disponibilidad de personal con dominio para responder a las necesidades de salud de la población. El primer componente de la política consiste en la generación de programas que formen personal con conocimiento y destrezas para resolver los principales problemas de salud de la población, la ejecución del nuevo modelo familiar, comunitario, intercultural y que asigna prioridad a la atención primaria de salud. El segundo componente afirma el requerimiento de ampliar la disponibilidad de personal para la función salud, especialmente en el sector rural y urbano-periférico, pero fundamentalmente con la dotación de condiciones laborales que los estimulen, fortalezcan su compromiso y solidaridad con los requerimientos de salud de la población.

En consecuencia, el desarrollo del personal comprende, a más del incremento, su adecuada asignación territorial, remuneración, asignación de condiciones de trabajo y recursos adecuados para cumplir su función; la expansión de sus conocimientos, habilidades, imaginación, creatividad, emociones e iniciativas, pero fundamentalmente de su compromiso y solidaridad a fin de garantizar respuestas oportunas, con calidad y calidez a las necesidades de salud de la población.

**Estrategias:**

1. Formación del personal en función del perfil epidemiológico y las necesidades de salud de la población.
2. Coordinación entre la Autoridad Sanitaria, las instituciones de formación de personal y las de servicios de salud para acordar el perfil profesional.
3. Formación multidisciplinaria del personal de salud de manera que se genere una visión y práctica de la salud con carácter intercultural, centrada en la promoción de la salud, con base en la atención primaria de salud, familiar y comunitaria.
4. Certificación y recertificación del personal de salud considerando los diversos tipos de prácticas y conocimientos.
5. Acreditación de las instituciones y programas de formación de personal en salud.
6. Incremento a 8 horas del horario de atención del personal de salud, especialmente en las unidades de atención primaria de salud. Adecuación de los horarios a los usos, costumbres, estructuras de trabajo y empleo de cada localidad, provincia, región.

7. Redistribución del personal de salud, eliminando su concentración en los centros urbanos, capitales provinciales y cantonales.
8. Incremento de personal de salud y asignación considerando los requerimientos de la población del sector rural y urbano-periférico.
9. Asignación de incentivos al personal de salud según ubicación geográfica, evaluación del desempeño y cumplimiento de metas programáticas.

**Política 3.3. Asegurar el acceso universal a medicamentos esenciales, consolidar la autoridad y soberanía del Estado en el manejo de los medicamentos y recursos fitoterapéuticos.**

Tanto por su contribución terapéutica como por el impacto que causa en la economía del sector salud y las familias, los medicamentos son considerados como insumos críticos en la función salud. Por ello, en la búsqueda de una política integral que proteja la salud y mejore la calidad de vida de la población, el acceso a medicamentos esenciales es de suma trascendencia.

Esta política se propone asegurar por una parte, la disponibilidad y por otra, el uso racional de los medicamentos y fitofármacos. Ante la disponibilidad es preciso recuperar la soberanía del país en la producción y comercialización de los medicamento

**Estrategias:**

1. Fortalecimiento y apoyo a la producción nacional, especialmente, de medicamentos esenciales y genéricos.
2. Importación de medicamentos genéricos fabricados al amparo de licencias obligatorias.
3. Mejoramiento del registro sanitario de medicamentos esenciales.
4. Fortalecimiento de la regulación del precio de los medicamentos considerando la capacidad adquisitiva de la población, los costos reales de producción e importación.
5. Mejoramiento del sistema de administración y logística del suministro de medicamentos.
6. Prescripción y dispensación bajo protocolos terapéuticos.
7. Control de la prescripción y dispensación obligatoria de medicamentos genéricos por las instituciones del sector público, conforme al Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos.
8. Generación de mecanismos y campañas de comunicación y educación tendientes a promover el uso racional de medicamentos y eliminar la automedicación
9. Regulación según evidencias científicas y principios bioéticos de la información y promoción de los medicamentos a través de cualquier medio de difusión.
10. Impulso a la protección y al uso racional de los recursos fitoterapéuticos existentes en el país, especialmente en la atención primaria de salud, reconociendo los conocimientos ancestrales en salud.
11. Apoyo a la investigación de los recursos fitoterapéuticos, garantizando los derechos de propiedad intelectual a los pueblos originarios y no a las empresas con fines de lucro nacionales o transnacionales.

**Política 3.4. Asegurar la cobertura universal de la salud, con servicios de calidad que ofertan prestaciones con calidez, eliminando todo tipo de barreras que generan inequidad, exclusión y recuperando la salud como un derecho ciudadano**

Esta política se propone erradicar problemas como la inequidad, desigualdad y la exclusión de salud. Para ello, compromete al sector salud a universalizar la cobertura, eliminar todas las barreras geográficas, económicas, sociales, culturales que limitan el acceso de amplios grupos de la población, especialmente del sector rural, grupos campesinos, afroecuatorianos y discapacitados a los servicios públicos; pero además, demanda mejorar la calidad de sus servicios y la calidez de las prestaciones.

Hoy más que nunca, la población demanda servicios de salud incluyentes, que respeten la diversidad de género, generacional y cultural, elimine los estereotipos sexistas, racistas, de opción sexual; que ofrezcan sus prestaciones de manera oportuna, que cuenten con la infraestructura, equipamiento, instrumental, personal, financiamiento, medicamentos y todos los insumos necesarios; pero fundamentalmente, con personal sensible, respetuoso y solidario con sus problemas de salud. Servicios de salud que promuevan una relación armónica, “saludable” entre el personal y la población, susceptibles de evaluación y rendición de cuentas.

**Estrategias:**

1. Fortalecimiento del licenciamiento obligatorio de las unidades de salud como mecanismo para mejorar la calidad de los servicios.
2. Cobertura universal en salud, con servicios públicos gratuitos.
3. Eliminación de las barreras geográficas, económicas, culturales, de género, generacionales, de opción sexual y otras que limitan la atención en los servicios de salud.
4. Ejecución del programa de extensión de la protección social en salud sin exclusiones de ningún tipo; con énfasis en la atención primaria de salud, el sector rural, urbano-periférico, pueblos indígenas y afroecuatorianos, adultos mayores, madres, niñas/os, discapacitados/os, personas viviendo con VIH/sida.
5. Fortalecimiento del modelo de salud integral, familiar, comunitario, intercultural, con base en la atención primaria de salud, la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud.
6. Participación de la familia y la comunidad en la resolución de los problemas de salud y sus determinantes.
7. Formación de equipos básicos de salud para la atención primaria de salud, inclusión de un modelo de gestión por resultados.
8. Fortalecimiento de la red plural de prestadores con la aplicación efectiva del sistema de referencia y contrarreferencia.
9. Capacitación al personal de salud a fin de promover relaciones de solidaridad con sus usuarias/os; hacer de los servicios de salud espacios amigables, solidarios y de respeto a los derechos, los principios culturales y bioéticos.
10. Ejecución de programas de atención integral a las discapacidades; mejorar la oferta de servicios para atender las discapacidades en las áreas urbano-periféricas y rurales.
11. Ejecución de programas de atención integral a problemas de salud mental y afectivos.
12. Reducción de la mortalidad y morbilidad, fortaleciendo y universalizando el acceso gratuito de toda la población a la Atención Primaria de Salud,

especialmente en el sector rural, las comunidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos; respetando los valores y la diversidad cultural.

13. Reducir la mortalidad de la niñez, infantil, materna y el riesgo obstétrico; eliminando progresivamente sus determinantes, las barreras que cancelan el acceso de la población a la salud y mejorando la calidad de los servicios de salud, especialmente en el sector rural, las comunidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos.

**Política 3.5. Fortalecer la predicción y prevención de la enfermedad, el desarrollo de capacidades para advertir, anteponerse y controlar la morbilidad, los riesgos ambientales, los accidentes, la violencia y las discapacidades.**

La salud, como parte del desarrollo, convoca obligatoriamente a erradicar las inequidades transformando los subsistemas de salud, eliminando las barreras que limitan el acceso de la población a los servicios, mejorando su calidad y conformando programas integrados e integrales que promuevan bienestar; pero además, exige generar capacidades que permitan prevenir la enfermedad y promover la salud.

En este caso, el planteamiento es revolucionar la agenda política nacional de salud, fortaleciendo y asignándole prioridad tanto a la prevención de la enfermedad como a la promoción de la salud; considerando que a más de las barreras geográficas, económicas, sociales y culturales, la falta de información, educación y comunicación para la salud, limita las posibilidades de generar cambios de conducta y actitudes saludables en la población.

Considerando lo señalado, tres son los ámbitos de intervención que plantea la presente política: el primero dirigido a fortalecer el sistema educativo con contenidos que permitan reducir los riesgos; el segundo, mejorando la detección temprana de los mismos y, el tercero, optimizando la intervención para evitar las complicaciones; recuperando con ello las estrategias universales de la prevención primaria, secundaria y terciaria, pero además, reconociendo que la comunicación debe ser incluida como un componente obligatorio de los servicios y programas de salud.

**Estrategias:**

1. Articulación del sector salud y educación en el desarrollo de programas de educación y promoción de la salud en todos los niveles.
2. Inclusión de la educación para la salud en el currículo de todos los niveles del sistema educativo formal, no formal, de formación y perfeccionamiento docente.
3. Consolidación de la estrategia de información, educación y comunicación en salud con un enfoque intercultural y de equidad de género, lenguajes comunicacionales de fácil comprensión para toda la población y un enfoque intercultural, de género y generacional..
4. Implantación de campañas de educación para la salud destinadas a prevenir todo tipo de violencia, enfermedad, discapacidad y los riesgos para la salud.
5. Fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica e intervención inmediata sobre la morbilidad y mortalidad de procesos prevalentes y de notificación obligatoria.
6. Fortalecimiento de la prevención de la enfermedad en el espacio laboral. Desarrollo de una red de promotores comunitarios de las prácticas saludables, adecuados a las culturas locales.
7. Implantación del sistema común de información georeferenciado, con información actualizada y desagregada por provincia, cantón, distrito, área de

- salud y niveles de atención, que incorpore las categorías de género, edad, etnia.
8. Implantación de la estrategia nacional de Salud de la Niñez y Adolescencia como mecanismo que contribuya al ejercicio y pleno disfrute de sus derechos de niñas, niños y adolescentes.
  9. Implantación de programas integrales de salud para la población de zonas de frontera.
  10. Reconocimiento de las parteras capacitadas en los Programas de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.
  11. Fomento de una cultura de previsión y planificación frente a accidentes, acciones intencionales, violencia, desastres naturales y antrópicos.

**Política 3.6. Fortalecer la promoción de la salud, promover la construcción de ciudadanía y una cultura por la salud y la vida.**

Como la prevención de la enfermedad, la promoción de la salud se inserta en una concepción de desarrollo humano integral. Ello exige, por una parte, mantener una visión holística de la salud, superar su concepción y práctica basada en las ciencias naturales y en la enfermedad y, por otra, asumirla como una responsabilidad multisectorial, multidisciplinaria y colectiva.

Ante lo señalado, la comunicación en salud se constituye en estrategia clave pues permite informar, incorporar y mantener en la agenda pública contenidos significativos sobre la salud, generar espacios, estilos de vida saludables y reorientar las acciones de los servicios y programas de salud. La presente política plantea, por una parte, la entrega a la población de conocimientos que faciliten el desarrollo de capacidades (habilidades y destrezas) para proteger su salud, mejorar sus condiciones y calidad de vida y, por otra, la generación de espacios de convivencia armónica, diálogo social y la toma de decisiones en beneficio de la salud y la vida.

**Estrategias:**

1. Creación de escuelas para la formación de promotores comunitarios de salud.
2. Incorporación de los medios de comunicación en programas para la promoción de la salud.
3. Implantación de campañas dirigidas a promover la salud, los derechos sexuales y reproductivos, la actividad física, recreacional y el deporte.
4. Ampliación de la cobertura de programas integrales de atención e información específica para adolescentes sobre salud sexual y reproductiva (embarazos no deseados, uso de métodos anticonceptivos, vih/sida).
5. Coordinación sectorial y con los gobiernos seccionales para la implementación de políticas públicas saludables, espacios y estilos de vida saludables, con participación ciudadana.
6. Fortalecimiento del uso de la biodiversidad en la medicina tradicional y en la seguridad alimentaria.
7. Fortalecimiento de los programas de información, educación y comunicación con enfoque de derechos, género e interculturalidad para la promoción de la salud.
8. Implementación de espacios libres de Vih/Sida, iniciando programas en Centros de Rehabilitación Social.

**Política 3.7. Promover el desarrollo de entornos favorables para la salud y la vida.**

El Plan Nacional de Desarrollo, a través de sus diferentes objetivos, incorpora un conjunto de políticas y estrategias destinadas a mejorar las condiciones y con ello la calidad de vida de la población; proceso que, como se ha señalado, es el resultado del acceso de la población a un conjunto de bienes, valores y servicios necesarios para sobrellevar su vida en óptimas condiciones.

Como complemento de las políticas y líneas estratégicas descritas en el presente objetivo de desarrollo, la presente política plantea fortalecer el acceso de la población a un ambiente laboral, familiar y social apropiado para la vida.

**Estrategias:**

1. Promoción de espacios laborales favorables para la vida: espacios libres de contaminantes físicos, químicos y biológicos, de estrés, fatiga, monotonía y hacinamiento.
2. Incremento de hogares con vivienda propia, saludable y durable.
3. Incremento de la cobertura y acceso de la población a servicios de infraestructura sanitaria: agua potable, eliminación de excretas, alcantarillado, eliminación y manejo adecuado de basuras.
4. Mejoramiento del manejo de desechos que ponen en riesgo la salud y la vida.
5. Crecimiento urbano y rural que preserva el medio ambiente y el uso racional de los recursos hídricos.
6. Fortalecimiento de la seguridad pública, reducción de los accidentes de tránsito, los delitos contra las personas, la violencia familiar y social.
7. Desarrollo de políticas de ordenamiento territorial con criterios que preservan la salud y la vida.

**Política 3.8. Garantizar los derechos, la salud sexual y reproductiva; considerando a la población como el elemento central del desarrollo sostenible y el recurso más valioso del nuevo país.**

Esta política propone la adopción de medidas que permitan promover una sexualidad y reproducción saludable, responsable, sin riesgos, con respeto a la diversidad étnica, cultural, de género, generacional y el sometimiento a los principios bioéticos. Adicionalmente, se constituye en aporte al desarrollo de una dinámica demográfica saludable

Plantea estrategias vinculadas con la entrega de información, educación, comunicación que permitan orientar responsablemente los comportamientos sexuales y reproductivos; pero además, la reducción de la mortalidad y sus determinantes, conjuntamente con la universalización en el acceso a los servicios de salud de atención primaria que incorporan la dimensión sexual y reproductiva; la concepción y la anticoncepción.

**Estrategias:**

1. Fortalecimiento del Plan de Acción, Política de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos

2. Fortalecimiento en el acceso a la información, orientación, servicios y métodos de planificación familiar, tanto de regulación de la fecundidad como aquellos que propicien los embarazos sin riesgo y el tratamiento de la infertilidad bajo criterios de respeto a los principios bioéticos, salvaguardando los derechos a la intimidad, la confidencialidad, el respeto a los valores culturales y las creencias religiosas, en el caso de adolescentes, los deberes y responsabilidades de los padres.
3. Implementación de servicios de información, educación y atención diferenciada para adolescentes con la participación de sus padres
4. Implementación de servicios para atender de manera integral la salud sexual y reproductiva de adultos jóvenes y mayores
5. Información, educación y comunicación a fin de evitar el embarazo no deseado y el aborto.
6. Institucionalización en el nivel educativo formal y no formal de contenidos que aborden directamente los derechos, la salud sexual y reproductiva; además, la protección y prevención de las mujeres, los jóvenes, las niñas y los niños contra los abusos, incluido el abuso sexual, la explotación, el tráfico con fines sexuales, la pornografía y la violencia.
7. Supervisión estricta a ensayos y la introducción de tecnologías nuevas de concepción y anticoncepción, con el fin de evitar todo tipo de riesgos a la salud y la vida de la población
8. Promoción del uso de métodos de regulación de la fecundidad para varones.
9. Fortalecimiento de la prevención, el diagnóstico y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual y el vih/sida; la entrega de información y educación a fin de evitar su propagación

## **Objetivo 4: Promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros**

### **1. Fundamento.**

El modelo de desarrollo y las formas de uso del territorio seguidas en los últimos 60 años en el Ecuador han carecido de sostenibilidad y conducido a una progresiva destrucción, degradación y transformación del patrimonio natural del país. Esta realidad, que se agudiza en la presente década, por la dependencia de la economía ecuatoriana sobre sus recursos primarios, hace del Ecuador un país inviable en el mediano y largo plazo.

Desde 1948 la economía del país entró en un acelerado crecimiento con el aumento de las exportaciones en un mercado internacional favorable a los recursos primarios. El Estado propició una agresiva expansión de la frontera agrícola, invirtió en la construcción vial y portuaria y aumentó el endeudamiento internacional a favor del desarrollo interno. La población en este mismo período creció en más de 2,5 veces en una acelerada ocupación del espacio, con migraciones Sierra-Costa y más tarde hacia la Amazonía y Galápagos. El “boom bananero” promovió la agresiva conversión de los bosques nativos de la Costa y deterioró los suelos por el alto uso de agroquímicos. La reforma agraria no logró mejorar la distribución de la tierra y el agua, dando paso a la concentración de los mejores suelos en pocas manos. Los campesinos minifundistas de la Sierra tuvieron que ocupar las tierras de altura, suelos de menor calidad y alta erosión, con la consecuente degradación de los páramos, bosques de neblina y las fuentes de agua.

Desde 1972 el sector petrolero se constituyó en el eje fundamental de la economía del país, sosteniendo el aparato del Estado y el pago del servicio de la deuda. En contraste, en la Amazonía el “boom petrolero” trajo consigo la colonización no-planificada, la contaminación de los suelos y ríos, el uso de suelos agrícolas de baja calidad, la deforestación y tráfico de especies y la intensificación de los conflictos sociales con poblaciones indígenas y colonas. A partir de 1982, con el inicio de la crisis económica, el Estado ecuatoriano optó por una política de estabilización y ajuste estructural, que se inclinó hacia la promoción de las exportaciones basada en recursos primarios sin valor agregado, situación que se mantendría en las siguientes décadas.

En la actualidad el país más que nunca depende de la entrada de divisas para mantener el modelo de dolarización, la economía interna y los pagos de la deuda. El peso de los productos primarios sobre el Producto Interno Bruto es de más del 90%, con una escasa diversificación. El modelo de uso del suelo privilegia la acumulación del capital financiero a costa de la degradación y destrucción del recurso que provee dicho capital. Por ejemplo, la actividad maderera se basa en la extracción acelerada de recursos primarios, donde menos del 10% de la madera proviene de plantaciones forestales. Las exportaciones de petróleo desde 1990 han duplicado su capacidad extractiva, con la clara intención de expandir la frontera petrolera hacia la Amazonía centro y sur. Así también, el aumento de la desigualdad social intensifica las presiones sobre los recursos naturales y viabilizan las migraciones internas hacia nuevas zonas de colonización. La presión de la producción provoca la expansión de suelos agrícolas en zonas poco propicias, la extracción de recursos de los ecosistemas o la extracción masiva de recursos mineros y pesqueros en zonas social y ambientalmente frágiles. La evidencia histórica demuestra que los intereses de la economía, la producción y el

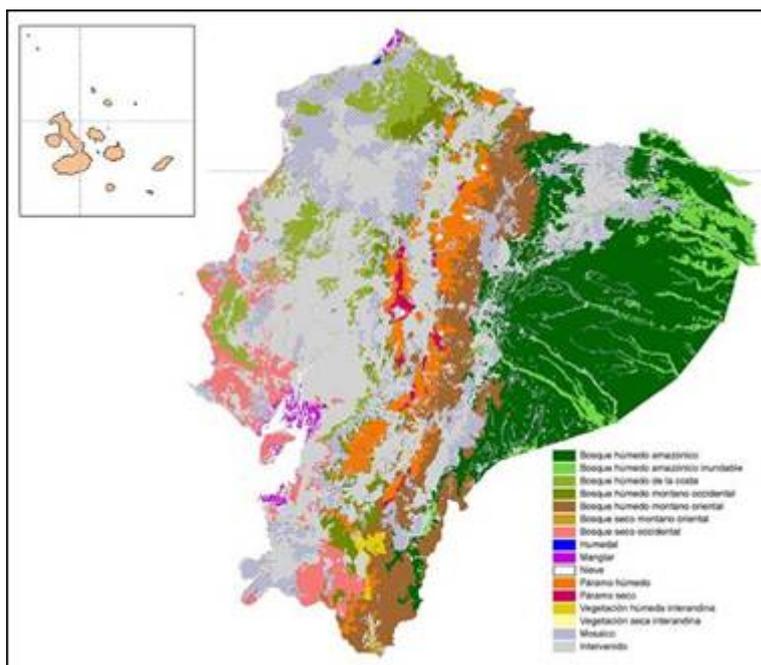
mercado internacional están por encima de cualquier instancia de regulación y de planificación. Existe una escasa inversión pública en las entidades y programas de manejo ambiental. El patrimonio natural no cuenta con estrategias públicas con el respaldo político para sostenerlas.

## **2. Diagnóstico:**

### *La pérdida acelerada de la diversidad biológica.*

Existe una clara reducción de la superficie natural del país y una acelerada degradación y fragmentación del paisaje debido al cambio en el uso del suelo. Para el 2001 se estima que la cobertura vegetal continental era de 138.716 Km<sup>2</sup>, es decir el 55% del total de su distribución potencial (mapa 4.1). Por superficie y remanencia la condición más crítica se encuentra en la vegetación seca y húmeda interandina (25% de remanencia), seguida por el bosque húmedo de la Costa, el bosque seco occidental, el bosque húmedo montano occidental y los manglares (menos del 50% de remanencia). Los humedales, el bosque seco montano oriental, el bosque húmedo montano oriental y el páramo seco tienen una remanencia menor al 75%, mientras que los bosques húmedos amazónicos, los bosques húmedos amazónicos inundables y los páramos húmedos tienen aún una superficie mayor el 75%. La Unión Mundial para la Naturaleza, en su Libro Rojo de Especies Amenazadas (IUCN, 2006), reporta un total de 2.180 especies amenazadas en el Ecuador, debido a la destrucción de su hábitat, el tráfico de especies o la caza y pesca indiscriminada.

**Mapa 4.1. Vegetación remanente por ecosistema en el Ecuador continental (2001).**



Ecosistema	Remanencia (%)
Vegetación seca interandina	5
Vegetación húmeda interandina	21
Bosque húmedo de la costa	27
Bosque seco occidental	35
Bosque húmedo montaño occidental	36
Manglar	49
Humedales	56
Bosque seco montaño oriental	62
Bosque húmedo montaño oriental	70
Páramo seco	75
Bosque húmedo amazónico	77
Bosque húmedo amazónico inundable	82
Páramo húmedo	86
Nieve	89
<b>Total Nacional</b>	<b>55%</b>

\* No se presentan datos para Galápagos.

**Fuente:** Proyecto PROMSA/CDC (2002) & EcoCiencia (1999)

**Elaboración:** Sistema de Monitoreo Socio-Ambiental ECOCIENCIA 2005

#### *La deforestación en el Ecuador.*

El Informe 2000 (Ministerio del Ambiente *et.al.*, 2001) advierte cifras de deforestación, con tasas anuales subnacionales, entre 1,7 (238.000 has.) y 2,4 (340.000 has.). Solo en la provincia de Esmeraldas se han deforestado más de 700.000 has. de bosques nativos desde 1960 (Larrea, 2006). También en las provincias centrales del Ecuador, como Cotopaxi, se han calculado tasas de deforestación que llegan a 2.860 has. anuales (Maldonado, y otros, 2006). En el 2003 los bosques nativos representaban el

13,26% de la superficie nacional, de estos bosques, 6.785.563 has. son parte de comunidades afroecuatorianas y pueblos indígenas, lo que ha significado un aumento en los conflictos por el recurso con empresas madereras. De acuerdo con los datos sostenidos por la Coordinadora de Defensa del Manglar (2005), el 70% de las zonas de manglar y áreas salinas desaparecieron entre 1969 y 1999. Las provincias que mayor pérdida del manglar han tenido son Manabí con el 85% de su superficie y El Oro con el 46%. En cuanto a magnitud, la mayor pérdida ha sufrido Guayas con una reducción de 19.856 has., y El Oro con 16.175 has.

### *La expansión e intensidad del uso del suelo agropecuario.*

Según el Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (2001), los pastos plantados y los cultivos de ciclo corto ocupan el 23,7% del total de la superficie del país y la arboricultura el 6,2%. El restante 9,1% son cultivos de arroz, palma africana y camarón. El 5,3% de la superficie se encuentra erosionada o en proceso de erosión, principalmente en la región Sierra (Sáenz, 2005). El bosque húmedo de la Costa ha sido ocupado en más del 75% para la agricultura, seguido por el bosque seco occidental y la vegetación interandina con más del 70% de ocupación. De acuerdo al Análisis Ambiental País (2006), el sector agropecuario es uno de los más desprovistos en términos de inversión, recuperación del suelo y mejora de la calidad productiva. En consecuencia encontramos un avance indiscriminado de la frontera agropecuaria sobre los ecosistemas remanentes. Por ejemplo, un cultivo de rápida expansión ha sido la palma africana con más de 207.285,31 has. acumuladas según el censo de ANCUPA en el 2005, lo que ha significado la conversión de 8.000 has. de bosque nativo (Barrantes, 2001). Así también, el cultivo de flores y otros productos no-tradicionales registra altos impactos sociales relacionados a la modificación de patrones de producción (La organización Internacional del Trabajo registra, en el 2002, la presencia de 6.000 niños y adolescentes en floricultoras), la salud de los trabajadores, contaminación en el uso de agua para riego e impactos en la seguridad alimentaria por reducir el mercado nacional de productos agrícolas a favor del aumento del mercado internacional.

### *La extracción acelerada de los recursos marinos y costeros.*

La mayor parte de presiones y la degradación de los ambientes marinos se relacionan con acciones en el continente. Según la Evaluación Ecorregional del Pacífico Ecuatorial (Terán, y otros, 2004), solo el 20% de la contaminación en el mar se produce por actividades oceánicas, el resto se presenta en las zonas costeras. En el sector de pesca y camarón, se registran impactos producidos por la generación de desechos sólidos, estimándose que el sector a nivel nacional genera alrededor de 29.000 TM de residuos, los cuales no reciben tratamiento alguno (Mentefactura; Ecolex; SCL Econometrics, 2006). Las zonas de mayor riesgo de contaminación por derrames de petróleo se encuentran en Esmeraldas, Manta, la Península de Santa Elena y el Golfo de Guayaquil. Solo en el Río Guayas y el Estero Salado se estima una descarga de 200.000 galones de aceite por año. La extracción de especies del mar sin ningún control es otra de las grandes amenazas a la biodiversidad. Las especies explotadas muestran cambios en su estructura poblacional, con una reducción significativa del número y tamaño de los individuos, la interrupción en la frecuencia de tallas y reducción de la edad de madurez sexual (Terán, y otros, 2004). Un serio problema representa la pesca ilegal de pepinos de mar y de tiburones en el archipiélago de Galápagos. Algunos estudios realizados en el país identifican la existencia de rutas y mecanismos furtivos e ilegales de pesca y comercialización de aletas de tiburón.

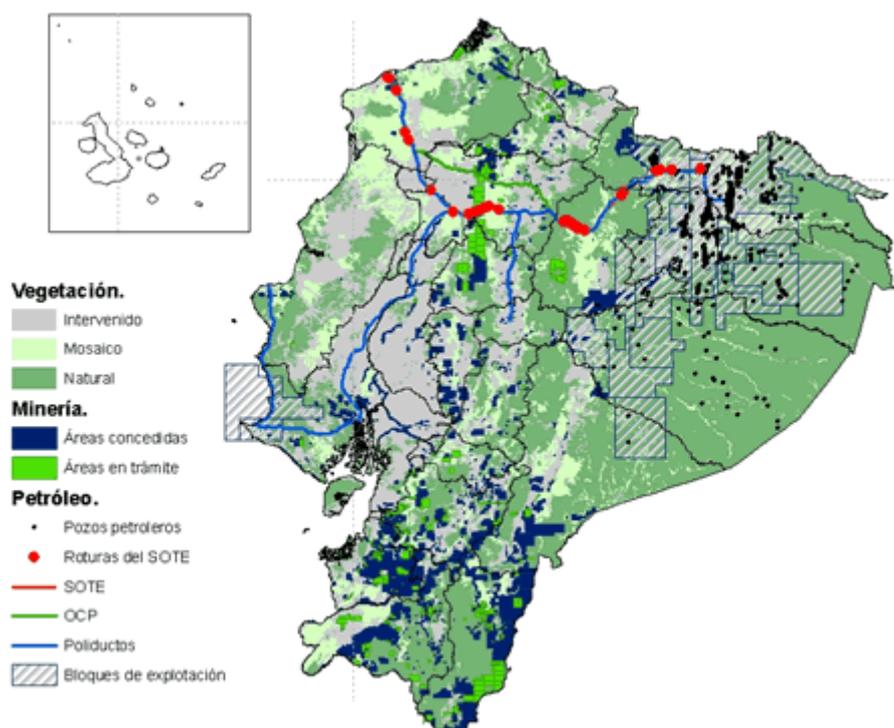
*La contaminación ambiental, el deterioro de la calidad de vida y manejo inadecuado de desechos.*

El Análisis Ambiental País (2006) destaca el posicionamiento creciente de las municipalidades, especialmente en el control de la contaminación industrial, donde se registran experiencias muy positivas, como la de los municipios de Quito, Cuenca y Guayaquil. Sin embargo, en las ciudades medianas y pequeñas la gestión ambiental es débil o inexistente. Basta con observar ejemplos como la cobertura de la recolección de basura o tratamiento de desechos, así como la brecha que existe en el tratamiento de descargas que se hacen a los cuerpos de agua. En el Ecuador solo el 5% de las aguas negras tienen algún nivel óptimo de tratamiento. Debido al acelerado y desordenado crecimiento urbano aún podemos notar la persistencia de problemas como: (1) contaminación atmosférica asociada al transporte, industria, minería y generación eléctrica; (2) altos índices de contaminación hídrica, por la disposición sin tratamiento de residuos líquidos domiciliarios e industriales; (3) inadecuado manejo del crecimiento urbano, que ha dado como consecuencia la degradación ambiental, expresada en la congestión, contaminación, ruido, diseminación de desechos, hacinamiento, escasez de áreas verdes de recreación, violencia social e inseguridad; (4) crecimiento inusitado del parque automotor; (5) inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos, domésticos e industriales, particularmente los peligrosos como los hospitalarios; (6) inexistencia de un sistema nacional de información sobre calidad ambiental.

*La contaminación, deforestación y conflictividad por la extracción petrolera y minera.*

Casi la totalidad del territorio amazónico ecuatoriano está bajo contratos de asociación para la exploración o la explotación de petróleo (Fontaine, 2003). La implementación de los campos operados por Texaco, actualmente en propiedad de Petroecuador, necesitaron de la creación de carreteras y puntos poblacionales de apoyo. Esto provocó una masiva colonización no planificada alrededor de la apertura vial, y el consiguiente uso de tierras para la agricultura, deforestación y los asentamientos humanos. El segundo impacto directo de la actividad petrolera han sido los constantes derrames y la contaminación de ríos y suelos alrededor de los pozos de perforación. Para el período 1994-2001 se estima que quedaron en el ambiente 7.148 barriles (24%) de crudo derramado no recuperado, lo que habría ocasionando una serie de impactos al suelo y agua, y principalmente en la salud de la población (Mentefactura; Ecolex; SCL Econometrics, 2006). (Mapa 4.2) El tercer elemento que se desprende es la creciente conflictividad con indígenas y colonos, generada a partir del asentamiento de los pozos petroleros en territorios indígenas o por los altos niveles de contaminación que han generado conflictos con poblaciones de colonos (Larrea, 2006). De acuerdo a la Plataforma de Acuerdos Socio-Ambientales (PLASA; Futuro Latinoamericano, 2005), la minería se hace en condiciones de riesgo e informalidad, acompañada de conflictos entre pobladores locales que se oponen a la actividad y en el marco de un generalizado desconocimiento de la normativa minera. Al igual que el caso de la actividad petrolera, la minería no planificada y poco tecnificada genera grandes problemas de contaminación de suelos y ríos, procesos de deforestación y una alta conflictividad social. El Análisis Ambiental País (2006) señala, por ejemplo, que los pasivos ambientales generados por pequeñas y medianas operaciones en la zona aurífera de Zaruma-Portovelo ascienden a 37,4 millones de dólares, frente a 62 millones de dólares de aporte bruto a la economía nacional.

Mapa 4.2. Vegetación remanente por ecosistema en el Ecuador continental (2001).<sup>46</sup>



**Fuente:** EcoCiencia – Ministerio del Ambiente, 2001, Ministerio de Energía y Minas, 2005.  
**Elaboración:** CISMIL

#### *La degradación del recurso hídrico e las inequidades en su acceso*

Los problemas del recurso hídrico se concentran en la pérdida de la cantidad y la calidad debido a la sobreexplotación de las fuentes, el incremento de la contaminación, el uso de tecnología anticuada, a trasvases sin planificación y la acelerada deforestación de cuencas hidrográficas.

Según estudios realizados por el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (2007), los recursos hídricos del país podrían encontrarse en un alto nivel de vulnerabilidad a los cambios en el clima. Así, con el aumento en un grado centígrado de la temperatura y la baja de un 15% en la precipitación, las cuencas que cubren las provincias de Esmeraldas, Pichincha, Manabí, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Azuay, Carchi, Imbabura, Napo, Pastaza y Guayas incrementarían su déficit de agua principalmente en los meses de julio a diciembre.

Según los datos del III Censo Nacional Agropecuario del 2001, solo el 35% de la superficie total de unidades de producción de menos de 2 hectáreas tienen algún tipo de riego, que corresponde a más del 43% del total de unidades de producción del país y donde se asientan la mayor parte de poblaciones campesinas pobres y de bajo

<sup>46</sup> SOTE: Sistema de Oleoducto Tranecuatorialiano.  
OCP: Oleoducto de Crudos Pesados.

acceso a servicios básicos y educativos. El cálculo del uso de agua (dato de 1989) era de 22.304 Hm<sup>3</sup>/año en generación hidroeléctrica y de 22.500 Hm<sup>3</sup>/año en consumo (81% riego, 12,3% uso doméstico, 6,3% al uso industrial y 0,3% usos varios). Del total del agua captada se estiman pérdidas de traslado de entre el 15% y el 25% por problemas en la infraestructura. El porcentaje de viviendas con agua entubada ha subido progresivamente: en 1995 el promedio nacional era del 37%, pasando al 40% en 1999 y hasta 48% en el 2006.

Sin embargo, aún se mantiene el déficit de agua, principalmente en la Costa y la Amazonía con valores menores al 43% y 24% respectivamente. El déficit de agua entubada se refleja también en las diferencias urbano-rurales donde el primero alcanza 66% de cobertura frente al 14% del segundo. Esta misma brecha existe a nivel de la pobreza de consumo donde el quintil I tiene una cobertura del 11% frente al 87% del quintil V. Las viviendas con jefatura de hogar indígena (18%) y negra (38%) están muy por debajo de la cobertura de viviendas con jefatura de autodefinición blanco (57%) y mestiza (50%).

### *Los efectos y repercusiones del cambio climático.*

Los reportes recientes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre CC indican que el Sistema Climático continuará cambiando por siglos, los eventos extremos tendrán una mayor frecuencia, el incremento de la temperatura del aire continuará de igual manera, retroceso de los glaciares se incrementará, el régimen de precipitación sufrirá importantes cambios en su distribución temporal y espacial.

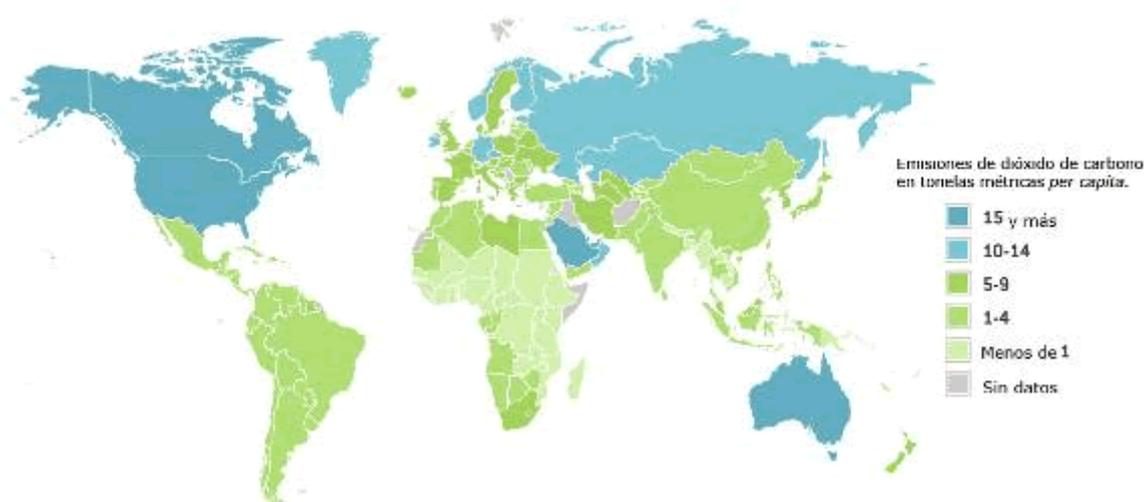
Como resultado de los cambios en el sistema climático, el Ecuador ha soportado graves consecuencias, sociales, ambientales y económicas, como ejemplo cabe destacar que un evento, El Niño, tuvo un costo de alrededor de 3 mil millones de dólares, sin considerar la pérdida de vidas humanas, ecosistemas y general daños al ambiente.

En los últimos años el país ha registrado incrementos sostenidos de temperatura, cambios en la frecuencia e intensidad de eventos extremos (sequías, inundaciones, heladas), cambios en el régimen hidrológico y retroceso de glaciares. Un aspecto de vital importancia es la variación registrada en los últimos diez años con el desfase de la época lluviosa y registro de precipitaciones intensas en períodos muy cortos seguidos de períodos de disminución significativa de la precipitación. Por otro lado, el retroceso de los glaciares en los últimos años es significativo, alrededor del 20 – 30% en los últimos 30 años. A pesar de los esfuerzos realizados en el país, con el apoyo de la cooperación internacional y los impactos sociales ambientales y económicos significativos, el tema de cambio climático no está incluido en la planificación nacional y sectorial.

A partir de esto, la tendencia de los desastres naturales en el Ecuador muestra un aumento progresivo del número de eventos y su impacto, principalmente aquellos asociados con inundaciones, sequías y temperaturas extremas. Según la base de datos mundial EM-DAT (2007) en total, entre 1990 y el 2006, se contabilizan 29 desastres naturales de gran escala, siendo los eventos de origen climático el 59% del total. Aunque se ha visto una disminución progresiva del número de muertos por evento natural, aún existe un incremento significativo en el número de damnificados, sobre todo en poblaciones pobres, que significa una baja intervención y seguimiento de los desastres naturales posterior a ellos, con una baja gestión del riesgo y de los programas de prevención.

En términos de emisiones de gases de efecto invernadero, el Ecuador es un país con una contribución marginal a las emisiones globales con menos del 1% del total mundial (Mapa 4.3). Sin embargo, en términos nacionales, las fuentes de emisiones más importantes y de mayor incremento nacional son a causa de: (a) el cambio de uso del suelo (deforestación, aprox. 70% emisiones de CO<sub>2</sub>); (b) el sector energía y transporte (quema de combustibles fósiles, aprox. 30% de emisiones de CO<sub>2</sub>); y (c) el sector agrícola (aprox. 70% de emisiones de Metano) (Comité Nacional del Clima, 2000).

**Mapa 4.3. Emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en toneladas métricas per capita a nivel mundial (2002).**



**Fuente:** Banco Mundial (2007). Gráfico adaptado del Online Atlas of the Millennium Development Goals.

**Elaboración:** Modificado de Online Atlas of the Millennium Development Goals, Banco Mundial (2007)

#### *La precaria situación de la protección territorial.*

Hasta el 2007 se reportan 35 áreas protegidas estatales con una cobertura territorial del 19%. Solo las Islas Galápagos tienen una protección cercana al 97% del territorio, seguidos por Napo, Orellana, Sucumbíos y Tungurahua con una superficie protegida mayor al 30%. La mayoría de provincias no sobrepasan el 20% de protección territorial y en algunos casos, como Carchi, Manabí, Azuay, Bolívar, El Oro, Guayas, Loja y Los Ríos, la protección es menor al 5%. Los bosques protectores, siendo un instrumento complementario a las áreas protegidas, representan un 5% del total de la protección territorial. Las áreas protegidas actualmente son una importante herramienta de protección del patrimonio natural del país, y de varias de las funciones ambientales necesarias para la producción y desarrollo humano, como son la protección de fuentes de agua, la generación de electricidad, los insumos de leña, fuentes alimenticias, el acervo agrícola y el desarrollo turístico (MAE, 2006).

Sin embargo, la situación de las áreas protegidas no se resuelve en la declaratoria territorial de protección ni en el porcentaje de superficie cubierta. Todavía existe una limitada gestión técnica y administrativa del SNAP, hay una baja sustentabilidad

económica tanto para los gastos mínimos de administración como para la realización de programas de desarrollo, protección y conservación (MAE, 2006). También ha aumentado en los últimos años la presión socioeconómica sobre los recursos y el patrimonio natural dentro de las áreas protegidas y no hay una participación social activa en el manejo. Casi todas las áreas protegidas enfrentan superposición de otras actividades productivas que conllevan un riesgo para la biodiversidad.

*Las contradicciones de uso y visión del patrimonio natural: la conflictividad socio ambiental.*

Los crecientes problemas derivados de la degradación ambiental, la pérdida acelerada de espacios naturales, la constante ocupación de tierras indígenas y comunitarias, así como la desigual distribución de los beneficios del desarrollo económico vienen acompañados, desde la década de los años 70s, con conflictos socio-ambientales.

La conflictividad en la Amazonía viene dada tanto por la resistencia de algunas comunidades y pueblos indígenas al avance de la industria petrolera en su territorio, como también por la forma como se han venido realizando acuerdos o convenios entre afectados y empresas, bajo la modalidad de “relacionamiento comunitario”. Esta figura ha provocando un grave impacto en el tejido social, desarticulándolo, desfigurando la noción de compensación y dejando fuera de estas negociaciones al Estado (Fontaine, 2003). De acuerdo con el Ministerio de Energía y Minas, de 12 conflictos registrados, 6 son motivados por compensaciones y afectaciones ambientales a colonos; y los 6 conflictos restantes involucran a indígenas en demandas por compensaciones o resistencia frente a las operaciones hidrocarburíferas en sus tierras. La actividad petrolera registra impactos sociales y culturales de consideración, entre ellos los conflictos con los pueblos Quichua, Cofán, Secoya, Siona y Huaorani, así como los pueblos en aislamiento voluntario Tagaeri-Taromenani.

Las actividades forestales provocan constantes conflictos con demandas sociales y legales de comunidades indígenas, afroecuatorianas, campesinas y de organizaciones ambientalistas, que demandan la adopción de efectivos mecanismos de control y sanción a la tala indiscriminada. Hoy en día existe un serio conflicto derivado de la decisión de establecer una zona de co-manejo entre comunidades indígenas Awá y comunidades afroecuatorianas en territorios ubicados en la Parroquia de Ricaurte-Tululbí, en la provincia de Esmeraldas. El conflicto, en torno al proceso de destrucción del manglar, data desde la década de los 80 cuando pobladores locales asociados a organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales iniciaron una campaña de defensa del manglar. La dinámica del conflicto ha implicado demandas sociales a los poderes públicos para adoptar mecanismos eficientes de control al avance de la industria camaronera y a la tala de manglares.

Respecto del sector minero, los principales conflictos que se dan ocurren en la actualidad en las provincias de Imbabura, Morona Santiago, Azuay y Zamora Chinchipe. Estos conflictos han implicado numerosas confrontaciones físicas entre pobladores y trabajadores de las diferentes empresas; acciones legales de parte y parte; acciones de hecho para impedir el ingreso de trabajadores de la compañía al área de las concesiones.

*La debilidad y contraposición institucional y legal ambiental.*

Las competencias de la autoridad ambiental nacional se encuentran en constante disputa con otras instancias públicas de su mismo nivel. Si bien se entiende que los

recursos naturales no pueden ser manejados desde una sola instancia, es importante anotar que la dispersión de competencias y la falta de planificación, comunicación y acuerdos interinstitucionales han resultado en un manejo lento. Por ejemplo, la deforestación se ha visto estimulada por un débil control público, la inexistencia de un ordenamiento territorial y la barrera de trámites largos, engorrosos y caros para la movilización de la madera que estimula un mercado paralelo. Así también, los altos costos del uso legal del bosque para los pequeños propietarios y comunidades y la falta de un sistema nacional de control forestal y su verificación contribuyen a la acelerada pérdida de este recurso.

Si bien el Ministerio del Ambiente ha iniciado un proceso de descentralización y desconcentración de funciones ambientales hacia los gobiernos seccionales, aún este instrumento no ha sido implementado en su totalidad y en muchos casos existen problemas de definición de competencias con los gobiernos locales y los distritos ambientales. Varias de las normas que rigen el manejo del patrimonio natural son manejadas por múltiples instituciones, que tienen a su cargo tanto la política como el manejo, el control y la fiscalización. Desde la década pasada, la inversión en proyectos ambientales ha sido marginal respecto del gasto total del Estado. En el año 2003, el total ambiental (del Ministerio del Ambiente) fue de 0,39% del total del presupuesto. En el 2005 fue de 0,30%, que significa aproximadamente 22,03 millones de dólares.

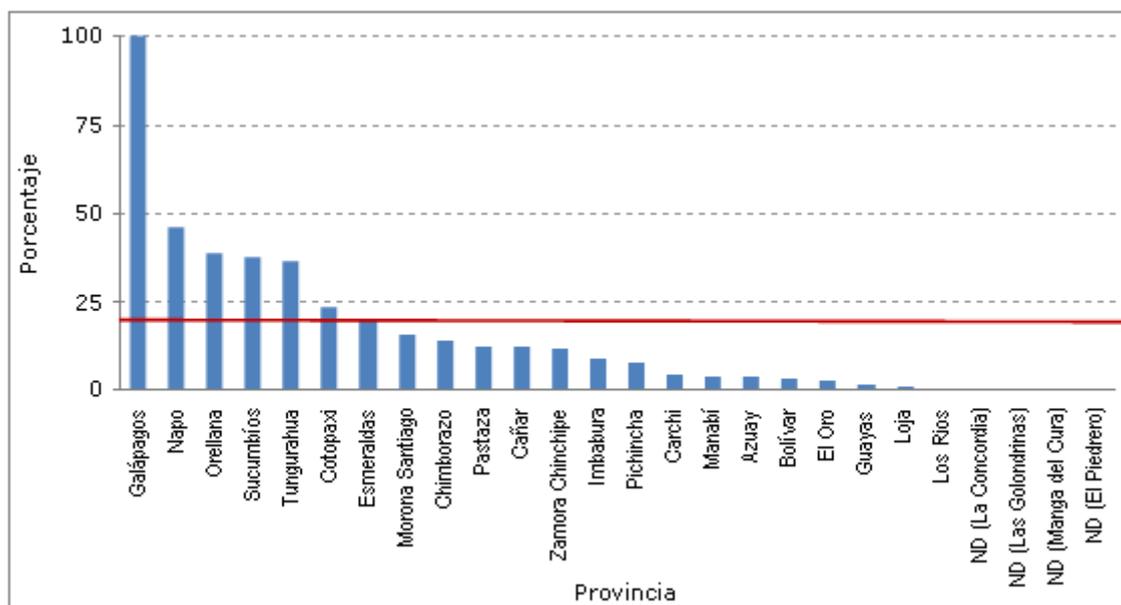
En otros sectores de manejo del patrimonio natural han existido asignaciones más elevadas, siendo los sectores agropecuario y energético los que han representado el 96% del total del gasto ambiental del Gobierno Central. Sin embargo, los rubros se destinan más a proyectos de restauración que de conservación. (Mentefactura; Ecolex; SCL Econometrics, 2006).

### **3. Intervenciones y políticas actuales.**

#### ***Ministerio del Ambiente: gestión ambiental, protección territorial, control forestal y calidad ambiental.***

El Ministerio del Ambiente reporta 36 áreas protegidas dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con una cobertura territorial del 19% del total de la superficie del país. Solo las Islas Galápagos tienen una protección cercana al 97% del territorio, seguidas por Napo, Orellana, Sucumbíos y Tungurahua, con una superficie protegida mayor al 30% (Mapa 4.4). La mayoría de provincias no sobrepasan el 20% de protección territorial y en algunos casos como Carchi, Manabí, Azuay, Bolívar, El Oro, Guayas, Loja y Los Ríos la protección es menor al 5%.

**Gráfico 4.1. Superficie provincial dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (área continental e insular).**



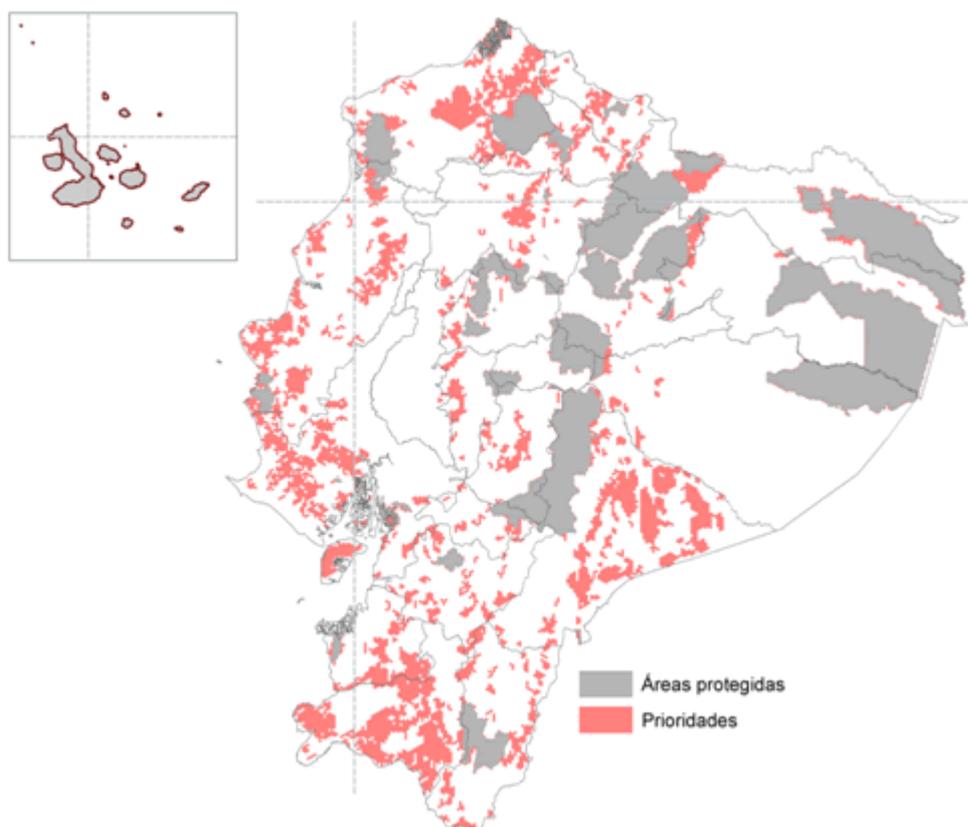
**Fuente:** Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) (2007)  
**Elaboración:** CISMIL

Según el estudio de *Identificación de Vacíos y Prioridades de Conservación para la Biodiversidad en el Ecuador Continental* (Cuesta-Camacho *et al.*, 2006), se calcula que para mantener toda la representatividad de la biodiversidad y garantizar la viabilidad e integralidad de los ecosistemas se debería llegar al 32% de protección nacional (82.516 Km<sup>2</sup>). Actualmente se ha cumplido el 58,52% de la meta. La prioridad es sobre la Costa donde aún falta por alcanzar el 76% de protección, para un total de 17.585 Km<sup>2</sup> (26% del total de la región Costa). Esta protección debería iniciar por la provincia de Los Ríos, Guayas, El Oro, Manabí y Esmeraldas. La región Sierra ha cumplido con el 36% de la meta de un total de 17.069 Km<sup>2</sup> (27% del total del territorio de la región). La protección debería dirigirse principalmente a Loja, Carchi, Azuay, Bolívar, Imbabura y Pichincha. La región amazónica ha alcanzado el 75% del total de la meta esperada (39.617 Km<sup>2</sup>, que representan el 34% del total de la región). La protección debería iniciarse por las provincias ubicadas en la región centro sur de la Amazonía: Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Pastaza. Galápagos, en términos de protección territorial, es la provincia con mayor cumplimiento de la meta, siendo cercana al 97%.

Según el estudio *Áreas Prioritarias para la Conservación de la Biodiversidad Marina en el Ecuador Continental* (Terán *et.al.*, 2007) se deben priorizar 25 zonas marino-costeras con un total de 933.450 has. de la franja ecuatoriana. Solo 76.814 has., es decir el 8 %, del total priorizado (no se considera la zona marina de Galápagos), tiene algún nivel de protección (cuadro 4.5). Las zonas de mayor prioridad se ubican en la zona costera y marina de Esmeraldas, Manabí y Guayas.

Disminuir las brechas sociales, económicas y culturales existentes entre los diversos grupos humanos del Ecuador, para construir una sociedad sin discriminación.

Mapa 4.4: Prioridades de conservación para cada provincia y región del país.



Provincia / Región	Prioridades dentro de áreas protegidas (%)	Prioridades fuera de áreas protegidas (%)	Meta del total de la superficie provincial / regional (%)
No delimitadas	0,00	100,00	3
Los Ríos	0,14	99,86	2
Loja	2,93	97,07	44
Guayas	7,88	92,12	23
El Oro	10,55	89,45	29
Manabí	14,97	85,03	25
Carchi	17,63	82,37	24
Azuay	18,60	81,40	20
Bolívar	19,98	80,02	17
Imbabura	33,01	66,99	27
Morona Santiago	40,59	59,41	39
Zamora Chinchipe	41,83	58,17	28
Esmeraldas	45,06	54,94	43
Pichincha	46,38	53,62	17
Cañar	51,70	48,30	23
Chimborazo	53,79	46,21	26
Cotopaxi	78,50	21,50	30
Sucumbíos	86,20	13,80	44
Pastaza	89,05	10,95	14
Napo	91,08	8,92	51
Orellana	94,91	5,09	41
Tungurahua	95,72	4,28	38
Galápagos	100,00	0,00	100
Costa	24,08	75,92	26
Sierra	36,04	63,96	27
Amazonía	74,98	25,02	34
Insular	100,00	0,00	100
Nacional terrestre	58,52	41,48	32

**Fuente:** modificado de: Identificación de Vacíos para la Conservación para la Biodiversidad Terrestre en el Ecuador Continental (Cuesta-Camacho et al, 2007)

- La información sobre Galápagos no es parte del estudio citado. Es una interpretación respecto de su estado de participación en el Sistema Nacional de Áreas protegidas.

- La división regional corresponde a límites administrativo-políticos, no ha límites biogeográficos.

**Elaboración:** CISMIL

Mapa 4.5: Prioridades de conservación marino-costera.



Nombre	Área (has.)	Prioridad
San Lorenzo	50.850	Muy alto
Galera – Muisne	49.200	Muy alto
Isla de la Plata	9.300	Muy alto
Machalilla	105.450	Muy alto
Santa Elena	156.000	Muy alto
Puerto Cayo	24.900	Alto
Data de Posorja	44.250	Alto
Bajoalto	45.750	Alto
Las Peñas	21.900	Mediano
Atacames Costa	22.950	Mediano
Atacames Fondos	33.000	Mediano
Canoa Costa	8.250	Mediano
Chone	3.600	Mediano
Anconcito Fondos	63.300	Mediano
Churrote	113.400	Mediano
Arenillas	5.250	Mediano
Jambelí	26.700	Mediano
Cojimíes	3.150	Bajo
Pedernales Costa	22.650	Bajo
Pedernales Fondos	2.550	Bajo
Canoa Fondos	105.150	Bajo
Engabao Fondos	1.500	Bajo
Puná	2.850	Bajo
Isla Santa Clara	750	Bajo
Golfo Guayaquil Fondos	9.300	Bajo
Nacional marino-costero	933.450	

**Fuente:** Áreas Prioritarias para la Conservación de la Biodiversidad Marina en Ecuador Continental (NAZCA, 2006)

**Elaboración:** Áreas Prioritarias para la Conservación de la Biodiversidad Marina en Ecuador Continental (NAZCA, 2006).

Además de la gestión en áreas protegidas, el Ministerio del Ambiente ejecuta algunos proyectos relacionados al fortalecimiento de la gestión ambiental descentralizada. Así podemos anotar el *Programa de Apoyo a la Gestión Descentralizada de los Recursos*

*Naturales en tres provincias del Norte de Ecuador, el programa de Desarrollo Sostenible de la Frontera Amazónica del Norte del Ecuador, el Programa de Fortalecimiento del Marco Institucional Ambiental, la Estrategia de Ordenamiento Territorial Ambiental, la estrategia de Protección de la Selva Tropical Morona – Pastaza y la Estrategia Galápagos 2020.*

En cuanto al control forestal y las iniciativas de recuperación y protección encontramos las siguientes iniciativas impulsadas desde el mismo ministerio: el *Sistema Nacional Descentralizado de Control Forestal*, el programa de *Reforestación y Forestación de la Cordillera de Chongón – Colonche*, el programa de *Implementación del Marco Nacional de Bioseguridad*, el *Fortalecimiento al Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal*, el programa de *Vigilancia Verde*, el *Programa Forestal Nacional*, el *Plan Nacional de Forestación y Reforestación* y el *Sistema Nacional Descentralizado de Control Forestal*. En cuanto a los programas y proyectos relacionados a la calidad ambiental y a la gestión de los efectos del cambio climático encontramos las siguientes actividades: el proyecto de *Calidad del Aire Fase II*, el programa de *Reparación Ambiental* asignado mediante fondos de la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, y el proyecto de creación de la *Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático*.

*El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda: la dotación de agua potable.*

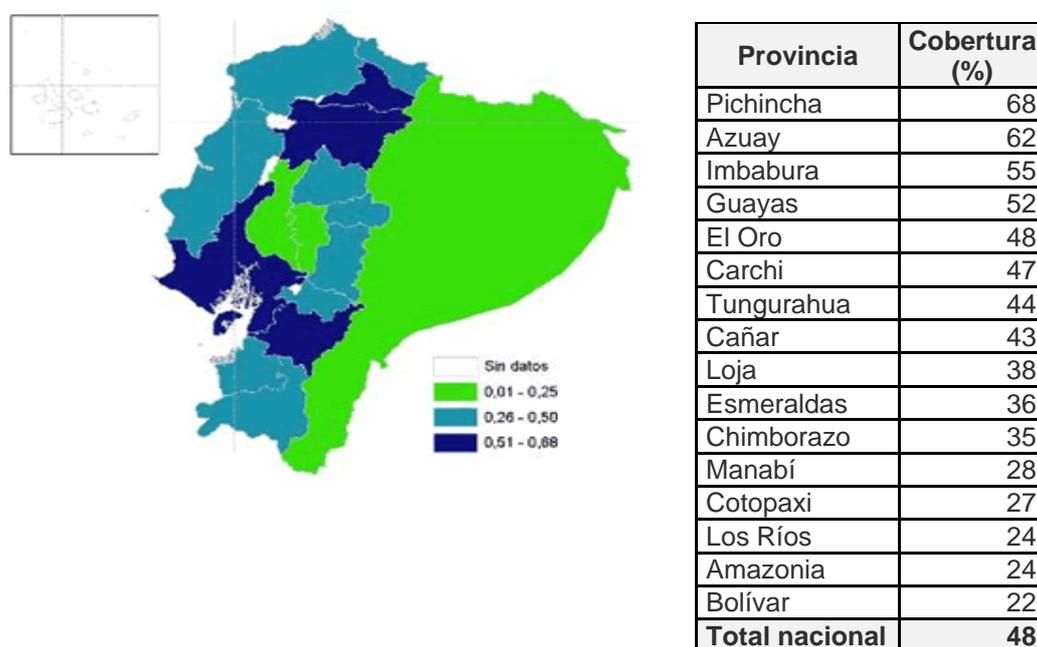
Según la Encuesta de Condiciones de Vida, la cobertura del agua entubada en el país ha subido del 37% del total de viviendas en 1995, pasando por 40% en 1999 y llegando a 48% en el 2006. La mayor parte del déficit actual se encuentra en la Costa (cobertura del 43% del total de viviendas) y la Amazonía (cobertura del 24% del total de viviendas) (Mapa 4.6). El déficit por área se encuentra en las zonas rurales con un 14% de cobertura por vivienda, frente a un 66% en las zonas urbanas. Según nivel de consumo, la cobertura muestra un 11% en las viviendas del segmento poblacional del quintil 1, frente al 87% del quintil 5. Por último, las viviendas con jefatura de hogar de autodefinición indígena muestran una cobertura del 18%, con jefatura de autodefinición afroecuatoriana un 38%, con jefatura de autodefinición blanca 57% y con jefatura de autodefinición mestiza un 50%.

Actualmente el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda ejecuta dos macro programas para el mejoramiento de los sistemas de agua potable y dotación del servicio. Estos son:

- 1) *Programa de Agua y Saneamiento para Ciudades Intermedias (PRASCI)*: “Este Programa tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de municipios intermedios del Ecuador (100.000 a 300.000 habitantes), disminuyendo las enfermedades de origen hídrico, optimizando la gestión de las empresas (EPS) proveedoras de servicios de agua potable y saneamiento. Las actividades para la consecución de este objetivo se circunscriben en: lograr una autonomía empresarial y mejorar la regulación en el nivel local; una propuesta de cambio del sistema contable presupuestal gubernamental a contabilidad empresarial; incluir una propuesta de fortalecimiento institucional para determinar las necesidades de asistencia y sus costos correspondientes para mejorar la gestión empresarial; estudio de adecuación tarifaria para racionalizar subsidios y definir el plan de acción para implementar un nuevo sistema tarifario; y propuesta de un programa de capacitación.” (MIDUVI, 2007).

2) *El Programa de Agua y Saneamiento para Comunidades Rurales y Pequeños Municipios (PRAGUAS):* "...es el instrumento de aplicación de la política sectorial que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), a través de la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico (SAPSB), como ente rector del sector agua potable y saneamiento, ejecuta desde agosto del 2001 cuya terminación se dará en agosto del 2011. PRAGUAS es un programa integrado de desarrollo sectorial, que incluye el fortalecimiento de todos los involucrados y la inversión en obras civiles en comunidades rurales y cabeceras cantonales de pequeños municipios. Su principal estrategia es la orientación a un manejo gerencial del sector, más que a cubrir exclusivamente el déficit de coberturas. En este marco, el Estado asume un nuevo rol y se impulsa la participación de las municipalidades, el sector privado y la comunidad a nivel urbano y rural. Por lo tanto, es necesario el fortalecimiento de los municipios para que puedan cumplir con los siguientes objetivos: (1) Organizar los servicios en las cabeceras cantonales y en las áreas rurales de su jurisdicción y emprender procesos de delegación a terceros de los servicios; (2) Propiciar la generación de empresas operadoras -preferiblemente privadas- y asociaciones comunitarias en áreas rurales y en zonas periféricas urbanas; (3) Crear un sistema de regulación económica y de información que ofrezca un ambiente de credibilidad a las partes en el desarrollo de los contratos con operadores independientes" (MIDUVI, 2007).

**Mapa 4.6. Proporción de viviendas con acceso agua entubada por red pública, 2006.**



\* Debido a restricciones estadísticas, la Amazonía solo puede ser presentada como región

**Fuente:** Encuesta de Condiciones de Vida (INEC, 2006).

**Elaboración:** CISMIL

#### 4. Políticas y Estrategias.

A partir de los aportes de las mesas de consulta del Plan de Desarrollo, los diagnósticos realizados para los diferentes sectores públicos del país, los trabajos previos realizados por los planes de desarrollo local y los planes ciudadanos, se proponen las siguientes políticas nacionales ambientales:

**Política 4.1. Conservar y usar de manera sostenible la biodiversidad, a través del fortalecimiento de la planificación territorial y de las áreas protegidas, el control y fiscalización de las actividades extractivas y el desarrollo de iniciativas de uso alternativo y sustentable de la biodiversidad.**

#### Estrategias.

1. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y del patrimonio natural:
  - Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras formas de manejo territorial, a través del financiamiento público y la gestión de la autoridad ambiental en recursos humanos y físicos, así como, la aplicación de las herramientas de gestión contenidas en la Estrategia y Política Nacional de Biodiversidad.
  - Garantizar la exención dentro de las áreas protegidas de actividades mineras, nuevas concesiones petroleras, obras de infraestructura de alto riesgo, extracción comercial de madera, forestación industrial y actividades agrícolas y pesqueras, ganaderas y acuícolas no sustentables, tal como lo contempla la Ley Forestal y otros instrumentos legales.
  - Promover nuevas estrategias de manejo de fauna como son aquellas *ex-situ*, donde se incluye el manejo de especies en peligro, variedades nativas, especialmente aquellas endémicas y prioritarias para la seguridad alimentaria de la población ecuatoriana.
  - Promover el enfoque de manejo ecosistémico, articulando de una manera coherente el manejo de las áreas protegidas, con la gestión de los recursos hídricos, forestales, pesqueros, entre otros.
  - Proteger la biodiversidad, particularmente las especies y variedades agrícolas nativas, mediante la creación de un banco de semillas y regular el ingreso de semillas y de productos transgénicos.
2. Planificación del uso del espacio con enfoque de sustentabilidad:
  - Promover el manejo y conservación del patrimonio natural ligados a los procesos de planificación del uso del espacio como política estatal nacional.
  - Manejar la biodiversidad como recurso estratégico del país, a través de su uso sustentablemente, para mejorar la calidad de vida de la población y potenciar los beneficios sociales, culturales y económicos asociados.
  - Incorporar los planes de conservación y manejo sustentable de la biodiversidad como parte de la planificación nacional, regional y local y en

la política económica del Estado, a través de la promoción de manejo territorial.

- Promover la gestión de la biodiversidad de manera participativa, garantizando el ejercicio de los derechos individuales y colectivos establecidos en la Constitución Política del país (acceso, manejo, control, vigilancia y distribución de los beneficios derivados de la biodiversidad) y la participación de los involucrados, hombres y mujeres, en la toma de decisiones.
  - Desarrollar las instancias de vigilancia y exigibilidad social en las actividades de uso del suelo en todo el territorio, continental, marino e insular.
3. Aplicación del control y fiscalización de las actividades extractivas, y diseño de mecanismos de control y prevención de catástrofes ecológicas:
- Inventariar los problemas crónicos provocados en el pasado por sobreexplotación, descuido o tecnologías que hoy serían consideradas inadecuadas dentro del ámbito de la minería, la extracción petrolera y las actividades pesqueras. De este examen surgirán los antecedentes para que el país pondere sus compromisos para emprender tareas de largo plazo, para sanear o restablecer determinados ecosistemas o cuencas hidrográficas;
  - Fortalecer las políticas de conservación y las regulaciones ambientales en los sectores petrolero, minero y de pesca y prohibir expresamente el desarrollo de nuevos proyectos petroleros y mineros en las áreas protegidas del país, incluyendo los bosques protectores.
  - Exigir la aplicación de tecnologías de punta y buenas prácticas ambientales y sociales en todas las concesiones petroleras y mineras otorgadas por el Estado ecuatoriano.
  - Promover la discusión pública de la relación entre el Estado, empresas, organizaciones no-gubernamentales y comunidades locales en relación a la extracción de recursos del subsuelo.
  - Aplicar las herramientas que permitan identificar los beneficios y riesgos de la extracción de recursos del subsuelo o marinos, en comparación con áreas ecológicamente frágiles, de alta singularidad o endemismo.
  - Diseño de programas regionales de control de la huella ecológica de las grandes ciudades con criterios de racionalidad social a largo plazo, controlando los avances del uso del suelo inmobiliario.
4. Uso alternativo y sostenible de la biodiversidad, con especial atención a la cultura de los pueblos indígenas, comunidades afroecuatorianas y otras comunidades locales, así como, en las campañas de compensación por la no-extracción de recursos naturales (ejem. Campaña ITT):
- Desarrollo, por parte del Estado, de una línea de investigación aplicada y de apoyo a las iniciativas de uso no-extractivo de la biodiversidad, tanto para fines comerciales locales y nacionales, como para esfuerzos de autoabastecimiento.
  - Establecimiento de incentivos y mecanismos de apoyo para el desarrollo de actividades productivas sustentables que incorporen valor agregado a los productos y mantengan las condiciones ambientales que genera la

biodiversidad y que permitan la generación de trabajo y oportunidades de desarrollo en especial para las comunidades locales;

- Priorización de la inversión, pública y privada, en investigación, educación, capacitación, comunicación y desarrollo tecnológico para la sustentabilidad de los procesos productivos y la conservación de la biodiversidad.
- Promoción y aplicación de estrategias de compensación por la no-extracción de recursos naturales, en la comunidad internacional y nacional. El énfasis inicial se aplica sobre la campaña de compensación por la no-extracción de crudo en el campo Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT).

**Política 4.2. Manejar integralmente el patrimonio forestal del país, a través del control a la deforestación y manejo de los bosques nativos dentro y fuera de las áreas protegidas, la restauración de las zonas de aptitud forestal y el fortalecimiento del marco legal, participativo y de información forestal.**

#### **Estrategias.**

1. Control y manejo de los bosques nativos:
  - Detener la deforestación de los bosques nativos con énfasis en las provincias de mayor extracción ilegal. Esta acción se fundamenta en la aplicación de instrumentos de control y fomento de las actividades nacionales y locales de manejo sustentable y que valoricen sus bienes y servicios, a fin de mejorar su competitividad con otros usos de la tierra.
  - Aplicar la Estrategia de Desarrollo Forestal del Ministerio del Ambiente, bajo los principios de sostenibilidad de la producción, mantenimiento de la cobertura boscosa, conservación de la biodiversidad, corresponsabilidad en el manejo y la reducción de impactos ambientales y sociales negativos.
2. Manejo de áreas del patrimonio forestal fuera del Sistema Nacional de Áreas protegidas:
  - Priorizar las acciones de manejo en los territorios del patrimonio forestal, con especial énfasis en bosques relacionados con humedales y fuentes de agua, manglares y páramos.
  - Fomentar la generación de alternativas de uso, entre las que se destacan el turístico (Plan de Desarrollo Turístico 2020, del Ministerio de Turismo) y el uso sustentable de su biodiversidad en actividades no-maderables.
3. Restauración las tierras degradadas y de aptitud forestal:
  - Incorporación de los territorios considerados de aptitud forestal, actualmente sin bosque, al proceso de desarrollo económico y social, local y nacional, a través de un masivo programa de fomento a la forestación y reforestación con especies nativas o comerciales que no comprometan la viabilidad ambiental; dicha restauración se basa en los lineamientos del Plan Nacional de Forestación y Reforestación del Ministerio del Ambiente.
4. Fortalecimiento del marco legal, participativo y de información forestal:
  - Desarrollar un sistema de valoración de los bosques nativos y de las plantaciones forestales.

- Fomentar y proveer financiamiento, de la autoridad nacional y local, para el manejo sustentable de los bosques.
- Impulsar la modernización institucional y organizativa ambiental y la modernización del marco legal existente en términos del control y la fiscalización.
- Asegurar la participación local de las poblaciones rurales, de los pueblos y de las nacionalidades indígenas y afroecuatorianas en las acciones de conservación, forestación o reforestación, y en los procesos de toma de decisiones y en la planificación, ejecución y seguimiento de programas forestales y de conservación.

**Política 4.3. Manejar integralmente los recursos hídricos con enfoque de cuenca hidrográfica, a través del desarrollo de políticas públicas integrales de manejo del recurso agua y el desarrollo de un marco legal e institucional coherente y participativo.**

**Estrategias.**

1. Desarrollo de una política integral del recurso agua, con criterios de racionalidad social y equidad entre poblaciones y regiones, y entre campo y ciudad:
  - Asignar de manera racional el recurso hídrico y establecer criterios de calidad para los diferentes tipos de usos que se traduzcan en normas de calidad.
  - Diseñar instrumentos y modelos de regulación para conservar el recurso y asegurar la calidad requerida.
  - Promover una mejor coordinación entre las autoridades, locales y nacionales, competentes del recurso hídrico con aquellas encargadas de la distribución y manejo del agua potable y el saneamiento.
  - Garantizar un agua segura y apta para el consumo, en todos los hogares del país, con énfasis en los sectores de menor cobertura.
  - Ampliar la superficie regada, eliminando las disparidades en su acceso, e incrementar la producción agropecuaria en estas zonas.
  - Asegurar el acceso al agua de riego, considerando que es un derecho fundamental de todos/as, con atención especial para pequeños agricultores y campesinos.
  - Generar capacidades para tener una visión prospectiva de las demandas del recurso hídrico y su impacto sobre las fuentes y los ecosistemas. La problemática de la distribución del recurso hídrico está ligada a la expansión demográfica y el desarrollo de actividades económicas, principalmente las ubicadas sobre la vertiente pacífica.
2. Desarrollo de un marco legal e institucional coherente y participativo:
  - Priorizar el acceso equitativo al agua y la participación y control social.
  - Promover la actualización de la existente Ley de Aguas (en participación de la sociedad civil, la planificación por cuencas hidrográficas, las estrategias

de conservación, la normativa de contaminación y los procesos de descentralización).

- Fortalecer a la autoridad hídrica nacional y racionalizar los procesos de descentralización institucional y local. Es necesario la creación de una instancia pública de gestión integral del recurso hídrico que dé cuenta del control y la fiscalización en las diferentes instancias públicas y privadas (Sistema Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos).
  - Desarrollar una política internacional de colaboración para fomentar la visión mundial de la gestión de recursos hídricos, a través de los convenios y acuerdos regionales y mundiales.
3. Fortalecimiento del manejo de los recursos hídricos con enfoque de cuenca:
- Mejorar los espacios de la planificación hídrica, la protección y manejo del medio ambiente hídrico y la prevención y control de la contaminación. Estas acciones deben ser dirigidas especialmente a la conservación y manejo ecosistémico de fuentes de agua en páramos, bosque nublado y humedales, ya que estos representan el sustento a las actividades productivas, desarrollo social y viabilidad ambiental.
  - Promover la elaboración de los planes de descontaminación y/o prevención correspondientes a las principales cuencas hidrográficas en incumplimiento, y se habrá puesto en operación el tratamiento de las aguas servidas producidas por los centros urbanos del país.
  - Actualización del inventario y balance hídrico nacional que incorpore elementos de valoración y evaluación de la contaminación, así como, la clasificación los recursos hídricos en relación a los usos del agua, el establecimiento de zonas prioritarias de intervención a nivel de cuencas.

**Política 4.4. Desarrollar una respuesta frente a los efectos del cambio climático, que incluye la prevención, reducción y mitigación, a través de la promoción de información, el fortalecimiento del marco institucional, la mejora de los procesos de negociación internacional, la reducción de la vulnerabilidad social asociada y el aprovechamiento de incentivos económicos y otras herramientas de gestión.**

### **Estrategias.**

1. Promoción de la gestión de información sobre cambio climático:
  - Sensibilizar y orientar al público en general, por medio del desarrollo de instrumentos de difusión.
  - Asegurar el empoderamiento de actores claves a nivel nacional y sectorial.
  - Desarrollar y facilitar las herramientas de información relevantes para los procesos prioritarios de cambio climático. Por ejemplo, inventario de gases de efecto invernadero, factores de emisión de la red de generación eléctrica para proyectos de mecanismo de desarrollo limpio.
2. Fortalecimiento del marco institucional para el cambio climático:
  - Desarrollar un diálogo con miras a la ejecución de medidas y acciones enfocadas en actualizar/fortalecer la institucionalidad para responder frente al cambio climático.

- Fortalecer las cuestiones institucionales vinculadas a la facilitación del soporte técnico, la construcción de capacidades, la asesoría de políticas y el empoderamiento de los actores nacionales.
  - Fomentar la instalación de capacidades en sectores de relevancia y fomentar la inserción del tema de cambio climático en las respectivas agendas sectoriales de relevancia.
  - Promocionar el diálogo entre actores públicos y privados, por medio de una gestión eficaz de redes e instrumentos institucionales.
3. Mejora de los procesos de negociación internacional, estableciendo alianzas internacionales proactivas a favor de la racionalidad ambiental global.
- Incidir en el contexto internacional de cambio climático, considerando requerimientos de prioridades nacionales y considerando la agenda a nivel internacional. Se debe hacer esfuerzos para llevar posiciones regionales conjuntas a las convenciones internacionales.
4. Reducción la vulnerabilidad de sectores geográficos/sociales y ecosistemas prioritarios del país:
- Identificar y actualizar las amenazas climáticas, más allá de aquellas relacionadas con eventos de larga duración como el Fenómeno de El Niño.
  - Desarrollo de estudios de vulnerabilidad ante riesgos naturales, y ambiental.
  - Fomentar una gestión de adaptación anticipatoria/proactiva al cambio climático, por medio de la construcción de capacidades en instituciones relevantes para los sectores, ecosistemas prioritarios.
  - Fortalecer las capacidades nacionales para la generación de investigación y herramientas técnicas necesarias. Por ejemplo, escenarios de cambio climático, gestión de manejo de recursos, mapas de riesgos, análisis de vulnerabilidades.
  - Identificar e implementar sistemas de respuesta ante el cambio climático con consideraciones de gestión de riesgos y vulnerabilidad social.
5. Aprovechamiento de incentivos económicos para el fomento de mejores prácticas ambientales:
- Fomentar y promover el mercado de carbono y en particular el mecanismo de desarrollo limpio.
  - Fomentar las actividades vinculadas a la reducción de emisiones provenientes de la deforestación, tomando en cuenta potenciales incentivos del mercado de carbono y los avances en las negociaciones multilaterales.

**Política 4.5. Desarrollar energías renovables sostenibles y mejorar la eficiencia energética, a través del fortalecimiento del marco institucional, legal y de la gestión ambiental en todos los ámbitos estratégicos del Estado y la sociedad.**

### **Estrategias.**

1. Desarrollo de sistemas de energías renovables/alternativas con enfoque de sostenibilidad social:

- Integración de consideraciones ambientales para optimizar el desarrollo energético en los ámbitos sociales, ambientales y económicos. En el caso del cambio climático, los sectores de la salud, energía, seguridad alimentaria, ecosistemas, turismo, clima, recursos hídricos, marino costero, glaciares, etc., deben tener responsabilidad directa de la gestión de mitigación, adaptación y evaluación.
- Establecer los mecanismos institucionales que facilitan el desarrollo de proyectos locales en el área de eficiencia energética.
- Implementar y dar seguimiento al Plan de Energías Renovables impulsado desde el Ministerio de Energía y Minas, con énfasis a sistemas hidroeléctricos medianos y pequeños, y sistemas eólicos.
- Establecimiento de mecanismos institucionales que faciliten el desarrollo de proyectos locales de eficiencia energética.
- Fomentar los mecanismos de desarrollo limpio dentro del desarrollo de energías renovables y eficiencia energética.

**Política 4.6. Consolidar la institucionalidad ambiental e impulsar una estrategia de sostenibilidad ambiental pública, a través de la aplicación de reformas institucionales y legales, que permitan el fortalecimiento de los sistemas de fiscalización, contraloría y regulación de los recursos naturales, así como, del fomento a la participación social y la veeduría ciudadana.**

#### **Estrategias.**

1. Aplicación de una reforma y fortalecimiento institucional ambiental:
  - Impulsar el fortalecimiento y evaluación del Ministerio del Ambiente como la autoridad ambiental nacional, así como sus instancias administrativas distritales, su capacidad de gestión en la elaboración y aplicación de políticas y estrategias públicas.
  - Organizar un nuevo marco institucional ambiental y de la sostenibilidad del patrimonio natural, que contribuya de manera más eficiente a la gestión.
  - Fortalecer la gestión descentralizada y el fortalecimiento de las unidades de gestión ambiental de los gobiernos seccionales, a fin de asegurar su participación efectiva en la conservación y uso sustentable del patrimonio natural.
  - Fortalecer las instancias de negociación, participación y seguimiento de los principales acuerdos internacionales sobre ambiente y sostenibilidad.
  - Revisar la legislación ambiental y de manejo de recursos naturales, para presentar un plan de simplificación y armonización de estos instrumentos.
2. Fortalecimiento del sistema de fiscalización y cumplimiento de las regulaciones y la legislación ambiental:
  - Completar la reglamentación de la Ley de Gestión Ambiental y fomentar la formulación de una nueva Ley de Biodiversidad, que permita estructurar y gestionar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y aplicar los principios y objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Estrategia Regional

de Biodiversidad de los Países del Trópico Andino y la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad.

- Impulsar el desarrollo y la aplicación de nuevos instrumentos legales que permitan cubrir los vacíos jurídicos que impiden regular algunos aspectos muy importantes para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, tales como la gestión de la bioseguridad, a través del Marco Nacional de Bioseguridad, que cuenta con una propuesta de reglamento y el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Bioseguridad, (incluyendo el control de los organismos genéticamente modificados y la introducción de especies exóticas), el acceso a los recursos genéticos y la protección de los conocimientos tradicionales de pueblos indígenas, afroecuatorianos y otras comunidades locales.
3. Fortalecimiento de la participación y control ciudadano, con enfoques de género e interculturalidad, en la gestión ambiental:
- Establecer acuerdos institucionales y conducir procesos de participación y control ambiental ciudadano.
  - Generar programas que conduzcan a la modificación de conductas y prácticas para hacer efectiva la co-responsabilidad en el cuidado del medio ambiente.
  - Mejorar las metodologías de participación ciudadana en los principales instrumentos de gestión ambiental, tal como la consulta previa y otros instrumentos de participación y control.

**Política 4.7. Prevenir y controlar la contaminación ambiental, como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida, a través del desarrollo de estrategias de descontaminación, mejoramiento de controles de calidad ambiental, el establecimiento de políticas y sistemas de monitoreo y el establecimiento de estándares ambientales aplicables.**

#### **Estrategias.**

1. Desarrollo de estrategias de descontaminación atmosférica y recuperación de niveles aceptables de calidad de aire:
  - Elaborar y promulgar normas de calidad ambiental con el objetivo de proteger la salud de las personas y su bienestar.
  - Establecer los mecanismos para medir y controlar el cumplimiento de estas normas, para lo cual deberá dotar a los organismos responsables de instrumentos de medición, establecer redes de monitoreo de la calidad del aire, implementar modelos de dispersión de los contaminantes, realizar inventarios de emisiones al aire y crear mecanismos de fiscalización adecuados.
  - Elaborar normas específicas, el monitoreo de la calidad de aire, la realización de nuevos planes de prevención y descontaminación en áreas urbanas y en zonas impactadas por actividades industriales y el seguimiento de las planes que ya están en operación.
2. Establecimiento de políticas y perfeccionamiento de normas de manejo de residuos sólidos domiciliarios, industriales y hospitalarios:

- Elaborar y aplicar normas que definan estándares para un adecuado manejo y control de los desechos.
  - Establecer planes integrales para el manejo adecuado de los desechos sólidos en los centros urbanos mayores de 10.000 habitantes y el establecimiento de políticas y perfeccionamiento de normas de manejo de materiales peligrosos.
3. Desarrollo de un programa de promulgación de normas de calidad ambiental y de emisiones:
- Elaboración de normas y revisión periódica de herramientas de prevención, ya que permiten disminuir, de manera precautoria, las emisiones de acuerdo a un objetivo de calidad, aún cuando no exista una norma de calidad establecida para dicho contaminante.

**Política 4.8. Articular la dimensión ambiental con políticas sociales y económicas que permitan una transversalización de la política ambiental en todos los ámbitos productivos, económicos y sociales del país.**

**Estrategias.**

1. Promoción de productos de calidad ambiental, en particular de la economía social y solidaria, y certificación de la calidad ambiental de los productos ecuatorianos:
  - Incorporar al proceso de desarrollo productivo el derecho de la comunidad a estar informada acerca de las características de los productos que consume.
  - Mejorar los esfuerzos de certificación de productos y procesos, para aumentar la legitimidad, la competitividad y la eficiencia del sector productivo del país, con énfasis en la promoción de productos con características de economía social y solidaria.
2. Fomento de la educación ambiental y la investigación científica:
  - Coordinar acciones para integrar decididamente la educación ambiental, en el marco de la Reforma Educativa, en todos los niveles y modalidades de la educación, desde la pre-básica hasta la formación de recursos humanos calificados para la gestión ambiental.
  - Fomentar un mayor rol de la educación superior en la generación de conocimiento científico específico ambiental y en la formación de recursos humanos calificados para la gestión ambiental.
3. Incorporación de consideraciones ambientales en los sectores productivos público y privado:
  - Diseñar e implementar sistemas y procedimientos de certificación y fomento para asegurar la producción ambientalmente adecuada de productos nacionales y, por ende, contribuir a su mejor inserción en los mercados internacionales.
  - Incorporación de la dimensión ambiental desde el diseño de los proyectos y actividades productivas hasta su etapa de ejecución. Esta línea de acción se basa en el principio preventivo y persigue generar un

cambio en la concepción del tema ambiental, pasando a ser una materia central en la toma de decisiones.

- Promoción y consolidación de una masa crítica de actores públicos y privados que produzcan en forma limpia y promuevan una estrategia de fomento a la producción más limpia, con el fin de minimizar la contaminación.
4. Incorporación de la dimensión ambiental en el diseño de las políticas públicas:
- Incorporar consideraciones ambientales en el diseño de dichas políticas, tales como educación, energía, desarrollo urbano, transporte y vialidad, borde costero, ordenamiento territorial, recursos hídricos, fomento de la pequeña y mediana empresa, innovación tecnológica, desarrollo forestal, pesca, minería, comercio internacional y desarrollo productivo.
  - Incluir la dimensión ambiental en los instrumentos de planificación del territorio, como son los planos reguladores locales y los planes regionales de desarrollo urbano.
5. Fomento de las actividades alternativas a la extracción de los recursos naturales:
- Fomentar el turismo sostenible en áreas protegidas y el turismo comunitario para generar trabajo y cadenas de valor.
  - Impulsar actividades de uso del suelo con aprovechamiento local en base a la agroforestería y la reforestación.
  - Generar actividades productivas con el principio de soberanía alimentaria, a través de la producción agroecológica y otras alternativas.
  - Crear la “Libreta de ahorro en árboles”, que consiste en la siembra de 100 árboles a nombre de cada niño, a ser usufructuado en educación una vez cumplida la mayoría de edad.

**Política 4.9. Mejorar la gestión del Estado en áreas de alta conflictividad socioambiental, a través de los procesos de seguimiento y auditoría de las actividades extractivas, el impulso del diálogo y control social, y la implementación de políticas y planes locales para pueblos y comunidades.**

### **Estrategias.**

1. Recuperación de la presencia del Estado en las zonas de alta conflictividad:
- Impulsar la creación de sistemas de contraloría social (veedurías, observatorios, comités de gestión ambiental).
  - Impulsar la capacitación a unidades de gestión ambiental municipal o provincial y regional sobre evaluación ambiental, planes de manejo y otros.
  - Impulsar el diálogo ciudadano relacionado con recursos estratégicos (minería, petróleo, agua, suelo, recursos costeros, entre otros).
  - Impulsar la participación de la sociedad civil en la gestión territorial tanto para la producción como para la conservación.

- Efectivizar iniciativas de acompañamiento continuo a las nacionalidades indígenas y afroecuatorianas, con el fin de generar capacidades en temas de sustentabilidad y manejo de recursos naturales.
2. Seguimiento y auditoría de las actividades extractivas:
- Regular actividades productivas en las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas, zonas intangibles y otras zonas frágiles.
  - Favorecer el desarrollo de capacidades en las instancias locales y seccionales para el control efectivo de actividades que puedan afectar al ambiente y la conservación de la biodiversidad, así como acciones de control y vigilancia social en materia ambiental.
  - Aplicar y dar seguimiento a las auditorías ambientales y evaluaciones de impacto ambiental de los proyectos de desarrollo industrial y energético existentes, sobre todo de las concesiones petroleras y mineras.
3. Ajuste e implementación de la política para pueblos en aislamiento voluntario, comunidades indígenas, grupos afroecuatorianos y otras organizaciones locales:
- Promover la creación de una ley para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y sus territorios. Se deben realizar esfuerzos en garantizar la territorialidad indígena, definiendo linderos y resolviendo conflictos limítrofes lo más pronto posible con el fin de dar seguridad de tenencia y que exista una garantía para las comunidades indígenas en que sus esfuerzos por conservar sus territorios no sea aprovechados por oportunistas.
  - Aplicar el derecho a la consulta previa para salvaguardar la continuidad de los procesos sociales, culturales y naturales.
  - Regularizar la tenencia de la tierra en el patrimonio forestal del Estado.
  - Establecer mecanismos de inclusión social en áreas protegidas.

**Política 4.10. Incorporar e implementar en la gestión del Estado y la sociedad un sistema eficiente y dinámico de manejo del riesgo y la reducción de la vulnerabilidad poblacional ante desastres naturales.**

### **Estrategias**

1. Desarrollo del conocimiento del riesgo, fortaleciendo el capital humano y garantizando su continuidad y conocimientos:
- Integración de programas nacionales de investigación sobre amenazas naturales y antrópicas e incentivar la cooperación horizontal entre instituciones y gobiernos locales.
  - Socialización y difusión de la información generada por los grupos de investigación local y nacional de los diferentes tipos de amenazas que afectan regionalmente al país (mapas temáticos a escalas adecuadas).
  - Identificación, fomento y apoyo a las investigaciones interdisciplinarias que estudian los fenómenos y las vulnerabilidades.
  - Mejoramiento de la coordinación entre instituciones técnico-científicas.

2. Fomento de la gestión del riesgo en los procesos de planificación, ordenamiento territorial, inversión, y gestión ambiental:
  - Definición y unificación de metodologías que incorporen la Gestión de Riesgos en la planificación del desarrollo, sobre la base de experiencias existentes en el país y la región.
  - Implementación de una base legal que incluya la obligatoriedad de incorporar el análisis de riesgos en proyectos de desarrollo y de inversión, tanto públicos como privados.
  - Creación de una Ley de Ordenamiento Territorial.
3. Implementación de un sistema de monitoreo asociado con alerta temprana en poblaciones expuestas a diferentes amenazas:
  - Implementación y operación de redes de monitoreo por tipo de amenaza, en tiempo real, con cobertura de todo el territorio nacional.
  - Brindar el apoyo a las autoridades locales y población para la generación de escenarios de riesgo.
  - Establecimiento de sistemas de alerta temprana en zonas de riesgo, por tipo de amenazas.
  - Establecimiento de medidas de planificación espacial (mapas de riesgo).
  - Establecimiento de medidas técnicas de construcciones de obras civiles con enfoque de prevención y reducción de riesgos.

## Objetivo 5: Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana

### 1. Fundamento.

Según la teoría política clásica, el Estado se compone de tres elementos: el territorio, la población y la soberanía. De acuerdo con la definición más sencilla, la Soberanía es aquel "poder absoluto que corresponde a un Estado" y se caracteriza por ser ilimitado, perpetuo, indivisible e imprescriptible.

Con la irrupción del liberalismo en el panorama político, a partir de fines del siglo XVIII, estos atributos de la soberanía, que originalmente eran patrimonio exclusivo del monarca absoluto, se le transfieren a la Nación, concebida como aquella comunidad humana que comparte unas determinadas características culturales, tales como la lengua, la etnia, la religión, o que comparte una tradición o historia común<sup>47</sup>.

En la historia política latinoamericana, la construcción de dicha Nación ha sido generalmente pensada como el resultado de una unidad política y étnica, basada en el mestizaje (Vasconcelos, 1958). A lo largo de su historia, este plan, sin embargo, ha sufrido innumerables dificultades de implementación debido a que esa supuesta nación latinoamericana, a diferencia de algunas naciones europeas, nunca preexistió al Estado, sino que fue el resultado de su acción institucional. Sin embargo, la insolvencia de los débiles Estados latinoamericanos para garantizar adecuadamente la soberanía y la independencia nacionales<sup>48</sup>, condicionó el alcance y la eficacia de este proyecto civilizador, que en la mayoría de los casos ha quedado reducido a una promesa incumplida.

En el caso ecuatoriano, ese proceso de construcción de la nacionalidad mestiza ha sido aun más difícil debido a la secular incapacidad de la elite gobernante<sup>49</sup> que, durante los 200 años de vida republicana, ha sido incapaz de garantizar la viabilidad de un proyecto de construcción nacional independiente de los postulados e intereses de las potencias extranjeras<sup>50</sup>. A esta situación se han unido, además, los procesos de

---

<sup>47</sup> Esta es la definición cultural de Nación. También hay una definición política de Nación que la entiende como aquel sujeto político en el que reside el poder constituyente de un Estado.

<sup>48</sup> Las cuales se han visto permanentemente socavadas por los intereses políticos y económicos y la acción y de las sucesivas potencias extranjeras, que sistemáticamente se han apropiado de los recursos existentes en los territorios de esta parte del continente americano.

<sup>49</sup> La acción y omisión de esta elite plutocrática no solo ha impedido el desarrollo nacional, sino que virtualmente ha llevado a la diáspora a cerca de la quinta parte de la población ecuatoriana, que ha debido emigrar en busca de las oportunidades que el país y su dirigencia les ha negado sistemáticamente.

<sup>50</sup> Si bien esta incapacidad ha sido estructural a la propia existencia de la elite gobernante ecuatoriana, sin lugar a dudas se ha hecho más clara en los últimos 25 años coincidiendo con el auge de la agenda neoliberal en el país, que llevó definitivamente a la ruina el proyecto de construcción nacional mestiza y excluyente.

resistencia desarrollados por el movimiento indígena y por las comunidades afroecuatorianas, quienes, por lo menos en los últimos 20 años, han exigido con fuerza el reconocimiento de un Estado Plurinacional que les garantice el ejercicio de sus derechos como nacionalidades, pueblos y colectividades con identidad propia.

Tomando en consideración este contexto histórico, político y cultural, el actual Gobierno Nacional está empeñado en la formulación de un plan de desarrollo que, entre otras cosas, garantice eficazmente la paz, la soberanía nacional y permita la inserción inteligente del Ecuador en el orden económico y político resultante de la Globalización sobre la base del respeto a la identidad nacional y al reconocimiento de la diversidad étnica, cultural, social, económica y política de los distintos grupos humanos que comparten el territorio ecuatoriano.

Defender la soberanía nacional, en un contexto diverso e intercultural como el que se plantea, implica la necesaria superación del concepto tradicional y defensivo que identifica la noción de soberanía con el concepto de integridad territorial e independencia política. Para el actual Gobierno, la soberanía implica, además, la obtención de la autodeterminación en materia económica y financiera, cultural, ambiental y alimentaria. Garantizar la soberanía nacional, en esos términos, hace necesario diseñar, desarrollar y poner en funcionamiento un conjunto de programas, estrategias y actividades que a la vez que reducen progresivamente la tradicional dependencia política y económica del país, garantizan los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los ecuatorianos.

En ese sentido, afirmar la soberanía nacional requiere, no solo, el desarrollo de una política exterior enmarcada en relaciones internacionales de mutuo respeto y cooperación, consistente con los principios de la autodeterminación de los pueblos, la no injerencia en los asuntos internos de otros países, la búsqueda de la paz, la defensa de la soberanía nacional y el mantenimiento de relaciones amistosas y de buena vecindad con los países limítrofes, sino que, por encima de todo, involucra el desarrollo de un marco institucional y un entorno social que garantice el goce pleno de los derechos humanos por parte de todos los ecuatorianos y particularmente de los derechos económicos sociales y culturales.

## **2. Diagnóstico:**

### *2.1 Relaciones Regionales y Seguridad Interna*

Secularmente las relaciones exteriores del Ecuador se han definido por la adhesión del país a los principios arriba mencionados. En la medida en que la soberanía nacional implica no solo el pleno ejercicio de los derechos soberanos del Estado sobre los suelos, el espacio aéreo y el espacio marítimo, sino que además incorpora la adopción de nueva geopolítica donde lo global, lo regional, lo nacional y lo local están vinculados a la satisfacción de necesidades ambientales y culturales, el Gobierno Nacional considera prioritario hacer una revisión profunda de sus relaciones con la comunidad internacional sobre la base de los principios de esa nueva economía política.

Esta concepción alternativa de las relaciones internacionales del Ecuador implica la búsqueda de una inserción regional soberana en el contexto global lo cual significa:

Reafirmar la voluntad del estado ecuatoriano de no intervenir en los asuntos internos de otros estados.

Generar alternativas políticas frente al tradicional rol que han jugado las instituciones financieras internacionales en la región;

Poner en marcha de una política exterior basada en el multilateralismo, que marque distancias frente a las directrices hegemónicas de la política y los intereses norteamericanos y Europeos en la región; e,

Intensificar los procesos de integración regional Suramericana (ALBA, UNASUR, CAN, MERCOSUR), previa una reformulación de esos procesos para que superen el carácter elitista y estrictamente comercial que hoy día tienen y se conviertan en una iniciativa política regional (Ramírez, 2007).

En ese contexto, el Ecuador necesita hacer una revisión profunda de las relaciones bilaterales Ecuador–EEUU y Ecuador-Colombia, por ser estas dos relaciones vitales para la consolidación de la nueva visión de soberanía aquí planteada.

En la actualidad, una de las más acuciantes inquietudes del Gobierno Nacional es la construcción de unas relaciones con EEUU y con Colombia equilibradas, que se basen en la vigencia plena de los principios antes citados, y específicamente en la no intervención en los asuntos internos de otros países.

Es particularmente preocupante para Ecuador el impacto negativo de la implementación del llamado Plan Colombia y las consecuencias negativas de dicho programa debido al riesgo que para la integridad territorial del país genera la regionalización del conflicto colombiano, por lo cuál, el Gobierno Nacional ha diseñado y puesto en funcionamiento el denominado “Plan Ecuador” como una iniciativa de largo plazo que busca ser una alternativa pacífica y soberana a los intentos de involucrar a nuestro país en dicho conflicto interno.

En ese sentido, el plan Ecuador busca generar respuestas eficaces en tres áreas específicas:

- a) El impacto en relación con la vigencia de los derechos humanos en los territorios ubicados cerca de la frontera norte.
- b) El impacto en materia de Gobernabilidad de las provincias fronterizas.
- c) El impacto de la profundización de las asimetrías de desarrollo entre los territorios de la frontera norte y otros lugares del territorio nacional.

### *2.1.1 Impacto en relación con la vigencia de los derechos humanos en las zonas de frontera*

En relación con el impacto del Plan Colombia, respecto de la vigencia de los derechos humanos en la frontera norte del país, existe un amplio acuerdo sobre la influencia directa de la extensión del conflicto colombiano en el deterioro de la calidad de vida de la población ecuatoriana de la frontera. Específicamente, existe intranquilidad por el aumento indiscriminado de la población, el aumento de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la transformación de los sistemas productivos (de una economía agrícola y extractiva se pasa a una economía de servicios vinculada a actividades ilícitas)<sup>51</sup> y el aumento desordenado de las demandas sociales.

---

<sup>51</sup> Contrabando de gasolina, gas, cemento, armas y el narcotráfico.

Son igualmente evidentes las consecuencias demográficas e institucionales del desplazamiento y la migración de colombianos al otro lado de la frontera, puesto que el aumento permanente y desordenado de la población en la zona impide al Estado planificar el desarrollo de la zona.

También está demostrada la incidencia negativa de las fumigaciones aéreas que el Gobierno colombiano hace en la frontera, respecto de los ecosistemas bióticos y de la salud humana de la región.

Adicionalmente, hay una clara vinculación entre la puesta en marcha de la política antidrogas colombiana, estructurada alrededor del Plan Colombia, y la vulneración de la soberanía territorial del Ecuador, a raíz de las permanentes intromisiones en el espacio aéreo ecuatoriano, por parte de las fuerzas armadas colombianas y de los contratistas norteamericanos encargados de la erradicación de cultivos ilícitos.

Finalmente, y a pesar de que actualmente existe un vacío de información oficial respecto del número de eventos delictivos en la frontera, es evidente que en los últimos años han aparecido fenómenos delincuenciales nuevos en la región como el narcotráfico<sup>52</sup>, el lavado de activos, el surgimiento de mafias binacionales dedicadas al contrabando de gasolina<sup>53</sup>, gas, armas y precursores químicos y al tráfico de migrantes. Así mismo, ha habido un aumento significativo de los niveles de corrupción e inseguridad en la zona.

Todo ello ha generado un retroceso evidente en la cultura de los derechos humanos en la región, que puede llegar a ser reemplazada por una cultura de la solución violenta de los conflictos, similar a la existente en el otro lado de la frontera, situación que debe ser evitada a toda costa, a través de una consistente política pública de protección de los derechos humanos.

Especial consideración merece el problema de los desplazados por el conflicto interno colombiano<sup>54</sup> y la necesidad de plantear un enfoque alternativo al que ha privilegiado la criminalización de la migración y el desplazamiento o la opción por involucrarse en la solución militar del conflicto social y armado colombiano.

### *2.1.2 Impacto sobre la gobernabilidad de las provincias fronterizas*

---

<sup>52</sup> Si bien, afortunadamente el Ecuador no es un país productor de drogas ilícitas, (la producción de coca en el territorio ecuatoriano, según fotografías satelitales recientes, es menor a 100 hectáreas) la vecindad con Colombia y Perú, países productores, la dolarización y la ausencia de controles efectivos al lavado de activos han convertido al país en un país de tránsito y en un territorio altamente vulnerable a los efectos perversos del narcotráfico. (Espinosa C, en: *MRE – Planex 2020*)

<sup>53</sup> El tráfico de gasolina blanca, (precursor indispensable para el procesamiento de la cocaína, de Sucumbíos al Putumayo alcanzó en 2005 la cifra de 343 mil galones. Según datos recientes, el contrabando de gasolina corriente, para uso vehicular, es mucho mayor, llegando a 600 mil galones.

<sup>54</sup> Según datos preliminares de ACNUR, en el territorio ecuatoriano hay por lo menos 200 mil desplazados, de los cuales, tan solo 40 mil están registrados y reciben algún tipo de atención. Otros informes hablan de que los colombianos desplazados llegarían a 500 mil.

Dada la debilidad institucional del Estado ecuatoriano en la zona norte del país, especialmente en provincias fronterizas, el desarrollo del Plan Colombia genera importantes amenazas contra la gobernabilidad de la región.

Como se sabe, tradicionalmente ha existido una inserción muy débil del Estado en la región. Esta situación forja una alta vulnerabilidad de las instituciones y funcionarios a fenómenos como la corrupción y, en cierto sentido, en los últimos años se gestado lentamente la tendencia a la aparición de una especie de orden social paralelo, controlado por intereses y agentes extra institucionales, muchas veces relacionados con las mafias.

Esta situación se agrava por la anomia social y la tradicional debilidad de la organización social en la zona. En términos generales, la sociedad civil de las provincias fronterizas se encuentra fracturada y tiene un bajo desarrollo. La situación común es la ausencia de mecanismos de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, lo cual genera una situación de alta vulnerabilidad de la cultura democrática y la ausencia de cualquier sentido de gobernanza que vincule a las autoridades locales con la población.

Otro elemento que atenta contra la generación de una gobernabilidad estable en la región es el secular sentimiento de abandono y marginación de las poblaciones de las regiones de la periferia fronteriza. Esta marginación se hace evidente, especialmente, en la carencia de infraestructura física básica y en el atraso endémico en la ejecución de obras y en la operación de acciones sociales por parte de las autoridades.

Se encuentra, además, una total ausencia de participación de la ciudadanía en la planeación y ejecución de las pocas obras que se están realizando en la región.

Existe también una evidencia clara del mantenimiento de discriminación racial contra la población indígena de la zona, así como un aumento significativo de población en situación de vulnerabilidad por falta de oportunidades de empleo, convivencia, esparcimiento y desarrollo.

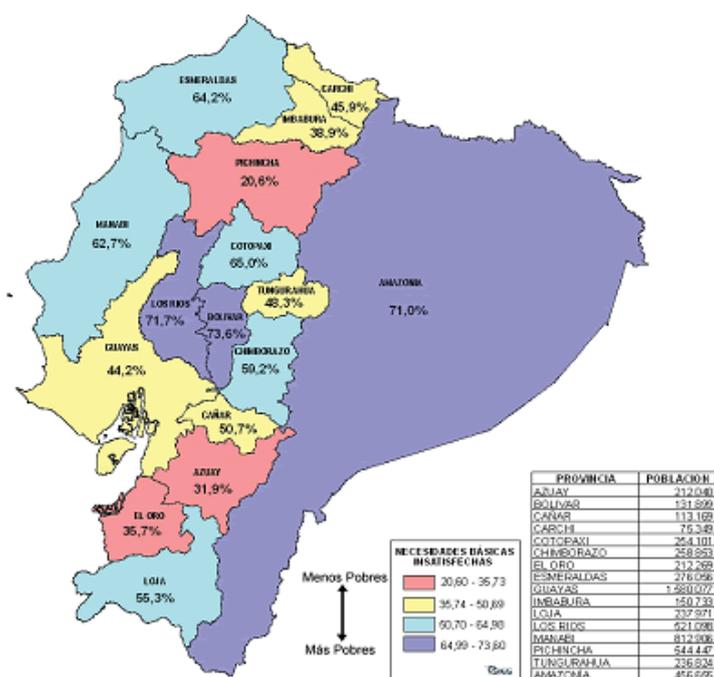
Finalmente, y lo que es más grave, esta situación de inseguridad, ingobernabilidad y atraso se ve potenciada por la insensibilidad generalizada del resto de la población ecuatoriana respecto de la situación de los habitantes de la frontera norte.

### *2.1.3 El impacto de las asimetrías entre los territorios de la frontera norte y otros lugares del territorio nacional*

Existe una clara asimetría en los niveles de desarrollo, cantidad y calidad de oportunidades entre las provincias y habitantes de la frontera norte con la población y territorios del resto del país, que redundo en una situación de pobreza generalizada. Sobre este particular, basta con comparar los indicadores de pobreza a nivel nacional con los de las tres provincias fronterizas. Es evidente que la situación de pobreza de la región hace altamente vulnerable a la población a la penetración de actividades ilícitas en las economías de las tres provincias.

Según el mapa adjunto, la media de pobreza a nivel nacional para el año 2007 es del 45,8% de la población, mientras que la media de las tres provincias fronterizas es del 60,3% y en el caso de Sucumbíos llega al 71%.

Mapa 5.1. Estimación del porcentaje de pobreza por provincia



Fuente. INEC, Encuesta Condiciones de Vida de los Ecuatorianos 2007.

Elaboración: SENPLADES

Hay también evidencia empírica de que la pobreza es un factor dinamizador de la inseguridad alimentaria y de mala utilización y sobre explotación de los recursos naturales de la región. Esta situación se agrava por la ausencia de políticas estatales de crédito y aseguramiento para una población que debería tener acceso a un trato especial por su condición de vulnerabilidad y la importancia estratégica de los territorios que habitan.

Existen experiencias internacionales que demuestran que la única forma de desarrollar armónicamente un territorio fronterizo es la eliminación de las asimetrías territoriales y geográficas y de las asimetrías sociales. La lección europea demuestra que el éxito de una política de desarrollo e integración territorial depende fundamentalmente de la eliminación de las asimetrías territoriales y sociales.

En el caso ecuatoriano, la marginalidad generalizada de la población y de los territorios de la frontera norte, respecto de políticas públicas nacionales, limitan fuertemente las posibilidades de éxito de cualquier plan de desarrollo del territorio y atentan directamente contra la cohesión social y la integridad nacional.

### *2.2 Política Comercial e integración*

Históricamente la política comercial ecuatoriana ha estado enlazada al papel del Ecuador como país exportador de bienes primarios, marginalmente vinculado a las dos grandes regiones comerciales del mundo<sup>55</sup> y altamente dependiente de los ciclos y la demanda de materias primas de la economía norteamericana, su principal socio comercial.

En los 30 años anteriores, el Ecuador ha estado atado a la economía internacional como proveedor residual de materias primas, concretamente de petróleo, y en menor medida a la fluctuación de la demanda de bienes primarios de la economía norteamericana, lo cual ha significado mantenerse sujeto a los vaivenes de la economía petrolera internacional<sup>56</sup>.

Sin embargo, en los últimos años, en el país ha comenzado una tímida política de diversificación de las relaciones comerciales y la apertura de nuevos mercados para los productos nacionales, especialmente hacia Europa y América Latina, con resultados más bien exiguos. Así lo demuestra el hecho de que, según datos del Banco Central del Ecuador (BCE, 2006), las exportaciones ecuatorianas siguen caracterizándose por tener un mercado de destino elevadamente concentrado. Las cifras a diciembre de este año muestran que el 75.2% de sus exportaciones se concentran en cinco países: EEUU (54.0%), Perú (8.3%), Colombia (5.2%), Chile (4.4%) e Italia (3.3%). Agrupando los países en los principales mercados internacionales, luego de EEUU, el mayor mercado de destino de nuestras exportaciones es la CAN, a donde se dirige el 15.8% del total de exportaciones. Luego se ubica la Unión Europea, que tan solo participa con el 11.6%.

En ese contexto, el actual Gobierno considera prioritario darle consistencia a la estrategia de diversificación dándole continuidad y sostenibilidad. Esta diversificación se dirige especialmente hacia la UNASUR, el MERCOSUR y la Comunidad Andina,

---

<sup>55</sup> Esquemáticamente, la economía globalizada se divide en tres grandes regiones: La conformada por los países capitalistas avanzados (EEUU, Europa central y Occidental), la región del Este y Sur de Asia, constituida como la prolongación de la economía japonesa, y el resto del mundo, que incluye los países pobres: la mayoría de América Latina y África. (Andrade, 2007)

<sup>56</sup> La actual prosperidad petrolera de Venezuela y Ecuador se debe, en gran medida, a la enorme demanda internacional creada por el crecimiento económico, sin precedentes, de la región asiática, especialmente de la China y la India.

procesos de integración, que una vez reformulados<sup>57</sup>, son el espacio natural para las relaciones políticas y las exportaciones ecuatorianas.

Se necesita además desarrollar una agresiva política de multilateralismo comercial, como los demás países de América Latina y Europa, y por supuesto se requiere hacer un esfuerzo sustancial para posicionar los productos ecuatorianos en el gran mercado de Asia-Pacífico.

Finalmente, la realización del objetivo de alcanzar la soberanía comercial del Ecuador, solo es posible a partir de una redefinición radical de las relaciones con los EEUU, para hacerlas más equitativas y menos vulnerables a los ciclos e intereses de los sucesivos gobiernos norteamericanos, para lo cual el primer paso debe ser desnarcotizar la agenda común y priorizar el establecimiento de relaciones económicas sobre la base de negociaciones regionales.

### 2.2.1 Las Relaciones con América Latina y la Comunidad Andina

Uno de los propósitos prioritarios de la política comercial ecuatoriana, desde finales de los años 60 del siglo pasado, ha sido la búsqueda de la integración latinoamericana, como mecanismo de creación de un mercado ampliado andino y latinoamericano.

Sin embargo, un diagnóstico crítico de los procesos de integración regional suramericanos muestran como, al ser concebidos simplemente como espacios comerciales, que benefician a las élites comerciales de la región, han dejado de lado el ámbito más importante de todo el proceso, como era el fortalecimiento político de la región frente a los intereses norteamericanos.

Esa visión restringida de los procesos de integración lejos de beneficiar al Ecuador, ha generado una pérdida constante de soberanía en el escenario del comercio regional y global. Esta aseveración queda probada con la comprobación del déficit permanente de la balanza comercial ecuatoriana respecto de los países de la CAN y su deterioro evidente entre los años 2000 y 2004 y su débil recuperación los tres últimos años, como lo muestra el siguiente cuadro y gráfico.

**Cuadro 5.1. Balanza comercial con la CAN 2000 - 2006**

Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial
-----	---------------	---------------	-------------------

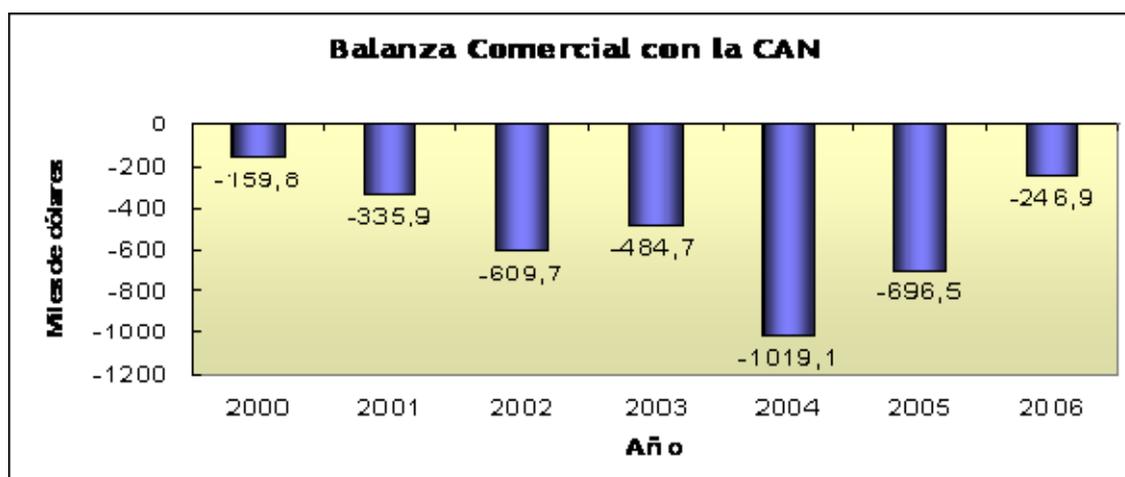
<sup>57</sup> Los diseños institucionales de integración existentes (CAN, MERCOSUR) ofrecen pocas oportunidades económicas al Ecuador: dentro de la CAN, la única economía verdaderamente industrializada es Colombia, pero en materia de materias primas de exportación es competidora de Ecuador, de tal manera que, fortalecer un esquema de integración con Colombia, en las actuales condiciones, solo favorece a los bienes manufacturados colombianos. Venezuela es un claro competidor en el mercado internacional del petróleo. Y el Perú también es exportador neto de materias primas. Las oportunidades son mayores en relación con el MERCOSUR, pues Brasil es un país industrializado con una demanda de materias primas creciente. Sin embargo, las exportaciones petroleras ecuatorianas hacia Brasil son inviables debido al desarrollo brasileño del biocombustible sobre la base del etanol de caña de azúcar, lo cual disminuye sustancialmente la competitividad ecuatoriana. En el caso argentino, el acelerado proceso de desindustrialización de ese país, lo está convirtiendo, poco a poco, en un competidor del Ecuador, por los mercados de materias primas. Lo mismo ocurre con Paraguay y Uruguay. (Andrade, 2007)

2000	686,7	846,5	-159,8
2001	837,1	1173	-335,9
2002	806,7	1.416,4	-609,7
2003	1.082,9	1.567,6	-484,7
2004	1.074,5	2.093,6	-1019,1
2005	1.536,3	2.232,8	-696,5
2006	2.082,8	2.329,7	-246,9

Fuente: BCE: Información estadística mensual No. 1863. Mayo 31, 2007

Elaboración: SENPLADES

Gráfico 5.1. Balanza comercial con la CAN

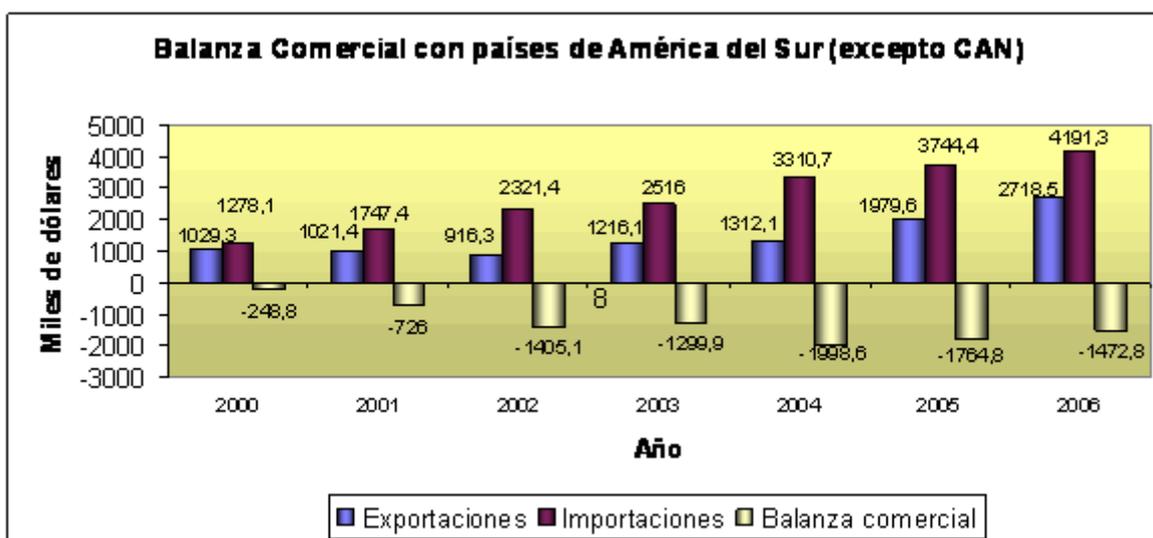


Fuente: BCE: Información estadística mensual No. 1863. Mayo 31, 2007

Elaboración: SENPLADES

De otro lado, la balanza comercial, con respecto a los demás países de América del Sur (exceptuando los miembros de la CAN), es también deficitaria. La diferencia entre exportaciones e importaciones es mucho mayor que en comparación con la CAN. Sin embargo, en el año 2006 se muestra una leve mejora.

Gráfico 5.2 Balanza comercial con los países de América del Sur (excluidos los países de la CAN)



**Fuente:** BCE: Información estadística mensual No. 1863. Mayo 31, 2007

**Elaboración:** SENPLADES

En cuanto a lo primero, como se vio en los gráficos anteriores, el déficit comercial ecuatoriano con los vecinos de la región es crónico. En lo segundo, es también evidente que la dolarización y la escasa competitividad del sector productivo han favorecido enormemente las importaciones de bienes de consumo frente a las importaciones de bienes de capital y las exportaciones<sup>58</sup>. Por lo tanto, no ha favorecido la generación de un sector real de la economía sólido.

Estos datos permiten dibujar claramente el mapa de la situación. En primer lugar: es claro que se requiere crear un mecanismo de integración regional que permita generar un bloque político, económico y cultural que le de a América del Sur el peso específico que debería tener en relación con la riqueza mundial, teniendo en cuenta su población respecto de la población mundial, pues en un mundo crecientemente integrado, los países que mejor han logrado desarrollarse y combatir la pobreza son aquellos que se han integrado inteligentemente, a partir de una clara definición política de sus intereses comunes.

Está claro que los esquemas regionales de integración actualmente vigentes han fracasado debido fundamentalmente a su concepción estrecha exclusivamente mercantil, concebida para beneficiar exclusivamente a los grupos de poder y presión locales, en desmedro del conjunto de la población. Una integración regional exitosa debe ligar regiones y subregiones y no élites o capitales.

Adicionalmente, a pesar de la retórica integracionista latinoamericana, las economías de la región siguen careciendo de la complementariedad necesaria para hacer viables

<sup>58</sup> Según la OMC, las importaciones de bienes de consumo suntuario se han incrementado desde el 10% del total de las importaciones en 1980, pasando por 18,4%, en 1990, hasta un máximo histórico del 30% en 2004. Las importaciones de bienes de capital, por el contrario mantienen patrones similares a los observados en 1980. Al respecto (OMC, 2005)

los procesos de integración. El comercio intra-regional, aunque creciente, sigue siendo menor y los distintos países continúan siendo competidores entre sí<sup>59</sup>.

Un tema fundamental en el éxito del proceso europeo de integración ha sido la preocupación constante de las autoridades comunitarias de eliminar las disparidades regionales y sociales. La integración solo se puede consolidar luchando contra las asimetrías geográficas y sociales y generando mercados convergentes entre los distintos países, objetivos, que no se han cumplido en ninguno de los actuales procesos de integración regional y subregional latinoamericana, que deben ser sometidos a una profunda reingeniería si quieren cumplir con los propósitos políticos, sociales y económicos que pretenden.

### 2.2.3 Las relaciones con Estados Unidos

Independientemente de que los EEUU siga siendo el principal socio comercial del Ecuador, las relaciones de nuestro país con la superpotencia norteamericana siempre han ido más allá del comercio. A estos dos países, en la actualidad los unen aspectos de relevancia que no están relacionados con el comercio. Este es el caso de la migración (legal e ilegal), las inversiones de EEUU en el Ecuador y la integración de los servicios financieros ecuatorianos y los temas relacionados con los intereses de la defensa estratégica de EEUU, especialmente en materia de lucha contra el narcotráfico.

De hecho, en los últimos años y como resultado de la implementación de la Iniciativa Regional Andina y del Plan Colombia, la agenda Ecuador–EEUU se ha politizado y narcotizado sustancialmente, perdiendo importancia relativa el aspecto productivo y comercial. Igualmente el tema migratorio ha tomado un auge sin precedentes en otras épocas.

Aún así, desde el punto de vista estrictamente comercial, las relaciones siguen siendo muy estrechas. A pesar de los esfuerzos de diversificación de los anteriores gobiernos nacionales, los Estados Unidos continúan siendo el principal socio comercial del Ecuador<sup>60</sup>. De hecho, de una situación inicial (1992-1995), donde el mercado norteamericano recogió el 46% del total de las exportaciones del país se ve una situación final, casi idéntica en el periodo comprendido entre 2002 y 2005, donde esta participación apenas disminuyó levemente al 42%. De hecho, según datos del BCE, hoy día el 54% de las exportaciones ecuatorianas siguen teniendo como destino final los EEUU, mientras que el 23% de las importaciones proviene del país del norte, lo cual indica claramente el nivel de dependencia de la balanza comercial ecuatoriana respecto de las condiciones del mercado norteamericano.

Adicionalmente, en los últimos años, y como ejemplo de la nueva estrategia geopolítica norteamericana para América Latina, los EEUU han impulsado la concesión de beneficios arancelarios condicionados al Ecuador en el marco de la ATPDEA, sobre la base de la cooperación de nuestro país en la lucha contra las drogas, lo que ha terminado por narcotizar definitivamente las posibilidades de intercambio comercial. Igualmente el actual Gobierno norteamericano ha impulsado la firma de un Tratado de Libre Comercio bilateral con el Ecuador y el resto de los países

---

<sup>59</sup> Ver: Cueva S., Comentarios a la ponencia la integración de la comunidad latinoamericana de Naciones, En AAVV. *Ecuador en el Escenario Global* MRE – Planex, Quito 2006.

<sup>60</sup> El 54% de las exportaciones ecuatorianas tienen como destino final los EEUU, mientras que el 3% de las importaciones proviene del país del norte.

andinos excluyendo a Venezuela. Aparte de los objetivos visibles del TLC, como pueden ser la ampliación del mercado para los productos norteamericanos y la orientación de recursos productivos hacia lugares con mayores ventajas comparativas, en materia de costes de producción y de acceso a materias primas baratas, el propósito político esencial de los Estados Unidos con la implementación de este modelo de negociación comercial bilateral ha sido evitar, a toda costa, la consolidación de bloques políticos y comerciales que eventualmente puedan pretender ser autónomos respecto de los EEUU.

### *2.3. Soberanía Alimentaria*

El término Seguridad Alimentaria ha sido utilizado en diferentes sentidos a lo largo del tiempo. Hace dos siglos, previo a que ocurrieran terribles desastres, a raíz del desequilibrio entre el aumento geométrico de la población y el aumento aritmético de la producción de alimentos (Sen, 2000). Sin embargo, según cifras de la FAO esa previsión no se cumplió, porque la producción de alimentos es seis veces mayor que el aumento de la población (FAO, 1996). Por lo tanto, el concepto de Soberanía Alimentaria ha ido cambiando con el tiempo.

En los años setenta, la atención mundial se enfocaba fundamentalmente en la oferta y almacenamiento de alimentos. Durante la Conferencia Mundial Alimentaria de 1974 se contemplaba la oferta alimentaria global como factor esencial para responder a la escasa disponibilidad de alimentos en algunas regiones de África y otros países con problema de hambrunas.

En los años ochenta, resultó evidente que la oferta no bastaba por sí sola para asegurar el acceso de la población a los alimentos. Quedó demostrado que las hambrunas ocurren sin que exista déficit de alimentos a nivel mundial y que el acceso a los alimentos depende de los ingresos y derechos que individuos y familias puedan tener en el entorno social e institucional donde se desarrollan.

A comienzos de los años noventa, se incorporó el término Seguridad Nutricional, considerando que las condiciones de desnutrición no obedecen únicamente al escaso consumo de alimentos, sino también a las condiciones de salud en la población. Es decir, deficientes condiciones sanitarias propician infecciones y diarreas que impiden la ingesta y aprovechamiento de los alimentos, lo cual se suma a la inadecuada distribución global de los mismos.

Actualmente, sin embargo, el concepto de seguridad alimentaria ha variado. En términos generales, tener seguridad alimentaria significa tener acceso en todo momento a los alimentos que necesitamos para llevar una vida activa y sana. Sin embargo, la seguridad alimentaria no se asegura simplemente produciendo más alimentos. Depende de tres elementos:

- a) Los alimentos deben estar disponibles, lo que significa que se debe producir o importar a nivel nacional o local alimentos de buena calidad e inocuos en cantidad suficiente;
- b) Los alimentos deben ser accesibles, lo que significa que deben distribuirse y estar disponibles localmente y que deben ser asequibles para todos; y

c) Los alimentos deben ser utilizados del mejor modo posible para que todas las personas estén sanas y bien alimentadas (han de ser suficientes en cantidad, calidad y variedad de acuerdo con las necesidades de cada persona).

Para conseguir esa seguridad alimentaria un país o una región deben poder producir o importar los alimentos que necesita y estar en condiciones de almacenarlos, distribuirlos y garantizar un acceso equitativo a ellos y, desde el punto de vista de las familias, éstas deben disponer de los medios para producir o adquirir los alimentos que necesitan. Y deben contar con el tiempo y los conocimientos precisos para asegurarse de que se satisfagan las necesidades nutricionales de todos los miembros de la familia.

Ahora bien, a pesar de que este debate sobre la seguridad alimentaria ha estado vinculado a las estrategias globales sobre la eliminación de la pobreza, en el caso ecuatoriano, la seguridad alimentaria no ha sido, hasta ahora, una prioridad de la gestión gubernamental. La falta de una planificación adecuada de la producción agrícola nacional, la ausencia de adecuados mecanismos de distribución y comercialización de los productos agrícolas y la ausencia de una política adecuada de importación de alimentos básicos han hecho imposible hasta ahora que el Estado garantice la seguridad alimentaria de los ecuatorianos.

Adicionalmente, las condiciones generadas por el intento de los Estados Unidos de presionar la venta de organismos genéticamente modificados se convierte en un factor que hace más complejos los retos de la seguridad alimentaria en el país, porque en muchos casos este tipo de producción afecta directamente a los campesinos de los países dependientes y afecta la biodiversidad de países como Ecuador.

Así mismo, para reforzar la seguridad alimentaria es indispensable revertir los deficitarios niveles de inversión en investigación y desarrollo que han colocado al país en el penúltimo lugar en América Latina (Montúfar, 2006).

### **3. Intervenciones y políticas actuales**

En los últimos años los distintos gobiernos han implementado una serie de políticas, planes y programas dirigidos a afrontar los problemas relacionados con la noción amplia de soberanía que sustenta este documento.

#### *3.1. Integridad territorial y paz*

La conservación de la soberanía territorial ha sido durante años el más importante objetivo estratégico del Estado ecuatoriano y particularmente de las Fuerzas Armadas. Ese objetivo ha sido desarrollado tradicionalmente a través de una serie de planes, programas y estrategias<sup>61</sup> dirigidos a cuatro ámbitos distintos:

- a) Garantizar la integridad de las fronteras externas del país;
- b) Garantizar la paz y la seguridad tanto al interior del país como en el ámbito regional latinoamericano;
- c) Garantizar la plena vigencia del principio de no intervención de las fuerzas armadas ecuatorianas en los asuntos internos de otros países; y,

---

<sup>61</sup> La evolución de estas políticas planes y programas se reflejan en los distintos libros blancos de defensa publicados hasta ahora por el Ministerio de Defensa.

d) El apoyo al desarrollo económico y social del país.

En materia de integridad territorial, la política pública de defensa tradicionalmente ha estado dirigida a mejorar la capacidad operacional y el número de efectivos de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad interna y en relación con el apoyo y fortalecimiento de la seguridad en zonas fronterizas<sup>62</sup>. El resultado de esa política, es la percepción generalizada de que la única presencia constante del Estado ecuatoriano en la zona está representada por su aparato represivo y las Fuerzas Armadas, lo que no ha ayudado a generar gobernabilidad. En sentido contrario, la presencia del Estado en términos de conectividad, vialidad, infraestructura productiva y servicios sociales (salud, educación, saneamiento básico) ha sido marginal y desordenada.

En los últimos 10 años, también ha sido significativa la participación de las Fuerzas Armadas en la resolución de las crisis políticas e institucionales que vivió el país y han contribuido activamente en la puesta en marcha de la agenda internacional y regional de defensa comandada por los EEUU, en el marco de la Iniciativa para las Américas y la actual iniciativa regional andina. En este escenario, ha sido muy importante la participación de las Fuerzas Armadas ecuatorianas en ejercicios militares conjuntos con otras fuerzas militares de países de la región, para lo cual han dedicado una parte muy importante de sus esfuerzos logísticos y operacionales.

En materia de paz, acorde con la tradición ecuatoriana de propugnar la paz regional, y siempre bajo el principio de la no ingerencia en los asuntos internos de otros países, los Gobiernos y las Fuerzas Armadas ecuatorianas han estado permanentemente comprometidas en el apoyo a las iniciativas de paz de la ONU, a lo largo y ancho de Latinoamérica. En ese contexto, el Ecuador siempre ha estado dispuesto a apoyar las distintas iniciativas relacionadas con el apoyo a la convivencia pacífica, que a lo largo de los años se han desarrollado en Colombia,<sup>63</sup> y las fuerzas militares ecuatorianas han participado en diversas misiones de paz comandadas por Naciones Unidas. En los últimos años, las Fuerzas Armadas, específicamente, participan en las misiones de paz de la ONU en Haití, Liberia, Costa de Marfil, Sudan y Nepal, donde un contingente del Cuerpo de Ingenieros del Ejército (CIE) desarrolla importantes misiones de seguridad, asistencia técnica y paz.

En cuanto al apoyo al desarrollo económico del país, las fuerzas militares ecuatorianas cumplen un rol importante en la construcción de obras de infraestructura del país y la integración del territorio nacional a través de la acción institucional del CIE. Aparte de las infraestructuras militares, el CIE ha venido desarrollando tareas en tres ámbitos civiles: a) la construcción de obras civiles, b) la construcción, adecuación y mejoramiento de vivienda, y c) la construcción de infraestructura petrolera.

### *3.2. Política comercial e integración*

---

<sup>62</sup> Prueba de ello es el plan de modernización de los mecanismos de inteligencia de las fuerzas militares y el desplazamiento del centro gravitacional estratégico a la frontera norte (a partir del fin de la guerra con el Perú), que incluía ampliar significativamente el pie de fuerza en dicha zona.

<sup>63</sup> Dentro del programa de seguimiento a las iniciativas de solución pacífica del conflicto colombiano y del mantenimiento de la política de no intervención en los asuntos internos de Colombia, el Plan Plurianual contempla, como uno de sus metas, contribuir a la solución pacífica del conflicto colombiano a través del apoyo del gobierno ecuatoriano a iniciativas de países amigos que coadyuven a este propósito.

En materia comercial y de integración en los últimos años el país ha vivido una situación paradójica. De una parte se ha hablado retóricamente de fortalecer la integración regional de Latinoamérica, particularmente de la zona andina, y por otro lado, se ha embarcado en el fortalecimiento de la dependencia comercial respecto de los Estados Unidos, a través de la negociación de un tratado bilateral de libre comercio.

En relación con el resto de la comunidad internacional, las relaciones comerciales han sido, en general, erráticas y coyunturales. Particularmente respecto de Europa y la Unión Europea la política internacional ha estado vinculada a programas de cooperación para el desarrollo, que tienen una visión neo-colonial implícita antes que ha desarrollar una agenda comercial consistente, con la única excepción de los esfuerzos ecuatorianos, muchas veces poco exitosos, por mantener y consolidar las preferencias arancelarias para el banano.

Aun así, en los últimos años se ha producido un mejoramiento de la balanza comercial, apoyado en la penetración de las exportaciones ecuatorianas no petroleras a nuevos mercados emergentes como los de Europa del Este y Asia Pacífico. Igualmente, la mejoría relativa en la balanza comercial nacional se debe al aumento significativo de los precios del petróleo, producido en los últimos seis años, que ha permitido compensar la baja en la producción de crudo por parte de la estatal petrolera ecuatoriana.

### *3.3. Desarrollo territorial*

En materia de desarrollo territorial, el Estado ecuatoriano ha impulsado un ambicioso plan de reingeniería institucional a través de los distintos Organismos de Desarrollo Regional (ODRS). Hay que anotar que hasta el 2003, estas entidades recibían el 40% de los recursos entregados por el Estado al sistema seccional autónomo, sin contar los recursos que, por endeudamiento internacional, captan los organismos más grandes.

En efecto, en la actualidad existen trece ODRS, que cubren gran parte del territorio nacional que fueron creados para, en teoría, facilitar el desarrollo regional a partir del diseño y la administración de grandes proyectos de desarrollo. Sin embargo, una visión crítica de la acción institucional de los ODRS muestra que estos organismos desarrollan actividades sin coordinación y planificación, duplican las responsabilidades que corresponden a los consejos provinciales y a las autoridades locales y generan una dispersión de recursos que se pierden en pequeñas acciones, con un impacto social mínimo. Adicionalmente, destinan gran parte de sus presupuestos a gastos de funcionamiento, lo cual les resta de forma significativa capacidad de acción.

Es por ello que en los últimos meses se ha ido generando un consenso nacional, sobre la necesidad de aprovechar la convocatoria a la Asamblea Constituyente para proponer una reingeniería profunda de estos organismos para que, una vez hecha la transformación constitucional, sean parte del Sistema Nacional de Planificación que se quiere implementar.

En el caso particular de las provincias de la frontera Norte, donde la situación de desajuste institucional es más dramática, los anteriores gobiernos generaron diversas iniciativas con el objetivo de generar impulsos para el desarrollo de la región. Uno de los más significativos esfuerzos en esta lógica fue el llamado "Plan de Desarrollo de la Frontera Norte", que tenía como misión lograr alcanzar en el año 2015 un alto nivel de desarrollo sustentable y sostenible de las provincias involucradas en el plan, de tal

manera que se garantizara el desarrollo de la zona y la calidad de vida de los habitantes. Para ello se consideraba la ejecución de programas y proyectos de desarrollo, que dinamizaran la coordinación interinstitucional y la participación activa de la población.

A pesar de su buena concepción, este plan nunca llegó a ejecutarse por problemas de coordinación entre las entidades responsables de su coordinación y las ejecutoras. Específicamente, UDENOR y los concejos provinciales siempre se disputaron las responsabilidades para su ejecución, lo que se tradujo, en últimas, en su paralización.

A pesar de ello, sin lugar a dudas, este plan puede ser considerado el antecedente directo y el modelo de gestión del actual Plan Ecuador. Específicamente, el diagnóstico inicial de este Plan tuvo como línea de base los trabajos del antiguo Plan de Desarrollo de la Frontera Norte y gran parte de los programas y estrategias asumidas por el Plan Ecuador se recogen o son una versión mejorada de dicho plan.

### *3.4. Seguridad Alimentaria*

A pesar de ser un concepto ampliamente conocido desde hace décadas y que el Ecuador ha suscrito de tiempo atrás, todos los convenios internacionales sobre la materia, hasta el comienzo del actual gobierno no existía una política pública consistente de seguridad alimentaria.

## **4. Políticas y Estrategias**

### **Política 5.1. Fortalecer la soberanía, la integridad territorial y el ejercicio de los derechos soberanos.**

Esta política está diseñada para fijar la posición en el debate internacional sobre el cambio de concepto de soberanía. Ecuador apoya que los ciudadanos y pueblos sean cada vez más considerados como sujetos del derecho internacional a fin de que puedan acceder a instancias internacionales, cuando las nacionales se agotan, para exigir sus derechos individuales y colectivos. Sin embargo, no podemos aceptar la cesión de derechos soberanos a terceros, salvo la transferencia de competencias que, de manera expresa, realiza el Estado a los organismos supranacionales a los que pertenece.

El país no puede renunciar al ejercicio de su soberanía, que no se refiere únicamente a la preservación territorial, sino que básicamente tiene que ver con la defensa de sus recursos naturales, donde es relevante la biodiversidad al ser uno de los pocos países mega diversos del mundo, y con los recursos humanos que determinan su identidad

nacional, enriquecida por la pluralidad cultural. Esta visión de la soberanía irá acompañada del fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales para combatir la pobreza, promover los derechos humanos y alcanzar un desarrollo social y económico sostenible. Esta política desarrolla las siguientes estrategias de intervención:

**Estrategias:**

**Soberanía e integridad territorial del Estado**

1. Preservación de los derechos soberanos del Estado sobre su territorio, espacio marítimo, espacio aéreo y sus recursos naturales.
2. Respeto a los límites fronterizos establecidos de modo definitivo mediante los tratados internacionales suscritos con los países vecinos.
3. Ejecución de las labores de reparación, reposición y densificación de hitos fronterizos.
4. Establecimiento de zonas de paz en la región que permitan promover asentamientos humanos seguros en las zonas de frontera.
5. Ejercicio de la soberanía territorial y los demás derechos colectivos de los pueblos indígenas de las zonas de frontera.
6. Promoción de la soberanía y la seguridad alimentaria de las poblaciones rurales de las zonas de frontera.
7. Desarrollo de un programa de regularización de extranjeros en las zonas de frontera.
8. Fomento de las relaciones de buena vecindad y confianza mutua con los países vecinos a través de la utilización oportuna y eficiente de los mecanismos establecidos.
9. Encontrar soluciones oportunas de los incidentes fronterizos que pudieran producirse, a través del diálogo y los mecanismos existentes para tales eventualidades.
10. Llevar adelante de manera coordinada con otros organismos del Estado, con recursos propios y de cooperación internacional, programas bilaterales de desarrollo económico y social de las regiones fronterizas.
11. Coordinación con las entidades estatales competentes acciones en defensa de la soberanía marítima, su espacio marítimo, sus fronteras marítimas y los recursos contenidos en dicho espacio.
12. Utilización racional y sustentable de los recursos marítimos en beneficio de la población ecuatoriana, asegurando la conservación ambiental en el largo plazo.
13. Participación en los foros marítimos de carácter mundial, regional y subregional, en los temas que sean de interés para el Ecuador.
14. Presencia del Ecuador en la Antártica, mediante una activa participación en las instancias del sistema Antártico y la ejecución de programas de investigación científica en el continente antártico.
15. Acuerdos de servicios aéreos, tanto con países de la región como extra – regionales, que faciliten el comercio y el turismo del país.
16. Participación en las instancias mundiales, regionales y subregionales sobre asuntos aeronáuticos, en los temas que sean de su interés.
17. Participación en los foros mundiales y regionales que regulan la utilización pacífica del espacio ultraterrestre (Asamblea General de las Naciones Unidas, COPUOS y Conferencias Espaciales de las Américas).
18. Gestión soberana del espacio radioeléctrico.
19. Reflexión y examen del tema de la órbita de satélites geoestacionarios a fin de adecuar la posición del país a los cambios que el tratamiento de esta materia

ha experimentado en los órganos especializados de la comunidad internacional, y liderar una política ecuatorial que tenga como propósito enriquecer el principio de acceso a dicha órbita y sus frecuencias asociadas, en consonancia con el Artículo 44 del Estatuto Constitutivo de la Organización Internacional de Telecomunicaciones.

**Seguridad:**

20. No se autorizará la presencia de miembros de fuerzas armadas extranjeras en territorio ecuatoriano. Lo indicado no impedirá el cumplimiento de los acuerdos de cooperación militar y la participación, cuando fuese conveniente a los intereses nacionales, en los ejercicios u operaciones militares conjuntas y temporales que se acordaren en organismos multilaterales.
21. Dar estricto cumplimiento a los compromisos internacionales de registro de gastos militares, establecidos en instancias bilaterales y multilaterales como la ONU; de control y/o prohibición de fabricación, posesión y empleo de armas convencionales, como las minas antipersonales; de preservación de zonas de paz y zonas libres de armas de destrucción masiva.
22. Mantenimiento invariable de la posición de que la existencia de armas de destrucción masiva (nuclear, química y biológica) constituye una amenaza para la humanidad. Impulsar acciones a escala regional y universal con miras a, por una parte, fortalecer el régimen de no proliferación y, por otra, propiciar la total eliminación de las armas de destrucción masiva existentes.

**Relaciones con Colombia**

23. Respeto irrestricto al principio de no intervención en los asuntos internos de los estados, piedra angular de la relación con Colombia.
24. Apoyo a las iniciativas de solución pacífica del conflicto colombiano y oposición a todo intento de regionalizar una supuesta solución militar.
25. No participación en operaciones conjuntas, combinadas o coordinadas con las fuerzas armadas colombianas.
26. Respaldo a las gestiones que realizan organismos regionales y universales como la UNASUR, CAN, la Comunidad Sudamericana de Naciones, ALADI, OEA, ONU, entre otros, para propiciar una solución pacífica del conflicto colombiano.
27. Coordinación de temas migratorios, integración fronteriza, control de grupos delincuenciales, tráfico ilícito de bienes y personas y otros asuntos de interés común.
28. Trabajo conjunto para el fortalecimiento de la Comunidad Andina, como foro que contribuya a consolidar los sistemas democráticos y el desarrollo equitativo y sustentable en ambos países. Se recurrirá a la capacidad de negociación conjunta con otros países y grupos de países.
29. Reactivación de la economía de la región fronteriza y generación de alternativas de empleo productivo lícito, garantizando un mercado estable para los productos agro – ecológicos en las zonas de frontera.
30. Coordinación de esfuerzos interinstitucionales con el propósito de mejorar la infraestructura social, especialmente de salud, educación y saneamiento básico en la zona fronteriza.
31. Definición de un sistema coordinado para el manejo sostenible de los recursos naturales en las tres provincias fronterizas, para lo que se realizará un censo estadístico de ecuatorianos y colombianos residentes en nuestro territorio.

32. Establecimiento de un proyecto de atención integral de desplazados y refugiados colombianos residentes en territorio ecuatoriano.
33. Establecimiento de un programa de legalización y Regularización de Extranjeros en la zona de frontera.
34. Atención a la población refugiada de Colombia en el Ecuador, ampliando los programas de cooperación con el ACNUR y los servicios de cooperación al desarrollo y cooperación humanitaria de otros organismos internacionales, así como de países amigos y organizaciones de la sociedad civil.
35. Fortalecimiento de la Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriano Colombiano como mecanismo bilateral de carácter político, para impulsar la integración, cooperación y desarrollo binacional.
36. Realización de encuentros binacionales tanto de negocios cuanto culturales, en diferentes ciudades de los dos países.
37. Cooperación técnica entre organismos de promoción de comercio como CORPEI y PROEXPO.
38. Consolidación de los vínculos de amistad y cooperación entre ambos países mediante la profundización de la integración cultural, social y económica.
39. Programas de comercio con incremento de las exportaciones ecuatorianas y de la integración económica, energética y cultural, así como del intercambio turístico.
40. Ejercicio pleno y permanente de la soberanía en la zona fronteriza, así como protección efectiva de la población fronteriza y del ambiente.
41. Programas orientados a fortalecer los lazos familiares de las comunidades transfronterizas.

### **Relaciones con el Perú**

42. Plena ejecución de los Acuerdos de Paz de 1998, que dieron por terminados definitivamente todos los diferendos limítrofes entre ambos países. Se debe actuar en dos temas de relieve: 1– Cumplimiento estricto del espíritu y letra del Tratado de Comercio y Navegación y de las Notas Reversales sobre Navegación, que permiten la navegación ecuatoriana gratuita y permanente en el Marañón/Amazonas. 2– Fortalecimiento del Plan Binacional, con apoyo económico de los dos gobiernos y recursos externos.
43. Propiciar que los gobiernos de Ecuador y Perú se comprometan a dar el aporte presupuestario anual que asegure la contrapartida de los proyectos binacionales y el desarrollo de sus correspondientes áreas fronterizas.
44. Nuevos entendimientos para fortalecer las relaciones de amistad y cooperación entre ambos países, mediante la profundización de la integración cultural, social y económica, haciendo énfasis en la integración energética, y el mayor intercambio turístico, comercial y cultural. Impulso a la generación de servicios sociales binacionales en la zona de integración fronteriza.
45. Profundización de la cooperación en el seno de la Comunidad Andina de tal modo que el proceso de integración contribuya al mejoramiento de las condiciones de vida al priorizar programas que generen empleo, fortalezcan las políticas sociales y ayuden a disminuir la inequidad, la pobreza y los problemas de salud de la población.
46. Programas de intercambio comercial y de promoción de inversiones que se beneficien de la complementariedad existente entre ambas economías, al tiempo que racionalicen la gestión y el aprovechamiento conjunto de yacimientos minerales, reforestación y conservación de la zona fronteriza.
47. Profundización de los programas de integración energética.

48. Promoción de procesos de intercambio académico y diplomático para fomentar el conocimiento mutuo e identificar proyectos de mutuo interés, así como de participación étnica, de género y generacional.
49. Participación en ferias y otros encuentros de promoción de exportaciones, impulsando las relaciones entre CORPEI y PROMPERÚ.

**Política 5.2. Apoyar la vigencia del derecho internacional, en especial en los temas de los derechos humanos y el ambiente.**

La vigencia de un sistema normativo internacional constituye una necesidad para la convivencia armónica, pacífica y civilizada entre los estados.

El ser humano debe ser considerado el objeto central del orden internacional, y el estricto respeto de sus derechos humanos –civiles, políticos, económicos sociales, culturales y colectivos- será el centro de la acción externa, bajo la premisa de que los derechos humanos son universales, interdependientes e indivisibles, y que su aplicación estará guiada por los principios de universalidad, imparcialidad, objetividad y no selectividad, y que es necesario el dialogo constructivo y la cooperación a fin de impulsar la promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo. Las estrategias prioritarias que se observarán son las siguientes:

**Estrategias**

**Promoción y protección de los derechos humanos**

1. Cumplimiento de los compromisos internacionales en esta materia y presentar informes a los organismos competentes universales y regionales, como herramienta para evaluar progresos en cada campo y para proponer acciones tanto a entidades nacionales cuanto a los organismos creados por los instrumentos internacionales de derechos humanos. Para ello se consolidarán el Comité Interinstitucional Permanente y la Comisión del Plan Nacional de Derechos Humanos que cuentan con participación social organizada, ambos bajo coordinación de la Cancillería.
2. Cumplimiento de modo irrestricto y oportuno los compromisos internacionales, tanto en el marco interamericano como en el internacional. Acatar las sentencias y aplicar las opiniones consultivas y recomendaciones de tribunales, comisiones y mecanismos temáticos.
3. Reconocimiento y protección universal de la diversidad étnica y cultural y los derechos humanos vinculados a ella, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas a los derechos colectivos y Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
4. Pronunciamientos oportunos en casos de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en otros países, promoviendo el uso eficaz de los mecanismos convencionales de protección de esos derechos. Según el caso se podrá presentar quejas a los mecanismos internacionales, o realizar acciones diplomáticas o de buenos oficios.
5. Desarrollo de acuerdos y planes de acción en materia de derechos humanos en los acuerdos regionales y subregionales de integración de los que Ecuador es parte.

6. Ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos que coordina la Cancillería, con la cooperación de los organismos gubernamentales pertinentes y de la sociedad civil.
7. Cooperación internacional para el fortalecimiento de las instituciones que garantizan la vigencia del Estado Social de Derecho y la protección de los derechos fundamentales: Congreso, Poder Jurisdiccional, Ministerio Público, Defensor del Pueblo, Policía Nacional e instituciones de control. Se impulsarán programas de capacitación para funcionarios del Estado.
8. Consolidación de los compromisos internacionales para garantizar el cumplimiento de los principios de justicia universal, en especial a través de la Corte Penal Internacional, en la perspectiva de que los delitos de lesa humanidad son imprescriptibles conforme al Estatuto de Roma y otros instrumentos internacionales, en concordancia con el Art. 23 de la Constitución de la República.
9. Fortalecimiento de los principios establecidos en la Convención de Ginebra sobre refugiados; aportar al debate sobre los instrumentos legales que regulan el estatuto de los refugiados en el país, y propiciar, en coordinación con el ACNUR y el Gobierno de Colombia, respuestas humanitarias duraderas para la población de ese país que busca refugio en el Ecuador.

### **Organismos Internacionales**

10. Fortalecimiento del papel que desempeñan los organismos universales y regionales en el desarrollo del derecho internacional, la preservación de la paz y la seguridad internacionales, la promoción y protección de los derechos humanos y el logro del desarrollo sustentable.
11. Apoyo a las reformas de los procedimientos y composición del Consejo de Seguridad de la ONU, a fin de lograr que sus actuaciones respeten el derecho internacional y que su integración sea producto de una representación geográfica equitativa, tanto entre los miembros permanentes como no permanentes. La institución del veto es antidemocrática y deberá ser eliminada o, al menos, restringida.
12. Apoyo a la reestructuración y reforma de la Asamblea General de la ONU, así como de sus organismos especializados, a fin de incrementar su eficacia.
13. Participación activa en los foros de concertación que agrupan a países con intereses similares a los del Ecuador, en la perspectiva de mantener posiciones conjuntas en las negociaciones internacionales de mayor alcance (Movimiento No Alineado, Grupo de los 77, Grupo de los 20, GRULAC, etc.).
14. Utilización de los mecanismos existentes en los foros universales y regionales de derechos humanos a fin de lograr su plena vigencia en todos los países, promover el desarrollo de sus garantías y asegurar el pleno funcionamiento de los procedimientos establecidos para su protección; ello incluye acatamiento de las sentencias, opiniones consultivas y recomendaciones de los relatores.
15. Impulso a la construcción progresiva de un sistema de seguridad cooperativa hemisférica que tenga en cuenta los intereses de todos los países del continente y respete de modo irrestricto los principios de igualdad soberana de los estados y de no intervención.
16. Apoyo a los organismos de integración regional y subregional para fortalecer el proceso de integración andina, sudamericana y latinoamericana.

**Política 5.3. Coadyuvar a la promoción y protección de los derechos de los ecuatorianos en el exterior.**

La alta cifra de ecuatorianos en el exterior, superior a los dos millones de ciudadanos; las dificultades que nuestros compatriotas deben enfrentar en los lugares de destino; las políticas restrictivas que en materia migratoria han adoptado los estados receptores; la desintegración familiar y la descomposición social –uno de los efectos más negativos y dolorosos de la migración-; los efectos que la remesas tienen en la economía ecuatoriana como segunda fuente de ingresos; todo ello demanda la definición de una política migratoria integral que brinde atención y protección a los migrantes ecuatorianos en el exterior, a sus familias en el Ecuador, y que ordene los flujos migratorios. La ejecución de dicha política, cuyo propósito central es el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes, requiere cuantiosos recursos. La cooperación internacional puede contribuir significativamente al esfuerzo que realiza el Estado ecuatoriano. Las estrategias que se aplicarán se citan a continuación:

**Estrategias:**

1. Desarrollo y aplicación del derecho internacional en la protección de los derechos humanos de los migrantes, sin discriminación alguna. Esos derechos son inherentes a todos los seres humanos y su respeto no está subordinado a la condición migratoria.
2. Impulso al desarrollo de instituciones internacionales encargadas de atender en forma prioritaria la situación de los trabajadores migrantes y sus familias, en función de su situación de especial vulnerabilidad. El país fortalecerá la utilización de los medios que proporciona el derecho internacional para lograr el respeto de tales derechos, lo que incluye el uso de tribunales internacionales. De igual modo, apoyará que el mayor número posible de estados adhiera a los tratados internacionales existentes y trabajará por el establecimiento de nuevos compromisos en la materia. Ecuador impulsará que el tema migratorio se incorpore en la agenda de los organismos internacionales y en las agendas bilaterales con los países receptores más importantes.
3. Es obligación de todas las funciones del Estado velar por el mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos dondequiera que se encuentren.
4. Campañas de información sobre la realidad de los países de destino así como sobre los riesgos de la emigración ilegal.
5. Programas de promoción de las culturas ecuatorianas en los países de destino de los emigrantes, y apoyar las manifestaciones culturales que realizan los ecuatorianos en el exterior.
6. Adopción de programas e incentivos de diversa naturaleza que favorezcan la inversión productiva de remesas en el país y la generación de mayor beneficio para los emigrantes, sus familias y sus zonas de origen, propiciando la generación de empleo y la transferencia de tecnología. En todo caso se debe tener en consideración la naturaleza privada de los recursos transferidos. Las remesas no deben considerarse como fuentes alternativas a la cooperación internacional.
7. Fortalecimiento de vínculos con las comunidades de ecuatorianos en el exterior.
8. Fortalecimiento de la capacidad de la Cancillería y los consulados para la atención y protección efectiva de los ecuatorianos en el exterior. Buscar la mejora de los servicios y la reinversión parcial de sus recaudaciones en los consulados.

9. Apoyo eficaz a la persecución de delitos internacionales relacionados con el ámbito migratorio, tales como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, especialmente mujeres y niños(as), procurando mayor cooperación y compromiso internacionales para combatirlos.
10. Reciprocidad de visas en la política de extranjería, de conformidad con los intereses nacionales.
11. Programas con gobiernos e instituciones internacionales para facilitar la inserción social y laboral en la sociedad ecuatoriana de los trabajadores inmigrantes, con estricto respeto de sus derechos.

#### **Política 5.4. Robustecer la posición del Ecuador en la economía internacional.**

Los países se integran al proceso de globalización desde niveles muy diversos de desarrollo y los efectos de este proceso, en la mayoría de los casos, en vez de reducir, profundizan las asimetrías existentes. De ahí que la integración se proyecta como un mecanismo de apoyo para el desarrollo nacional, que tiende, además, a disminuir la brecha en el nivel de desarrollo entre los países de la región y a consolidar relaciones de cooperación y complementariedad.

El Ecuador fomentará la integración como un proyecto global sostenido, concebido como factor de desarrollo económico, social y ambiental, elemento de unión entre los países e instrumento de proyección internacional.

#### **Estrategias:**

##### **Relaciones económicas internacionales**

1. Fortalecimiento de la Comunidad Suramericana de Nacionales.
2. Apoyo a la creación del Banco del Sur.
3. Fomento de la inversión extranjera que incremente la productividad industrial de la economía, por encima de los capitales financieros y especulativos.
4. Defensa de la soberanía nacional en materia económica, energética y alimentaria.
5. Desarrollo de condiciones para garantizar la sostenibilidad de la dolarización.
6. Plan de integración regional energética con los países de la Comunidad Suramericana de Naciones.
7. Consolidación de los vínculos económicos existentes con los principales socios comerciales del país (Comunidad Andina, otros países de América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea), para lo que se buscará un mayor acceso a los mercados de productos ecuatorianos; la eliminación de los subsidios y otras medidas que limitan la competitividad; la eliminación de medidas arancelarias y para-arancelarias (*anti-dumping*, zoosanitarias, entre otras) que impiden tanto una ampliación de los montos de intercambio como su estabilización.
8. Diversificación del destino y composición de las exportaciones ecuatorianas, así como las fuentes de inversión extranjera directa, prestando atención preferente a los países de la Cuenca del Pacífico (en especial China, Japón e India); sin descuidar las oportunidades que puedan presentarse con países árabes (Egipto e Irán) y africanos, como Sudáfrica, entre otros.

9. Búsqueda de nuevos mercados para una producción basada en la industrialización y en el desarrollo tecnológico, que aprovechen los productos primarios y desarrollen las capacidades para exportar, respaldando la innovación y el aporte de nuevos conocimientos. Se dará atención prioritaria a las exportaciones que generen innovaciones tecnológicas con efectos dinamizadores de varios sectores de la actividad económica.
10. Promoción de la inversión extranjera directa en áreas de carencia de capitales domésticos, bajo la condición de que se aporte a procesos productivos sostenibles, respetuosos de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales. Se incentivarán de modo especial las inversiones con alto ingrediente de transferencia tecnológica y generación de empleo.
11. Fortalecimiento del sistema jurídico, en lo que fuere de su competencia, mediante la promulgación y aplicación de normas nacionales y acuerdos bilaterales de interés para el país, a fin de contar con reglas adecuadas para evitar controversias relacionadas con la inversión de capitales extranjeros. La seguridad jurídica debe favorecer tanto al inversionista cuanto al país.
12. Gestiones bilaterales y multilaterales destinadas a reducir el alto costo del servicio de la deuda externa del país. Impulsar programas y acciones tendientes a aliviar dicho servicio para todos los países en desarrollo.
13. Promoción turística en coordinación con el Ministerio de Turismo y otras entidades públicas y privadas del país.
14. Sujeción a las normas y los estándares internacionales ambientales en el desarrollo de proyectos productivos y de infraestructura, para no afectar de modo grave e irreversible a la naturaleza.
15. Acciones necesarias para preservar los ecosistemas de las islas Galápagos y su espacio marítimo, cumpliendo con la responsabilidad que para el país implica el contar con este patrimonio natural de la humanidad.
16. Adopción de acuerdos internacionales que consoliden los principios de precaución y de corresponsabilidad en asuntos ambientales y de cuidado de los recursos naturales, particularmente de los no renovables, a fin de lograr un mayor compromiso de los países generadores de contaminación en la preservación del ambiente.
17. Ampliación y el pleno aprovechamiento de los mecanismos de obtención de recursos internacionales otorgados, en compensación por las acciones tomadas por los países en desarrollo para la preservación de su biodiversidad y ambiente. Se trabajará con efectividad en el mercado de compra-venta de bonos de dióxido de carbono y de los compromisos provenientes del Protocolo de Kyoto.
18. Apoyo a las iniciativas internacionales orientadas a asegurar una gestión y un control más democráticos y equitativos de las redes globales de información y comunicación y de los recursos de conocimiento.
19. Transferencia de tecnologías con impacto social directo, como aquellas aplicables a la educación, la salud pública, el saneamiento, la nutrición, el ambiente y la energía.
20. Acuerdos de cooperación internacional que contribuyan al desarrollo autónomo de la ciencia y la tecnología. Se dará preferencia a investigaciones en el campo de la biología, de trascendental importancia para el desarrollo sustentable del planeta.
21. Diversificación de fuentes energéticas, y profundizar la cooperación y complementariedad en este campo con otros países de América Latina y otros países en desarrollo.
22. Negociación de temas económicos en los organismos multilaterales pertinentes, con objeto de incrementar el poder de negociación del país con

estados de economías más desarrolladas. Los acuerdos bilaterales que sobre esas materias negocie el país deberán respetar los compromisos internacionales adquiridos por Ecuador en dichos organismos multilaterales.

**Política 5.5. Alinear la política exterior con la política interna y rendir cuentas a los ciudadanos.**

La política exterior se encuentra alineada con las políticas rectoras del Gobierno. El conjunto de acciones diplomáticas y gestiones internacionales que realiza el Estado constituyen un instrumento para coadyuvar a la construcción del nuevo modelo de Estado en la que se encuentra empeñado el Gobierno Nacional.

Las relaciones bilaterales y multilaterales están orientadas a respaldar el proyecto nacional, cuyos ejes centrales son el logro de la equidad, la preservación del ambiente y la reafirmación y proyección de la diversidad cultural.

**Estrategias:**

**América del Sur, América Latina**

1. Robustecimiento de los esquemas de integración regional de los que el país es parte, y propiciar una mayor coordinación de las políticas económicas y sociales de los países miembros, de la complementariedad de sus economías y de la solidaridad regional.
2. Fortalecimiento de la Comunidad Andina (CAN), UNESUR y MERCOSUR, como mecanismos de concertación política en los grandes temas internacionales, de modo que permitan incrementar la capacidad de negociación que tienen sus miembros por separado.
3. Profundización de la integración económica y social de la CAN, UNESUR Y MERCOSUR mejorando la coordinación de políticas macroeconómicas con miras al eventual establecimiento de una unidad monetaria, así como la plena utilización del mercado subregional como plataforma para lograr mayor competitividad y proyección a nivel internacional.
4. Mejoramiento de la cooperación e integración energética de la región, sea a través de OLADE, o de otros mecanismos multilaterales y bilaterales.
5. Profundización de vínculos políticos, económicos y culturales con los países centroamericanos, con los que el país ha tenido una tradicional relación de amistad y cooperación.
6. Establecimiento de misiones diplomáticas y oficinas consulares en el área del Caribe como parte de una política amplia de mayor acercamiento con los países de esa subregión y su sistema de integración.

**Estados Unidos de América**

7. Pleno respeto a los principios de la igualdad soberana de los estados y la no injerencia en asuntos internos.
8. Prioridades de la agenda de Ecuador con Estados Unidos: la defensa de los derechos humanos de los emigrantes ecuatorianos; el mejor acceso de productos ecuatorianos al mercado estadounidense; el establecimiento de mecanismos que faciliten la transferencia de tecnología y promoción de

- inversiones y turismo; y, la cooperación para el combate de delitos transnacionales, en especial de aquellos ligados a la corrupción.
9. Definición de programas y acciones para mejorar el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos ecuatorianos que se encuentran en Estados Unidos y mejorar sus condiciones de vida, incluida su regularización, mediante gestiones diplomáticas, gestiones en la sociedad civil y utilización de cortes de ese país e instancias internacionales de protección a los derechos humanos.
  10. Fortalecimiento de vínculos con las diversas instancias del Ejecutivo, el Legislativo y las organizaciones políticas y empresariales, así como con académicos de los Estados Unidos, a fin de promover un mayor conocimiento del Ecuador y sus intereses nacionales, de tal modo que las políticas del Gobierno de ese país hacia la región andina no menoscaben, sino que, por el contrario, ayuden a lograr los objetivos de consolidar la democracia y propiciar el desarrollo sustentable y equitativo del Ecuador.
  11. Eliminación de los mecanismos bilaterales de regulación del comercio, como el TLC y el ATPDA, y reemplazarlos por acuerdos comerciales regionales que incluyan a todos los países miembros de la CAN y el MERCOSUR.
  12. Establecimiento de mecanismos que mejoren las condiciones del acceso de los productos ecuatorianos al mercado de los Estados Unidos. Dichos acuerdos deberán ser compatibles con los regímenes internacionales negociados en organismos multilaterales de los que ambos estados forman parte (OMC, OMPI, acuerdos internacionales ambientales como el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, el Convenio de Basilea sobre Desechos Tóxicos, entre otros); y fomentarán el comercio mutuo, evitando las incertidumbres, el uso discrecional y unilateral de medidas arancelarias y para-arancelarias –por ejemplo, las medidas zoosanitarias y *anti-dumping*– o cualquier condicionamiento político ajeno al ámbito comercial –evaluación de políticas anti-drogas, de control migratorio, de inmunidad ante Cortes internacionales, entre otros.
  13. En los foros de comercio, se unirá el país con sus socios suramericanos para negociar con Estados Unidos.
  14. Mantenimiento de una relación transparente entre las empresas inversionistas de dicho país y el Gobierno del Ecuador, de tal modo que cualquier diferencia entre aquéllas y sus socios ecuatorianos, empresas nacionales, o el mismo Estado, sea resuelta por los organismos jurisdiccionales competentes, sin interferencia política alguna, con pleno respeto a los principios que garantizan la seguridad jurídica, a fin de evitar que el conflicto entre intereses privados afecte la relación que debe existir entre ambos estados.
  15. Establecimiento de mecanismos de intercambio de información que permitan la sanción a empresas responsables de propiciar la corrupción.
  16. Promoción de la captación de cooperación internacional de organismos públicos y privados de los Estados Unidos para proyectos de desarrollo, de conformidad con las prioridades del Ecuador en la materia y orientada especialmente a la transferencia de tecnología y al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones locales en las distintas áreas.
  17. Promoción con la CORPEI la realización de ferias y congresos en los dos países para conocer mejor la producción y los requerimientos mutuos.
  18. Concertación de acuerdos políticos, administrativos y legales necesarios para agilizar la extradición de los delincuentes de un país que residan en el territorio del otro, de tal modo que se obligue a los acusados a comparecer ante la justicia del estado requirente.
  19. Encuentros periódicos entre los sectores sociales, empresariales y académicos de los dos países para analizar sus relaciones internacionales y activar

- propuestas para su desarrollo en las instancias gubernamentales de ambos países.
20. Por intermedio del Instituto Nacional de Cooperación Internacional (INECI), canalizar de modo transparente la cooperación de Estados Unidos hacia Ecuador, inclusive la militar y policial.
  21. Desarrollo de una diplomacia que promueva la inversión extranjera directa en sectores productivos en los que no se cuente con ahorro interno, y que tengan especial significación por su positivo impacto social, tales como el turismo y la producción agroindustrial, haciendo énfasis en la transferencia de tecnología y la generación de empleo.

### Unión Europea

22. Pleno respeto a los principios de la igualdad soberana de los estados y la no injerencia en asuntos internos.
23. Defensa de los emigrantes ecuatorianos que se encuentran en los países de la Unión Europea; gestiones diplomáticas para la mejora de sus condiciones de vida; y regularización migratoria, con estricto respeto de sus derechos humanos.
24. Desarrollo de una mayor vinculación económica y política con la Unión Europea, tanto por la vía bilateral como mediante negociaciones entre ésta y la Comunidad Andina y la Comunidad Sudamericana de Naciones, profundizando los acuerdos de comercio e inversiones.
25. Establecimiento de acuerdos que mejoren las condiciones del acceso de los productos ecuatorianos al mercado europeo. Dichos acuerdos deberán ser compatibles con los regímenes internacionales negociados en organismos multilaterales (OMC, OMPI, entre otros); y fomentarán el comercio mutuo, evitando la incertidumbre y el uso discrecional y unilateral de medidas arancelarias y para-arancelarias (por ejemplo las medidas zoosanitarias y *anti-dumping*) o condicionamientos políticos ajenos al ámbito comercial.
26. Aprovechamiento de posibilidades de cooperación para el desarrollo que brinda la Unión Europea, en especial mediante proyectos destinados a la consolidación de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho, la protección del ambiente, el desarrollo social y el incremento de la capacidad productiva de los sectores de la población con menores recursos económicos. Impulsar la agenda nacional para las relaciones de cooperación con este bloque, identificando áreas de reconocida prioridad y evitando condicionamientos ajenos a las necesidades de los beneficiarios de la cooperación y los méritos de los proyectos.
27. Relación transparente entre las empresas inversionistas de la UE, las empresas del Ecuador y su Gobierno a fin de que cualquier diferencia entre éstas y sus socios ecuatorianos, empresas nacionales o el mismo Estado, sea resuelta por los organismos jurisdiccionales competentes, sin interferencia política alguna, con pleno respeto a los principios que garantizan la seguridad jurídica, con el objeto de evitar que el conflicto entre intereses privados afecte la cordial relación entre los estados.
28. Mecanismos de intercambio de información que permitan el monitoreo y la sanción a las empresas responsables de propiciar la corrupción.
29. Concertación de acuerdos políticos, administrativos y legales necesarios para agilizar la extradición de delincuentes, de tal modo que se obligue a los acusados a comparecer ante la justicia del Estado que solicite la extradición.

30. Mecanismos que faciliten la transferencia de tecnología, la promoción de inversiones y el turismo, así como la cooperación en el combate a los delitos transnacionales.

### **España**

31. Impulso de acciones conjuntas que propicien la integración social y laboral de los inmigrantes ecuatorianos en la sociedad española, la mejora de sus condiciones de vida, la reunificación familiar y la preservación de sus vínculos con Ecuador.
32. Programas conjuntos de desarrollo que fomenten la generación de empleo en las comunidades de origen de los inmigrantes, así como la transferencia de tecnología y el apoyo al desarrollo sustentable del Ecuador.
33. Perfeccionamiento del programa de selección de trabajadores ecuatorianos que viajan a España.
34. Adopción de procedimientos y medidas que eviten que la política migratoria española se constituya en una barrera para el intercambio cultural y comercial entre los ciudadanos de ambos países.
35. Programa de reconversión de la deuda bilateral en proyectos sociales y productivos.
36. Programas para fomentar la participación de las empresas españolas –en especial las pequeñas y medianas – en proyectos de inversión en Ecuador.
37. Desarrollo de proyectos y acciones con el objeto de incrementar el intercambio de productos de ambos países.
38. Establecimiento de mecanismos de intercambio de información que permitan el monitoreo y sanción a las empresas responsables de propiciar la corrupción.
39. Fomento del turismo mutuo mediante acciones tales como participación en ferias y programas de visitas de operadores turísticos y periodistas, entre otras.
40. Impulso de programas de cooperación en el área de energías alternativas, en especial la eólica y la solar cuya tecnología tiene un desarrollo significativo en ese país.
41. Elaboración de programas de intercambio cultural y académico que permitan un mayor conocimiento mutuo, especialmente en áreas de educación superior, ya sea a través de programas de becas para ecuatorianos, como del intercambio frecuente de profesores y estudiantes.
42. Promoción de la participación en ferias en España y otros países de Europa de productos y empresas ecuatorianas.
43. Desarrollo de programas y visitas mutuas de representantes de los sectores público y privado de ambos países que permitan un mejor conocimiento de las posibilidades de cooperación económica, técnica y cultural que brinda la Unión Europea a América Latina.
44. Mejoramiento de los niveles de cooperación para el desarrollo tanto en cifras como en destino, para orientarla hacia el fortalecimiento institucional de entidades ecuatorianas.
45. Fortalecimiento de la misión diplomática en España como centro de promoción económica del Ecuador en Europa, para que difunda las posibilidades de inversión, exportaciones y turismo del Ecuador.
46. Compromiso de España en el fortalecimiento de la contribución europea al desarrollo de la región y especialmente de Ecuador.

### **Cuenca del Pacífico**

Por su ubicación geográfica y la creciente diversificación de su comercio exterior, el mercado asiático y del Pacífico es de interés para Ecuador, que ya es miembro del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) y el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC) y aspira a ingresar oportunamente en el Foro de Cooperación Asia–Pacífico (APEC). Es importante, de igual modo, la participación ecuatoriana en la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) y en el CIIFEN, que tiene sede en la ciudad de Guayaquil.

En los últimos años se ha fortalecido la presencia diplomática del Ecuador en la región mediante la apertura de embajadas en Australia, Malasia, Indonesia e India, a más de las existentes en Corea, China y Japón. Se han realizado varios viajes presidenciales y de ministros de Relaciones Exteriores, quienes han identificado potencial para incrementar el comercio mutuo e inversiones en varios sectores de la economía ecuatoriana.

La opción de que el puerto de Manta se convierta en un puerto de transferencia entre Asia y América Latina podría dar un impulso considerable a las relaciones de Ecuador con la Cuenca del Pacífico.

El Decreto Ejecutivo 2889, del 14 de mayo de 1987, con sus reformas, y el Acuerdo Ministerial 410, del 30 de diciembre de 1997, crearon el Comité Ecuatoriano para la Cuenca del Pacífico y propiciaron el establecimiento de Comités Nacionales como órganos asociados, dotando al Estado de los instrumentos legales y administrativos necesarios para llevar adelante su gestión en esa área geográfica. Con la actualización de esta base legal –en la que está empeñada la Cancillería – se dará agilidad a la agenda ecuatoriana.

En el período de este Plan se desarrollarán programas específicos para profundizar las relaciones en todos los ámbitos con los países de la región; en especial con China, Japón, Corea, Malasia, India, Indonesia, Nueva Zelandia y Australia.

### **Rusia y la Comunidad de Estados Independientes**

La gravitación internacional de Rusia y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y la consolidación de su crecimiento económico llevan al Ecuador a tener interés en robustecer sus vínculos con esos países. Las relaciones diplomáticas se han desarrollado con normalidad desde hace más de treinta años. Numerosos profesionales ecuatorianos se han formado en centros de educación superior rusos y de otros estados de la Comunidad de Estados Independientes y el intercambio comercial ha sido beneficioso para algunos productos ecuatorianos, como las flores. Rusia posee un gran potencial para desarrollarse en otras áreas, así como posibilidades de invertir en sectores de interés para el desarrollo científico y tecnológico del país.

Ecuador carece actualmente de misiones diplomáticas en los estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes; sin embargo, mantendrá una política de acercamiento con esos países, a fin de aprovechar las oportunidades de intercambio económico y cooperación internacional que ofrecen. La misión diplomática en Rusia fortalecerá sus actividades de promoción económica, apoyando el mercadeo y la búsqueda de oportunidades en toda esa región que se está desarrollando muy rápidamente y ofrece oportunidades para la expansión del

comercio de productos ecuatorianos, así como para la captación de inversiones y flujos turísticos.

**Política 5.6. Adecuar la cooperación internacional como complemento de la inversión social, productiva y ambiental.**

La cooperación internacional puede complementar pero no sustituir la acción del Estado. Los recursos que otorgue deben ser destinados a proyectos prioritarios para el país, por ello, es impostergable la elaboración de una agenda nacional de cooperación que se encuentre en sintonía con las prioridades establecidas por este Plan de Desarrollo Productivo, Social y Ambiental.

**Cooperación internacional para el desarrollo**

**Estrategias:**

1. Elaboración y ejecución de un Plan Nacional de Cooperación Internacional que defina la agenda nacional en esta materia, establezca prioridades, determine las fuentes y tipo de cooperación preferido en cada área, y que tenga en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
2. Institución de sistemas de evaluación permanente del impacto de la cooperación internacional para que ésta responda al interés nacional, y se facilite efectuar reajustes periódicos en la cooperación recibida.
3. Con el objeto de fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos seccionales y locales, impulsar a través de ellos una cooperación descentralizada.
4. Adopción de programas productivos sustentables, en especial aquellos que propicien transferencia tecnológica, generación de empleo y atención de las necesidades de los grupos sociales históricamente excluidos o de aquellos más vulnerables.
5. Corresponsabilidad internacional en temas ambientales y de desarrollo sustentable.
6. Mecanismos institucionales de rendición de cuentas para las entidades receptoras de fondos de la cooperación internacional.
7. Diseño y ejecución de un plan de fortalecimiento institucional y de capacitación del INECI, en su calidad de entidad rectora del sistema ecuatoriano de cooperación internacional, a fin de atender las necesidades que formulan las entidades estatales, las autoridades locales, los sectores productivos y las organizaciones de la sociedad civil. Dicho plan promoverá la transparencia en la recepción de la cooperación internacional, que incluirá la cooperación militar y policial, pues la cooperación es parte de la política exterior del Estado.
8. Colaboración con las autoridades competentes en la elaboración de un Plan Nacional de Desastres que defina las vulnerabilidades y necesidades del país, y establezca prioridades, acciones y tipos de cooperación internacional requeridos.
9. Coordinación de una posición común con los países de renta media de la región a fin de movilizar mayores recursos de cooperación financiera y técnica a favor de su desarrollo.
10. Impulso activo a la cooperación triangular y la cooperación Sur-Sur.

### **Política 5.7. Propiciar las sanciones a la delincuencia transnacional organizada.**

La delincuencia transnacional organizada y la corrupción constituyen un desafío para los estados y debe ser enfrentado en forma conjunta. La corrupción; los delitos ambientales; la trata y tráfico de personas; el tráfico de bienes patrimoniales; el tráfico de armas, municiones y explosivos; la producción y tráfico de drogas; el lavado de activos y los delitos conexos; el terrorismo, entre otras actividades ilícitas, son delitos que afectan a la sociedad en su conjunto por el alto grado de violencia que generan, la pérdida de valores ancestrales y el grave perjuicio económico que ocasionan a los estados. Por ello, la agenda internacional del Ecuador tiene como uno de sus objetivos prioritarios cooperar con la comunidad internacional para combatir este flagelo, evitar la impunidad y crear las condiciones internas que disuadan a los ecuatorianos de involucrarse en este tipo de actividades ilícitas.

#### **Estrategias:**

1. Apoyo eficaz para la persecución de delitos internacionales relacionados con el ámbito migratorio, tales como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, especialmente mujeres y niños(as), procurando mayor cooperación y compromiso internacionales para combatirlos.
2. Combate a la delincuencia transnacional organizada. Se prestará especial atención al racismo y la discriminación, y, entre otros delitos, a los financieros, al cohecho, a la esclavitud, al tráfico ilícito de emigrantes y la trata de personas, a la producción y comercialización de estupefacientes y al lavado de activos.
3. Defensa en los foros subregionales, regionales y universales de seguridad su propia agenda de intereses en esta materia, sobre la base de los siguientes enunciados: **a)** La condena a toda forma de terrorismo internacional, incluyendo el terrorismo de Estado. El combate al terrorismo se realizará mediante acciones policiales y judiciales de carácter esencialmente multilateral, con estricto apego al derecho internacional y a las normas vigentes sobre derechos humanos. El Ecuador impulsará el desarrollo del derecho internacional en la materia, incluida la adopción de un convenio internacional contra el terrorismo en el marco de la ONU.**b)** La lucha contra el problema mundial de los estupefacientes –que es básicamente un tema de salud pública con ramificaciones sociales, económicas y de seguridad–, exige la corresponsabilidad de los países de destino y alto consumo de estupefacientes, de los países donde prolifera la producción, el tránsito o el lavado de activos. El Ecuador impulsará acciones de cooperación multilateral mediante políticas integrales que hagan frente a las dimensiones sanitarias, económicas, legales y judiciales de este problema. La corrupción que genera la producción y comercialización de estupefacientes, al igual que la provocada por otros delitos, representa una amenaza para las instituciones por lo que el combate a la corrupción merece la máxima prioridad por parte de los organismos de control, judiciales y de las fuerzas policiales. La cooperación internacional que se reciba para combatir esos delitos será canalizada por el MRE a través del INECI. **c)** Ecuador se opone a criminalizar la emigración o a considerar como amenaza a la seguridad los flujos migratorios. Defiende el principio de la libre circulación de personas. En consecuencia, propiciará acuerdos internacionales sobre la materia que enfrenten las causas económicas y los efectos sociales de las migraciones.

4. Reforzamiento de la persecución de delitos de tráfico internacional ilícito de bienes patrimoniales tangibles e intangibles, para lo que se colaborará con UNESCO y otros organismos competentes.

## Objetivo 6: Garantizar el trabajo estable, justo y digno

### 1. Fundamento.

Toda actividad productiva<sup>64</sup> vincula directamente un concepto de trabajo. Sin embargo, este debe ser no excluyente, no discriminatorio, que permita alcanzar un mayor bienestar individual y social, que genere capacidades en la persona, que sea productivo bajo condiciones de igualdad, seguridad y dignidad. El trabajo debe ser el motor para un desarrollo equitativo, sostenible y democrático (Stiglitz, 2001) que permita apostar al país por un mayor empleo decente y mejores condiciones laborales.

Bajo este marco general, el trabajo en el Ecuador es reconocido como un derecho y un deber social, de acuerdo al artículo 35 de la Constitución; y como tal requiere de la protección del Estado para que se asegure un trabajo digno, decoroso, con remuneración justa que cubra las necesidades del individuo y las de su familia<sup>65</sup>

A pesar de la existencia de un marco jurídico, el derecho al trabajo en el Ecuador no se traduce necesariamente en un empleo digno con salarios justos. Si bien el sector formal del mercado laboral en el país disfruta de la mayoría de los derechos estipulados en la Constitución, existe un creciente segmento del mercado que se distingue por una carencia estructural de la economía para poder absorber la creciente oferta laboral. Este segmento de los informales se caracteriza por tratar de atender y satisfacer las necesidades de orden básico en un proceso de precariedad del trabajo. Baja productividad, inexistencia de salarios mínimos<sup>66</sup>, ausencia de normativa legal y tributaria son elementos particulares de este segmento.

Dadas estas condiciones, el mercado laboral en el Ecuador permite encontrar empleadas/os que no trabajan las horas adecuadas o que no reciben un pago adecuado por su trabajo. Este grupo denominado subocupadas/os o subempleo, presenta también condiciones de falta de estabilidad laboral donde predominan los contratos verbales y temporales, con ausencias notorias en el derecho a la seguridad social y un subregistro de tercerizadas/os.

Otro problema serio lo constituyen el trabajo infantil y la ausencia sostenida de políticas que atiendan la problemática de los grupos vulnerables que se esconden bajo las tasas de desempleo a nivel espacial, por grupos étnicos y regiones.

---

<sup>64</sup> Actividad productiva entendida como producción de bienes y servicios, donde se incluye trabajo productivo, reproductivo, asalariado y no asalariado.

<sup>65</sup> Constitución del Ecuador Título III: De los Derechos, Garantías y Deberes.

<sup>66</sup> Los salarios mínimos en el Ecuador se desagregan en salarios mínimos vitales definido como el estipendio mínimo que debe pagar el empleador al trabajador en virtud de un contrato de trabajo y además salarios básicos mensuales que incluyen todas las compensaciones, remuneraciones y bonificaciones adicionales que por ley debe pagarse al trabajador. En general los salarios guardan una estrecha relación con el acceso a una canasta básica donde el principio radica en cerrar la brecha entre salarios y costo de la canasta.

Así, la dinámica del trabajo trasciende el estado de empleo y desempleo como indicadores descriptivos, para vincular la problemática de las relaciones entre empleado y empleador, empresa privada y pública, normativa jurídica, salarios, condiciones labores y contractuales y derechos de orden económico y social.

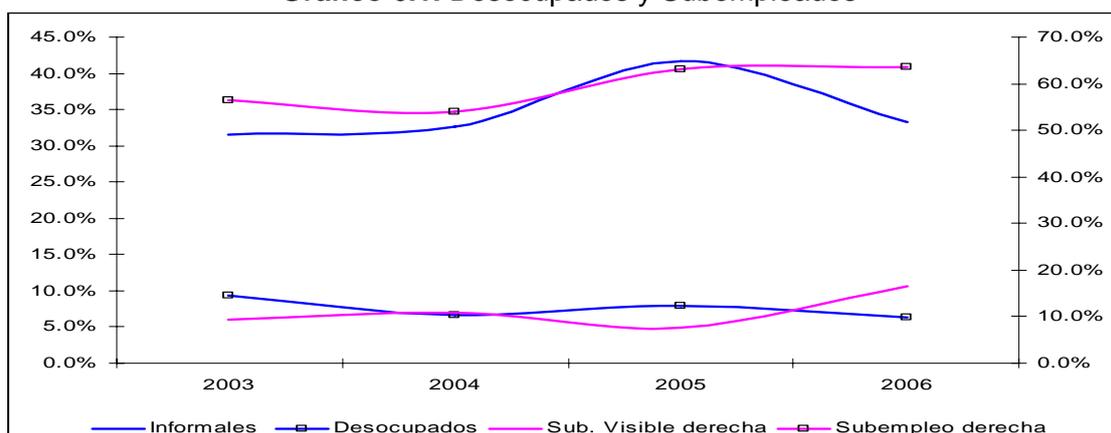
De esta forma, el trabajo requiere construir una política armónica que permita visualizar y atender los desequilibrios temporales y estructurales de la economía e integrar las distintas condiciones particulares y agregadas que afectan la condición del trabajo y su calidad. Los fundamentos del trabajo deben estar vinculados por un lado con la persona, sus derechos y deberes y además con los deberes y derechos del empleador. En este proceso, el Estado debe actuar como garantía para la existencia de empleo y trabajo digno y justo que permita un horizonte sostenible de la relación para ambas partes y que se traduzca en un mayor bienestar para la población en su conjunto.

## 2. Diagnóstico:

La *desocupación* alcanza el 6,3% en el país de acuerdo a la tasa estimada en los últimos años (ENEMDUR 2006). Sin embargo, esta tasa esconde una serie de problemas estructurales relacionados con la oferta y demanda laboral, con los procesos de exclusión, igualdad y equidad en el mercado laboral que se traducen directamente en efectos de precariedad del trabajo.

Para evidenciar este problema se plantea el gráfico 6.1 donde se puede apreciar el comportamiento estable del nivel de desocupación en el Ecuador de acuerdo a las encuestas ENEMDUR, con tasas inferiores al 10%. Inclusive, se puede observar el subempleo invisible que permite indagar algunos de los problemas del mercado laboral, el mismo que también se mantiene con una tasa relativamente baja durante los años de estudio.

Gráfico 6.1. Desocupados y Subempleados



Fuente: ENEMDUR, 2006.

Elaboración: CISMIL

Se profundiza el problema cuando se reconoce *las tasas de informales que existen al interior del mercado laboral*, donde la precariedad del trabajo es el factor fundamental, que involucra bajas productivas y ausencia generales de la legislación para vigilar la relación empleado empleador. El nivel de esta tasa se mantiene en el rango de 30% a 40% en el Ecuador.

Pero la situación más grave tiene que ver con el *comportamiento del subempleo*, el mismo que manifiesta una tendencia creciente en primer lugar y por otra parte, el nivel de este indicador se ubica en el rango 54% al 65%.

Estos dos últimos indicadores muestran distintas condiciones que se ocultan detrás de una tasa de desocupación del 6,3 % al 2006. Bajas productividades, inexistencia de salarios mínimos, ausencia de normativa legal y tributaria, bajas afiliaciones al seguro son en suma algunas de las dificultades que la falta de empleo digno genera y repercute directamente en los mercados informales o con presencia de subempleo. Este tipo de factores establecen un desempleo estructural que va más allá de los patrones de oferta y demanda y de los ciclos económicos. Se aprecia un evidente establecimiento del desempleo, subempleo e informalidad que trasciende las políticas coyunturales y que debe ser abordado con un plan integral que involucre tanto el empleo como las dinámicas laborales y de trabajo y sus implicaciones en la economía y sociedad. Estas condiciones son las características fundamentales de un *Trabajo Precario*, dado que si bien no existe un indicador denominado bajo este título, la informalidad y el subempleo son dos de sus fundamentales elementos.

*Para evidenciar las inequidades y desigualdades*, basta un breve análisis comparativo a nivel provincial por sexo, permite apreciar la drástica diferencia que existe entre la tasa de desocupados que existe en cada provincia y el subempleo. Esta característica no solo afecta a unas pocas provincias del Ecuador, sino que se extiende a nivel nacional, indicando serios rasgos de un problema estructural en todas y cada una de las provincias y regiones del país.

**Cuadro 6.1. Desocupadas/os y subempleo 2006**

PROV.	sexo	% desocupados	% subempleo	PROV.	% desocupados	% subempleo	PROV.	% desocupados	% subempleo
Azúay	H.	1.7%	62.9%	Chimborazo	1.0%	78.1%	Loja	1.8%	75.1%
	M.	3.0%	74.6%		1.0%	86.7%		2.8%	79.1%
	Total Prov.	4.7%	68.7%		2.0%	82.3%		4.6%	76.8%
Bolívar	H.	1.0%	81.7%	El Oro	2.1%	58.8%	Los Ríos	3.3%	55.3%
	M.	1.7%	84.6%		3.6%	63.7%		7.8%	54.2%
	Total Prov.	2.6%	83.1%		5.7%	60.6%		11.1%	54.9%
Cañar	H.	1.3%	70.8%	Esmeraldas	3.9%	69.1%	Manabí	3.3%	74.6%
	M.	2.4%	82.6%		4.9%	70.6%		3.3%	72.0%
	Total Prov.	3.7%	77.0%		8.8%	69.7%		6.5%	73.8%
Carchi	Hombre	1.4%	68.8%	Guayas	3.6%	54.6%	Pichincha	3.0%	45.4%
	Mujer	3.4%	75.9%		4.7%	59.8%		4.8%	57.7%
	Total Prov.	4.8%	71.6%		8.2%	56.5%		7.8%	50.9%
Cotopaxi	H.	0.4%	69.6%	Imbabura	1.3%	69.1%	Tungurahua	1.0%	70.6%
	M.	0.6%	83.0%		2.4%	76.3%		1.4%	80.8%
	Total Prov.	1.0%	76.2%		3.7%	72.4%		2.4%	75.5%
	H.						Amazonia	1.3%	74.7%
	M.							1.9%	79.5%
	Total Provincial.							3.2%	76.7%

**Fuente:** ENEMDUR, 2006

**Elaboración:** CISMIL

*Al observar la desagregación del empleo* en relación al ámbito nacional y por categorías se puede encontrar que las mujeres caracterizan la desocupación en el Ecuador. El mayor porcentaje de ocupados se encuentra en el grupo de mestizos. Por

otra parte, la serie 2003 – 2005 permite apreciar que la tendencia en general de las categorías de los indicadores se ha mantenido sin mayores modificaciones con la excepción del subempleo visible e invisible. Estos indicadores han presenciado una fuerte variación en sus tasas lo que puede estar relacionado con las condiciones de mercado laboral y el acceso a una demanda estable de mano de obra. Las tasas de ambos indicadores se han duplicado en el periodo 2005 - 2006 con proporciones similares en relación a hombres y mujeres.

**Cuadro 6.2.** Composición del mercado laboral por sexo y etnia, 2006

		Nacional	Grupos Étnicos				
			Indígena	Blanco	Mestizo	Negro	Mulato
Nacional	TOTAL	100	8,7%	5,5%	82,3%	2,2%	1,2%
	Ocup. plenos	29,2%	1,1%	2,0%	25,2%	0,7%	0,3%
	Sub. Invisibles	14,7%	2,8%	0,6%	10,8%	0,3%	0,2%
	Sub. Visibles	16,5%	2,9%	0,9%	12,2%	0,3%	0,2%
	Informales	33,2%	1,7%	1,7%	28,7%	0,7%	0,4%
	Desocupados	6,3%	0,2%	0,4%	5,4%	0,2%	0,1%
Hombres	TOTAL	59,4%	4,5%	3,4%	49,4%	1,4%	0,7%
	Ocup. plenos	19,3%	0,8%	1,3%	16,5%	0,4%	0,2%
	Sub. Invisibles	9,3%	1,3%	0,5%	7,2%	0,2%	0,1%
	Sub. Visibles	8,9%	1,3%	0,5%	6,9%	0,2%	0,1%
	Informales	19,3%	1,0%	0,9%	16,7%	0,4%	0,3%
	Desocupados	2,6%	0,1%	0,2%	2,2%	0,1%	0,0%
Mujeres	TOTAL	40,6%	4,2%	2,2%	32,9%	0,8%	0,5%
	Ocup. plenos	9,9%	0,2%	0,7%	8,6%	0,2%	0,1%
	Sub. Invisibles	5,4%	1,5%	0,2%	3,6%	0,1%	0,0%
	Sub. Visibles	7,6%	1,6%	0,4%	5,3%	0,1%	0,1%
	Informales	14,0%	0,7%	0,7%	12,0%	0,3%	0,2%
	Desocupados	3,8%	0,1%	0,2%	3,3%	0,1%	0,1%

Fuente: ENEMDUR, 2006

Elaboración: CISMIL

**Cuadro 6.3.** Composición del mercado laboral por sexo, 2003 - 2005

		2003	2004	2005
Nacional	Categoría	100	100	100
	Ocup. Plenos	34,4%	39,6%	36,1%
	Sub. Invisibles	15,4%	10,4%	6,8%
	Sub. Visibles	9,4%	10,8%	7,6%
	Informales	31,6%	32,6%	41,6%
	Desocupados	9,3%	6,7%	7,9%
Hombres		60,5%	58,6%	58,5%
	Ocup. plenos	20,9%	23,2%	22,0%
	Sub. Invisibles	10,9%	7,6%	4,5%
	Sub. Visibles	5,8%	6,4%	4,0%
	Informales	18,7%	18,5%	24,6%
	Desocupados	4,3%	2,9%	3,4%
Mujeres		39,5%	41,4%	41,5%
	Ocup. plenos	13,5%	16,4%	14,1%
	Sub. Invisibles	4,5%	2,8%	2,3%
	Sub. Visibles	3,6%	4,4%	3,5%
	Informales	12,9%	14,1%	17,1%
	Desocupados	5,1%	3,7%	4,5%

Fuente: ENEMDUR, 2003-2005

Elaboración: CISMIL

En relación a la distribución espacial, se puede observar que el proceso de urbanización en el Ecuador se mantiene, entregando una mayor población en las áreas urbanas y por ende mayores tasas de desocupados. La tasa urbana de desocupación alcanza el 7.8%, mientras que la rural el 3.7%. Una vez más, la desocupación es más alta en la mujer que en el hombre independiente, que se encuentre en el sector urbano o rural.

**Cuadro 6.4** Desocupados por sexo y área, 2006

	Sexo	% desocupados
URBANA	Hombres	3,3%
	Mujeres	4,5%
	Total	7,8%
RURAL	Hombres	1,3%
	Mujeres	2,4%
	Total	3,7%

Fuente: ENEMDUR, 2006

Elaboración: CISMIL

*“...se necesita que sea prioridad en la estrategia de desarrollo, el promover el desarrollo de estrategias para proporcionar a los y las jóvenes trabajo digno y productivo.”*

Entre la población económicamente activa del Ecuador existe un porcentaje importante de *jóvenes desempleados*: 14.5%. Esta tasa es el doble de la tasa del país y además los jóvenes alcanzan un nivel del subempleo del 62%. Adicionalmente se encuentra el

*trabajo infantil* se manifiesta con un peso permanente en la estructura del mercado laboral del Ecuador alcanzado el 10% según la encuesta ENEMDUR 2006. Esta tasa implica que más de 600 mil niños y niñas se encuentran trabajando; puestos de trabajo que pudieran ser cubiertos por personas jóvenes o adultas.

Esta caracterización del empleo en el Ecuador permite indicar la clara *segmentación del mercado laboral* entre un sector formal que atiende y esta sujeto en general a los beneficios y deberes de la normativa laboral; y por otra parte, un segmento creciente que alcanza el 45% del mercado laboral que se caracteriza por la informalidad donde persisten bajos salarios, baja productividad y por ende una precariedad en el trabajo.

El problema de la *situación laboral de los discapacitados* es importante. No existe una encuesta que localice a los discapacitados o que entregue información referente al tipo de discapacidad. La ley actual exige a las empresas un porcentaje de empleados discapacitados dependiendo de su personal pero se necesita implementar un verdadero control. El programa "Madres apoyando a Madres" reporta 600 madres capacitadas en 6 provincias, siendo este un programa pionero en esta área de apoyo a los discapacitados.

En relación al tema de *género*, persisten aún prácticas discriminatorias sexistas e incluso homofóbicas que vulneran los derechos laborales y segregan a las personas. Las mujeres perciben en promedio el 66% de los ingresos percibidos por los hombres. El desempleo en las mujeres afroecuatorianas se eleva al 17% en el área urbana.

Justamente en el *tema de etnicidad*, los afroecuatorianos presentan una desocupación del orden del 11%. Según la encuesta de discriminación racial del año 2004 del INEC, el 13% de los indígenas sufre una discriminación laboral y el 10% los afroecuatorianos. Por otra parte se encuentra el *fenómeno de la migración* en el Ecuador. Si bien existe una migración interna, se evidencia el problema en la migración hacia el exterior fruto de la cual se afecta directamente la PEA, pudiendo elevar las cifras de desocupación y subempleo. Adicionalmente, existe el problema social de menores sin padres o madres muy frecuente en las provincias de mayor movimiento migratorio.

Esta caracterización del empleo en el Ecuador permite indicar la clara segmentación del mercado laboral entre un sector formal que atiende y esta sujeto en general a los beneficios y deberes de la normativa laboral; y por otra parte, un segmento creciente que alcanza el 45% del mercado laboral que se caracteriza por la informalidad y subempleo donde persisten bajos salarios, baja productividad y por ende una *precariedad en el trabajo*.

La problemática del desempleo estructural en el Ecuador cruza por atender la segmentación del mercado laboral para así, poder buscar políticas locales dentro de una visión macro que pase del diagnóstico del empleo para atender la problemática del trabajo.

Sobre este tema además es necesario responder a preguntas que atienden directamente sobre tipos de *trabajo que no son remunerados* pero que incluso se exponen en la constitución como el trabajo reproductivo el mismo que brinda un servicio y que es reconocido por la constitución como productivo. Este tipo de trabajo marca una brecha fundamental entre las mujeres y los hombres en lo que respecta a sus agendas temporales.

### 3. Intervenciones actuales

Existen algunas intervenciones destinadas a la generación de empleo. A continuación se destacan algunas de las principales.

Se encuentra el programa de *inclusión de pequeños productores locales*, donde se proyecta fomentar la producción de leche priorizando a aquellos productores que pertenezcan al quintil 1 y 2 de pobreza. El proyecto pretende que a partir de una asociatividad comunal, los productores accedan a un centro de acopio y apoyados por micro créditos y capacitación podrán vender su producto a las industrias procesadoras de leche.

*Plan 5 - 5 - 5*, créditos de hasta 5000 dólares a 5 años plazo y con una tasa de interés del 5%. Es un plan de crédito destina a fomentar los pequeños emprendimientos. En este tema se plantea una inversión de 570 millones de dólares para líneas de crédito conformadas por un sistema nacional de microfinanzas con un total de 70 millones de dólares, crédito productivo para el sector agropecuario por 150 millones de dólares al igual que para el sector empresarial y finalmente 200 millones en crédito para gobiernos seccionales.

Las *compras estatales* pueden ser fundamentales para dinamizar la economía con un impacto directo en el corto plazo. Este proyecto incluido en el Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local 2001 – 2006 y en el Plan de Acción de Empleo 2004 – 2006, permite estimular la economía directamente desde el Estado modificando la estructura del mercado laboral. En el presupuesto del Ministerio de Trabajo del año 2007, las compras estatales alcanzan los 600 mil dólares.

Hay que destacar las propuestas del Ministerio de Trabajo en su *Programa “Kmello”* y las distintas segmentaciones que ha tenido esta propuesta dirigida a la aumentar las posibilidades de encontrar empleo sobre todo para las y los jóvenes. Adicionalmente, esta secretaría mantiene programas de recuperación de menores en localidades como basurales y dispone de un plan articulado dirigido a la erradicación del trabajo infantil. Por otra parte el Ministerio también incluye dentro de su programación anual, un programa para discapacitados al igual que el Observatorio Laboral.

Adicionalmente en este tema se tiene el proyecto *Hilando el Desarrollo*, con una proyección de beneficiarios de 110.000 y un impacto en el empleo de 1000 puestos de trabajo para el año 2007. El proyecto busca generar empleo a través del fortalecimiento y creación de micro empresas locales dedicadas a la fabricación de prendas textiles en la sierra y costa ecuatoriana. El plan consiste en prever de uniformes a estudiantes de escuelas fiscales. Este proyecto tiene una inversión planificada de 2,5 millones de dólares en el año 2007 con una proyección de 30 millones anuales al año 2011. Tomando en consideración que muchas, sino la mayoría de pequeñas empresas de confección tendrán un alto porcentaje de mano de obra femenina, este programa debería además implementarse con una perspectiva de género que apoye a las mujeres con programas articulados de Centros de cuidado diario con servicios de calidad y con modalidades de gestión comunitaria que generen ingresos dignos para una población más amplia y que desincentiven formas de explotación laboral

**Cuadro 6.5.** Ejemplos de programas de inclusión económica y generación de empleo

Programas de inclusión económica	2007		2010	
	Beneficiario	Impacto de empleo	Beneficiario	Impacto de empleo
Hilando el Desarrollo	110	1	1.623.052	6.343
Negocios inclusivos agrícolas	960	48	38,4	192
Turismo para todos	4	16	16	64
Vivienda	60	24	240	24
<b>Total</b>		91		299.343

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, 2007

Elaboración: CISMIL

Existen algunos proyectos dirigidos a los y las jóvenes. El proyecto *Mi Primer Trabajo* y las políticas de juventud orientadas desde el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Bienestar Social, atienden justamente a esta población. El programa *Socio País Jóvenes* del gobierno promueve algunos temas interesantes en relación a la generación de empleo en jóvenes. El propósito de este planteamiento radica en la creación de micro empresas productivas mediante el financiamiento de nuevos proyectos productivos o fortalecer existentes que estén auspiciados por jóvenes entre 18 y 29 años.

**Cuadro 6.6.** Programas de generación de empleo

PROGRAMA	Beneficiario	2007
Red Ampliada del servicio público de empleo	Nacional	723.371
Kmellotel	Nacional	204.793
Kemllo net	Nacional	36.538
Mi kmello	Nacional	5.000
colocaciones	Nacional	42.500
Empleo y MYPES	Nacional	483.605
Unidades Productivas	Nacional	172.000
Fondo microempresa	Nacional	10.057.000
Compras estatales	Nacional	150.000
Capacitación laboral	Nacional	1.522.450
Sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo	Nacional	980.576
Proyecto Nacional de Discapacidades	Nacional	1.222.484
Erradicación trabajo infantil	Nacional	171.500
Programa en basurales	Nacional	41.000
Observatorio laboral	Nacional	245.000
<b>Total</b>		<b>15.334.446</b>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo.

Elaboración: CISMIL

#### 4. Políticas y Estrategias

##### Política 6.1. Propiciar el empleo emergente y dinamizar la economía

Esta política busca impulsar medidas generadoras de empleo que no requieren elevados niveles de capacitación y son desencadenadoras de efectos multiplicadores en la economía pues estimulan la dinámica productiva reduciendo los niveles de desempleo y subempleo en el corto plazo. Ello implica generar estímulos y preferencias a proyectos que tengan mayor impacto en el mercado laboral tales como gasto público en temas de infraestructura física, vialidad, redes de agua y alcantarillado y su mantenimiento, canales, planes de reforestación, vivienda entre otros. A nivel local, se puede incluir propuestas y programas que exijan a la contratación de mano de obra del lugar. Este tipo de experiencias permiten generar un desarrollo local al interior del país y cubrir espacios de demanda y oferta laboral.

##### Estrategias:

1. Impulso al sector vivienda mediante la sociabilización del bono de la vivienda del Estado en las distintas provincias del país.
2. Incentivo a las cooperativas de ahorro y entidades de finanzas solidarias para captar y canalizar el ahorro con costos equitativos, favoreciendo en particular a los emprendimientos de la economía social y solidaria.
3. Fomento a micro y pequeños emprendimientos tomando en cuenta los programas actuales como 5-5-5 o finanzas solidarias en sus diversas formas estimulando proyectos articuladores, cooperativos y comunales exitosos desarrollando una sistematización de los mismos y su difusión.
4. Consolidación de un programa integral dirigido a las finanzas solidarias en sus diversas formas, que permitan a los micro y pequeños empresarios el acceso a recursos crediticios y mercados financieros bajo condiciones preferenciales.
5. Desarrollo y consolidación del Consejo Nacional de la Microempresa.
6. Articulación del Consejo Nacional de la Microempresa con relación a los micro y pequeños proyectos empresariales sistematizados por el Ministerio de Trabajo a fin de potencializar numerosas empresas y descartar proyectos destinados al fracaso.
7. Incentivo al sector agropecuario mediante apoyo a nuevas actividades o bienes potenciales a ser desarrollados en las localidades o territorios.
8. Creación de líneas de crédito dirigidas al sector agropecuario pudiendo ser de primer o segundo piso.
9. Robustecimiento aquellas actividades no tradicionales intensivas en mano de obra y que tienen un alto efecto multiplicador en la economía.
10. Promoción de una política crediticia orientada a la producción y a mediano plazo de procesos de investigación productiva, donde se requiere de un fortalecimiento del INIAP.
11. Fomento a planes de reforestación.
12. Impulso a programas de incentivos para el turismo interno, particularmente en temporada baja.
13. Mejoramiento de la infraestructura y la calidad de los servicios turísticos
14. Identificación y promoción de atractivos turísticos.
15. Desarrollo de campañas de concientización de turismo sostenible, respetuoso de la naturaleza y las culturas

16. Fomento del turismo alternativo como parte de la economía social y solidaria que redistribuya los ingresos entre las comunidades locales.

**Política 6.2. Sociabilizar y promocionar emprendimientos exitosos, generadores de empleo.**

**Estrategias:**

1. Replicación de experiencias exitosas de generación de empleo y trabajo en pequeñas y medianas comunidades.
2. Impulso al intercambio de conocimientos y capital humano y la replicación de experiencias exitosas reconociendo las diversidades territoriales y sociales.
3. Focalización en las poblaciones rurales y en las mujeres, que presentan tasas más altas de desempleo, de programas de empleo favoreciendo la integración de comunidades socialmente heterogéneas.
4. Estimulo del sector moderno como sujeto activo dentro del problema estructural generando líneas de crédito, programas de difusión de bienes y servicios ofertados a nivel internacional, participación en ferias internacionales, capacitación y líneas de investigación.
5. Fortalecimiento del rol rector, regulador y promotor de política pública del Ministerio de Trabajo, desarrollando su capacidad de su sistematización y réplica.
6. Estimulación del diálogo entre el Estado, empresas públicas, empresas privadas y gremios.

**Política 6.3. Fomentar la estabilidad laboral.**

**Estrategias:**

1. Promoción de condiciones de estabilidad laboral y empresarial con reglas claras, que estimulen el paso del subempleo a la generación de una formalidad en el empleo.
2. Implementación de una política laboral sostenible con planes que estimulen el contrato de largo plazo con enfoque de equidad de género.
3. Fomento de la estabilidad laboral para la empresa y las y los trabajadores.
4. Impulso a las Bolsas de Empleo para enlazar la demanda con la oferta real de trabajo.

**Política 6.4. Consolidar la capacitación y formación profesional permanente.**

Se requiere un verdadero proceso de fortalecimiento de un sistema nacional de formación profesional que genere impactos en la formación de capital humano vinculado a las demandas del sector productivo.

**Estrategias:**

1. Reforma y Modernización del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional - SECAP.
2. Reforma y Modernización del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional.
3. Generación del Sistema Nacional de Capacitación y Formación profesional del Ecuador.
4. Impulso de programas de capacitación dirigido a grupos vulnerables.
5. Generación de líneas de investigación sectorial para potencializar bienes y servicios y estimular el valor agregado en los productos.

**Política 6.5. Erradicar el trabajo infantil en las áreas de actividad económica de mayor riesgo.**

Se necesita incorporar políticas pro activas en este campo. Actualmente, existe un compromiso en monitorear las empresas (proyecto con bajos recursos) pero no una política que enfrente el problema y plantee soluciones inmediatas. Enrolamiento en la educación bajo otras necesidades, ecuación especial y acelerada. En salud es importante reconocer que el trabajo infantil produce efectos sumamente nocivos en los menores y que su atención debe ser especializada y particularizada en este problema.

**Estrategias:**

1. Desarrollo de un mapa de riesgo de las principales actividades y empresas que demandan mano de obra infantil.
2. Control de principales sectores y empresas que involucran mano de obra infantil por medio del mapa de riesgo.
3. Desarrollo de un sistema de información nacional que garantice el control y monitoreo de los derechos de niños, niñas y adolescentes a nivel nacional.
4. Estímulo a la reinserción de los / las menores en el sistema educativo con programas intensivos (dos años por uno).
5. Monitoreo de la salud de menores especialmente de 12 años de acuerdo al tipo de actividad que realizó y dotar de las facilidades en áreas de salud para este fin.
6. Impulso a programas de capacitación al sistema de justicia, DINAPEN, Ministerio Público.
7. Impulso a programas de capacitación al sistema de justicia, DINAPEN, Ministerio Público.
8. Impulso a programas de protección especial para niñas, niños y adolescentes.

**Política 6.6. Incentivar la inserción laboral de personas con discapacidad**

No existe una encuesta que levante información detallada sobre la situación de los discapacitados en el Ecuador (lugar de residencia, requerimientos de atención, grado de severidad de la discapacidad, entre otros). Es necesario exigir que se cumplan con la ley de inserción laboral y además que se cumplan con los beneficios a personas con discapacidad. Para ello, se debe trabajar en conjunto con el INEC para formular una

encuesta que proporcione un mapa de discapacitados en Ecuador y en segundo lugar auspiciar el programa de discapacitados del Ministerio de Trabajo proveyéndole de un mayor rango de acción en función de dotación financiera y capital humano.

**Estrategias:**

1. Capacitación permanente a personas discapacitadas y sus familias en especial a las madres de familia.
2. Fomento y estimulación de la capacidad emprendedora de familias (en especial madres) de discapacitados mediante la inclusión de ellas en programas actuales de micro emprendimiento.
3. Fomento a la inserción laboral de personas discapacitadas en empresas públicas y privadas través de incentivos generados por el Estado para las empresas.
4. Impulso a la creación de un centro de entrenamiento para la producción para personas con necesidades especiales (discapacitados).

**Política 6.7. Eliminar prácticas excluyentes y discriminatorias**

Este tema trasciende a distintos grupos poblacionales que se ven afectados por prácticas que vulneran los derechos laborales y segregan a las personas. Se debe exigir procesos claros y transparentes de contratación y vigilar su cumplimiento. Garantizar no solo salarios dignos sino además el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor. Políticas de conciliación de la vida laboral y del hogar para que el cuidado de los hijos o hijas no sea exclusivamente de las mujeres y que exista políticas equitativas para padres y madres.

Los grupos vulnerables como pueblos afroecuatorianos son sistemáticamente excluidos al igual que la población indígena. Ambas poblaciones además se caracterizan por altas tasas de pobreza y requieren de una mirada particular para entender y atender el problema.

Despidos intempestivos o el hecho que la empresa se rehúse a emplear a una persona por su orientación sexual, condición de salud, apariencia física, color de piel, género, estado civil o edad o su condición de embarazo requieren de un control, vigilancia y sanción por parte de la autoridad.

**Estrategias:**

1. Difusión de derechos laborales mediante campañas de comunicación.
2. Fomento a las denuncias y su respectivo respaldo por prácticas excluyentes y discriminatorias a través del Ministerio de Trabajo.
3. Vigilancia en los diferentes tipos de contratos por parte del Ministerio de Trabajo.
4. Capacitación constante a empresarios y trabajadores mediante el sistema nacional de capacitación y formación profesional.
5. Impulso a concursos nacionales que permitan realizar un reconocimiento a empresas por prácticas incluyentes.

**Política 6.8. Generar incentivos para canalizar recursos de remesas hacia inversión productiva.**

Se busca estimular la canalización de estos fondos hacia una inversión productiva que tenga impactos en el mediano y largo plazo. En conjunto con el fortalecimiento de un mercado financiero micro empresarial, la estimulación con recursos frescos podría ser la ventana para la generación de proyectos que posibiliten ejecutar iniciativas que tengan un carácter local. En este sentido, se debe incentivar la canalización de estos recursos potencialmente por el Ministerio de Trabajo en coordinación con instituciones como la CORPEI, SECAP, MCDS, las que poseen programas exitosos y que pueden potencializar los mismos con estos recursos. Conviene una vez más coordinar las distintas iniciativas vinculadas con este tema y proponer metas y objetivos claros que permitan distinguir al empleo como fin y que incentiven a las iniciativas que tengan mayores efectos multiplicadores en la economía.

**Estrategias:**

1. Canalización de las remesas hacia micro y pequeñas empresas ligadas a estrategias de desarrollo económico local sostenibles.
2. Generación de estímulos del Estado para impulsar pequeñas y medianas empresas en el ámbito local.
3. Articulación de iniciativas locales de desarrollo económico con los programas de capacitación que impulsa el gobierno.
4. Articulación entre estructuras públicas y privadas para orientar el destino de remesas en fomento a actividades productivas.

**Política 6.9. Fomentar el retorno voluntario de emigrantes ecuatorianos.**

La relación entre oportunidades y el desarrollo de capacidades es un punto fundamental en el desarrollo integral del país. El plan se orienta a crear incentivos productivos que partan por la creación de nuevas oportunidades en el país que pueden ser cubiertas por el capital humano del Ecuador y adicionalmente que puedan brindar oportunidades a aquellos ciudadanos ecuatorianos que han buscado estas oportunidades fuera del país.

**Estrategias:**

1. Incentivo para el retorno de migrantes.
2. Impulso a programas de reinserción laboral para investigadores y profesionales.
3. Promoción de programas de apoyo y acceso a programas y activos productivos de hogares monoparentales de emigrantes.

## **Objetivo 7: Recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común**

### **1. Fundamento.**

La construcción de espacios de encuentro común es primordial para la creación de una sociedad democrática. Los espacios públicos potencian y dan a los miembros de la sociedad un sentido de participación igualitaria y activa en la construcción de proyectos colectivos que involucran los intereses comunes de dichos miembros.

Al hablar de incrementar los lugares de encuentro común pensamos en la construcción y fortalecimiento de una esfera pública como principio básico de la modernidad y como garantía para la existencia de proyectos emancipadores: en los lugares públicos se puede deliberar sobre los intereses comunes y poner en cuestionamiento las jerarquías étnicas, de clase y de género, así como la naturaleza de los poderes y las tradiciones.

La construcción de una esfera pública fuerte es uno de los mecanismos de apoyo más eficientes para la laicización de la sociedad y del Estado. Allí es donde se ejerce más efectivamente la exposición libre de las distintas creencias religiosas, culturales o políticas. Los espacios comunes pueden ser también los sitios donde se descubre el gusto de vivir en sociedad: allí se pueden realizar actividades que otorgan placer, disfrute y agrado; los espacios comunes pueden potenciar el uso creativo del tiempo libre, el rico crecimiento de los niños y jóvenes y posibilitan vivir una vejez digna. Los espacios públicos ayudan a sustituir las ansiedades, la soledad y la miseria emocional a la que conducen los proyectos neoliberales que enfatizan el individualismo, la guerra y la competencia permanente.

La creación de espacios de encuentro colectivo sanos, alegres, seguros y solidarios promueve una nueva concepción de la vida en la que se puede valorar y disfrutar el uso no instrumental del tiempo. La promoción del uso racional del tiempo de ocio mediante actividades físicas y recreativas para todos los grupos de edad mejora las condiciones de salud física y espiritual de todos los habitantes de la nación. Igualmente, la implementación de políticas claras sobre los derechos de participación y de creación de los espacios públicos consolida un sentido activo de la ciudadanía y de la soberanía nacional ya que los ciudadanos y ciudadanas se reconocen y se sienten partícipes y constructores de una sociedad que garantiza para sus miembros el disfrute de bienes comunes como el aire, el agua, el conocimiento, la educación y el empleo, las vías peatonales, los jardines, las tierras, etc.

La construcción de una esfera pública ha sido confrontada desde diversos frentes: en los países del capitalismo central, durante el siglo XX se ha vivido un claro proceso de privatización de la esfera pública, como se evidencia en la colonización de los medios masivos de comunicación, por parte de intereses corporativos, en la privatización de espacios públicos como jardines, bosques, museos y en la cooptación de los partidos políticos por parte de los grupos económicos privados. Renglones asociados a necesidades evidentemente públicas como la educación, la salud, la recreación y el ocio o la seguridad nacional han estado también sometidos a indiscriminados procesos de privatización.

El deliberado intento de debilitar la esfera pública también se evidencia en el abandono de inversiones estatales en proyectos económicos que fortalecen el uso masivo de bienes y su reemplazo por inversiones privadas a favor del uso individualizado, como ocurrió con la sustitución de los trenes por los autos en los Estados Unidos, en demérito del ahorro social y a favor del gasto irracional de energía. Ya desde antes de la Segunda Guerra Mundial, filósofos como Adorno advertían sobre los peligros que acompaña la supeditación de los medios de comunicación a los grandes intereses económicos de las corporaciones. Igualmente, la recreación y el ocio son cada vez más y más monopolizados por transnacionales privadas que intentan convertir a los ciudadanos en consumidores pasivos de imágenes y productos publicitarios.

En el caso de América Latina en general y del Ecuador en particular, a esta privatización de lo público, que se da en el capitalismo contemporáneo, se suma una larga tradición histórica de debilitamiento de lo público. Formas de socialización de origen colonial restringen la construcción de lugares comunes, como sucede con la costumbre de las elites de usufructuar de lo público de manera clientelar, corporativa y a través de sucesiones generacionales. Disposiciones coloniales que evitaban la libre circulación de personas pertenecientes a los estratos subalternos de clase, raza o género se han reactivado por la costumbre y han creado un sistema en el que las jerarquías y las exclusiones se materializan en los espacios públicos.

Para construir la esfera pública es necesario llevar a cabo una gran campaña de educación cívica, construir una red de instalaciones y promover actividades recreativas e intelectuales que respondan a la necesidad de crear una sociedad amigable y solidaria. Es prioritario crear un canal público de televisión, una red de radios, periódicos y revistas que permitan crear y consolidar un espacio de opinión pública contrapuesto a los medios sometidos a las corporaciones y grupos privados.

Es urgente disponer de una infraestructura física donde se pueda deliberar, conocer y disfrutar de experiencias que garanticen el crecimiento espiritual, físico e intelectual de los individuos; es necesario contar con los recursos físicos y culturales que permitan que los individuos se involucren en la toma de decisiones que afectan lo colectivo, que se desarrollen de manera armónica y puedan vivir una vida más integral. Se necesita crear una variada oferta de espectáculos culturales, de actividades recreativas, así como promover el conocimiento y la apropiación ciudadana del patrimonio cultural tangible e intangible de la nación.

## 2. Diagnóstico:

El cuadro a continuación nos muestra alguna información sobre el tiempo dedicado al sueño y la práctica de actividad física<sup>67</sup> y además acerca del gasto en recreación, de la única fuente nacional disponible al momento sobre el tema, la Encuesta de Condiciones de Vida.

---

<sup>67</sup> En la Encuesta se pregunta si la persona realiza deporte. Sin embargo, en estricto rigor la práctica del deporte solo se puede considerar cuando existe competencia en torno al mismo, por lo que se considera a la práctica del deporte como una aproximación a la realización de actividad física.

**Cuadro 7.1: Indicadores sobre tiempo y gasto en recreación y espectáculos culturales, 1995 – 2006**

	1995	1998	1999	2006
<b>PERSONAS</b>				
<b>Diario</b>				
Horas que acostumbra dormir		8,00	7,87	7,88
<b>Mensual</b>				
Días mes - practica actividad física (18 años y más)		8,03	8,51	8,64
Horas mes - practica actividad física (15 años y más)			63,60	58,80
<b>HOGARES – Gastos mensuales en USD</b>				
Gasto en periódicos	2,33	2,14	1,46	1,64
Gasto en loterías, rifas, bingos		1,20	1,49	1,60
Gasto en diversión (personas de 15 años y más, promedio por hogar)			6,88	6,56
Gasto en sauna, baños, gimnasio, turco, etc.	0,27	0,18	0,18	0,44
Gasto en libros, suscripción revistas, periódicos	1,07	1,27	0,69	0,78
Gasto recreación, diversión	1,58			
Gasto en alquiler de películas y TV Cable		5,09	8,19	
Gasto en alquiler de películas				0,02
Gasto en hoteles, hosterías, tours de viaje		60,68	32,04	

**Fuente y Elaboración:** INEC, ECV 1995, 1998, 1999, 2006

Notamos que las horas que acostumbra a dormir una persona son 7,88 al día para el 2006, con una ligera tendencia decreciente y corresponde con el número de horas señalado como aceptable. El número de días al mes de práctica de actividad física se han mantenido iguales (8,6 al mes en promedio) en la última década. Esto es inadecuado ya que los galenos aconsejan que se realice actividad física por lo menos 3 veces a la semana.

En el 2006, las personas de más de 18 años dedican 59 horas al mes a la práctica de la actividad física, un promedio alto, que se ha reducido respecto a 1999 que muestra un número de horas de 64.

Si se considera que la población escolarizada entre 5 y 17 años realiza actividad física de forma obligatoria en su establecimiento educativo, el 47,8 de las personas mayores de 5 años realiza algún tipo de actividad física.

Es importante anotar que una de las principales causas de muerte de los ecuatorianos son las enfermedades cerebro vasculares. Muchas de estas muertes podrían ser prevenidas con cambios en los estilos de vida, es decir, realizando actividad física con frecuencia y con dietas más equilibradas y saludables.

El sobrepeso se ha convertido en un nuevo problema para la sociedad ecuatoriana. Según muestra la encuesta ENDEMAIN 2004, el 55% de las mujeres en edad fértil sufre de sobrepeso-obesidad (40.4% sobrepeso y 14.6% obesidad). Los problemas del sobrepeso, entre muchos problemas, causan trastornos a los niños de los hogares en donde la madre tiene sobrepeso. Por ejemplo, el 24% de los hogares con madres que tienen sobrepeso tienen niños con retardo en talla. (Freire; Waters 2007)

Fueron constatados también los gastos en los que incurren los hogares en ocio, los cuales son bastante bajos. Ello es consistente con el elevado porcentaje de personas pobres que existe en el país, dado que si muchos tienen carencias para cubrir sus necesidades mínimas es difícil que destinen dinero al ocio y la recreación. Los gastos en periódicos tienen una propensión a la baja con un estimado al 2006 de USD 1,64 que llegaría en el 2010 a 1,22. Los gastos en loterías, rifas y bingos si aumentan en el 2006, llegando a USD 1,60 con respecto al USD 1,49, de 1999, con una tendencia a la alza en la proyección al 2010 de USD 1,68.

Los gastos en diversión de las personas de más de 15 años han disminuido con respecto a los 6,9 dólares de 1999 pues en el año 2006 se registró un gasto promedio de 6,6 dólares. Los gastos en sauna, baños, gimnasio, y turco muestran un crecimiento de 0,18 dólares en 1999 a 0,44 en el 2006. En la proyección al 2010 disminuyen a 0,42. Mientras que en libros y suscripción de revistas de 1999 el gasto de USD 0,69 aumenta en el 2006 a 0,78 con una disminución en la proyección al 2010, cuando se estima que serán de alrededor de USD 0,65.

Con respecto a los gastos en alquiler de películas y TV Cable de la medición realizada en 1998 evidencia un gasto de USD 5,09 que aumentó en 1999 a 8,19. Este registro no fue constatado en el 2006 aunque su tendencia es al alza. Mientras que los gastos en hoteles disminuyeron prácticamente a la mitad de 1998 a 1999 probablemente afectados por la crisis económica del país.

La participación de personas y hogares en actividades recreativas y de ocio se muestra en el cuadro 7.2:

**Cuadro 7.2: Participación en actividades deportivas y recreativas 1995 - 2006 (hogares y personas)**

	PORCENTAJES			
	1995	1998	1999	2006
<b>HOGARES</b>				
SAUNA, MASAJE, GIMNASIO	2	1,5	1,6	2,9
LIBROS/REVISTAS		4,4	2,8	4
RECREACION/DIVERSION -mes pasado	16,3			
APORTE CLUBES Y ASOCIACIONES	9,7	8,9	9,4	6,4
HOTELES, HOSTERIAS, TOURS DE VIAJE	4,5	4,6	3,8	5,4
FIESTAS	46,6	34,8	35,1	35,1
Valor gastado en alquiler de películas y TV Cable		10,9	6,1	
Valor gastado en alquiler de películas				0,6
Valor gastado en periódicos	37,4	32,7	27,9	26,2
Valor gastado en loterías, rifas,..	26,8	15,5	15,1	24,1
Valor gastado en juguetes	39,4	28,8	24,1	26,3
<b>PERSONAS</b>				
Practica deporte		30,7	28,8	28,6
Diversión (15 años y más)			6	5

**Fuente y Elaboración:** INEC, ECV 2006

En el cuadro anterior, los índices medidos por hogares nos muestran que un 2,9% de ellos visitan saunas, centros de masaje o gimnasios con una tendencia al alza al 3,1% en el 2010. La misma tendencia se mantiene con respecto al porcentaje que adquiere libros y revistas pues de un 4% en el 2006 tiene una proyección en el 2010 de llegar a 4,1%.

En la última década existe una disminución en el porcentaje de hogares que aportan a clubes y asociaciones, el cual de 6,4%, en el 2006, mantiene una disminución al 5,4% en el 2010. Lo mismo sucede con las fiestas: de un 35,1% en el 2006 disminuye en la proyección a 29,7%. Esta baja se mantiene en diferentes porcentajes en el valor gastado en periódicos, loterías, rifas y en los juguetes. Es decir, proporcionalmente menos personas y hogares participan de actividades recreativas ahora que en 1995. La disminución en estos rubros en los años 1998 y 1999 es comprensible por la fuerte crisis económica que afectó al país. Sin embargo, al 2006 no se ha recuperado la participación, excepto en el rubro hoteles, hosterías y tours de viaje. Podríamos anotar que tal vez ha habido un desplazamiento de la participación en otras actividades de

ocio a favor del turismo, sin embargo habría que realizar investigaciones más profundas para verificar esta conclusión.

En relación al acceso a bibliotecas por parte de los niños, niñas y adolescentes se encuentra que solo el 46.19% de niños/as y adolescentes de 6 a 17 años que asisten a un establecimiento educativo tienen acceso a biblioteca sin que esto garantice la calidad de las mismas. Llama la atención el hecho que los niños entre 6 y 11 años tengan menor acceso que los más grandes (12 a 17 años) lo que da indicios de que no se está fomentando la lectura desde temprana edad.

**Cuadro 7.3: Acceso a biblioteca - 2004**

**(niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años)**

Desgloses		Porcentaje	Número
ACCESO A BIBLIOTECAS		46.19%	3.261.316
Sexo	Hombre	45.81%	1.659.248
	Mujer	46.58%	1.602.068
Grupos de edad	6 a 11 años	32.78%	1.755.778
	12 a 17 años	67.11%	1.304.401
Etnia	Indígena	37.58%	414.173
	Afroecuatoriano	34.40%	170.662
	Mestizos, Blancos, otros	48.27%	2.676.431
Quintiles de Ingreso	20% más pobre	29.92%	752818
	2do. Quintil	34.97%	741101
	3er. Quintil	44.28%	665377
	4to. Quintil	56.91%	597632
	20% más rico	77.52%	493004
Área Residencial	Urbana	53.00%	2.149.206
	Rural	33.03%	1.112.110

Fuente: SIISE

Elaboración: SENPLADES

Mientras que el 52.36% tienen acceso a computadores y solo el 18.2% tiene acceso a la Internet.

Por otro lado, el 84.7% de los niños, niñas y adolescentes que asisten a un establecimiento educativo tienen acceso a canchas deportivas.

### 3. Intervenciones y Políticas Actuales

Actualmente el Gobierno Nacional propone algunas alternativas en esta área, entre las principales señalamos las siguientes.

- El CEREPS destinará una parte a proyectos de inversión culturales.
- El Ministerio de Deportes realizará obras de infraestructura deportiva, un programa de masificación y socialización del deporte, la cultura física y recreación: “Sembrando una Sonrisa por el Deporte” con actividades formativas en los diferentes estratos de la sociedad, crear los Centros de Formación, Recreación y Práctica Deportiva “CENDEPORTES”, el proyecto de Centros de Alto Rendimiento Topdeportes, desarrollar programas y actividades deportivas autóctonas acordes a nuestra realidad pluricultural y multiétnica e Impulsar y desarrollar actividades deportivas para los ciudadanos con capacidades especiales (discapacitados).
- El MBS desarrolla el Programa de atención a la tercera edad que incluye un componente recreacional.
- El Ministerio de Cultura planea invertir en el fomento y promoción de industrias culturales y procesos creativos, así como en infraestructura y equipamiento cultural, la elaboración de una Agenda Cultural Concertada, la puesta en marcha de un Observatorio Cultural y el Apoyo a expresiones creativas mediante becas.

### 4. Políticas y Estrategias

**Política 7.1. Garantizar a la ciudadanía el derecho al acceso y al disfrute de los espacios públicos.**

**Estrategias:**

1. Creación de un sistema legal que defina y regule el derecho universal al uso y disfrute de los espacios públicos.
2. Reglamentación al castigo a cualquier forma de discriminación que por razones de raza, clase o género inhiba el derecho de todos y de todas a crear y disfrutar del bien público en general y de los espacios públicos en particular.
3. Reglamentación de derecho universal al acceso al conocimiento, a la educación, al trabajo y al tiempo libre como patrimonios públicos.
4. Establecimiento de un marco de competencias legales que armonicen las acciones locales, municipales, provinciales y nacionales en favor de la construcción de espacios públicos.
5. Creación de un marco legal que permita transferir a la esfera pública propiedades privadas que de manera evidente afecten lo público
6. Reglamentación de la gestión pública y apoyo a la creación de escuelas de administración pública que permitan profesionalizar y racionalizar el acceso y ejercicio profesional de los cargos públicos y defina las normas relacionadas con la entrega de resultados y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

**Política 7.2. Promocionar los deberes y derechos respecto al uso de los espacios públicos.**

**Estrategias**

1. Promoción de campañas de capacitación a docentes en el conocimiento de los derechos públicos e incorporación de este conocimiento en el nivel curricular y normativo en todas las instancias educativas.
2. Promoción de las reglamentaciones contra toda forma de discriminación.
3. Implementación de campañas educativas que desarrollen una conciencia sobre el uso adecuado, mantenimiento y preservación de los espacios públicos
4. Promoción de un sentido de participación social en la construcción de los espacios colectivos al comprometer a las escuelas, colegios, universidades, juntas cívicas y gremiales a la construcción o consolidación de los espacios comunes.
5. Promoción de investigaciones que permitan reconocer, racionalizar y aprovechar del papel activo de distintos sectores populares en la construcción y ampliación de la esfera pública nacional.
6. Promoción de los espacios públicos como lugares de paz e implementación de medidas para garantizar la seguridad en el uso de esos espacios.
7. Promoción de campañas educativas tendientes a fomentar la importancia del disfrute del tiempo libre y a valorar su uso creativo.

**Política 7.3. Promocionar los derechos relacionados con el uso del espacio público.**

**Estrategias:**

1. Promoción y apoyo de iniciativas ciudadanas que vigorizan la sociedad civil.
2. Identificación y promoción de colectivos barriales, locales, gremios profesionales, juntas cívicas, asociaciones de edad, asociaciones étnicas o de género, grupos recreacionales, deportivos y culturales cuyas actividades apoyan la consolidación de los espacios comunes.
3. Promoción de inventarios y apoyo estatal y privado a grupos que realizan actividades culturales y que permiten la creación y consolidación de industrias culturales en el país.
4. Promoción de observatorios ciudadanos que fiscalicen civilmente a todos los poderes (económicos, políticos, mediáticos y gremiales) y a la difusión, publicación y discusión de los resultados de dichos observatorios.
5. Promoción a la difusión de los derechos públicos en todas las instancias de la sociedad civil garantizando el derecho a reuniones políticas, a movilizaciones sociales para la petición de derechos, y a la creación de foros de discusión sobre problemas que atañen a la vida cotidiana y a los grandes intereses de las comunidades interesadas.

**Política 7.4. Construir y mantener una infraestructura que garantice el uso eficiente del espacio público, reglamentar y racionalizar su uso.**

**Estrategias:**

1. Creación del canal público de televisión y de una red de radios y prensas públicas.
2. Establecimiento del carácter mandatorio de que toda obra –vivienda, carreteras, puentes, etc. – se haga preservando la existencia del espacio público como andenes o cruces peatonales.
3. Diseño de una amplia campaña de construcción de infraestructuras que en los espacios locales, municipales y provinciales garanticen el uso y disfrute del espacio público: construcción de ciclovías, andenes peatonales, polideportivos, plazas de encuentro colectivo, jardines recreativos y pedagógicos, bibliotecas públicas.
4. Creación de una infraestructura comunicacional y apoyo a las iniciativas sociales -públicas y privadas- que consoliden el derecho al acceso universal a las telecomunicaciones y al uso del internet.
5. Inventario y reglamentación del uso de la infraestructura y del equipamiento deportivo y recreacional existente para planificar su uso socialmente razonable.

**Política 7.5. Regular y promocionar el uso eficiente y apropiado del espacio público.**

**Estrategias:**

1. Creación del subsistema nacional de recreación del Ministerio de Deportes para promover actividades recreacionales y deportivas entre los estamentos escolarizados, no escolarizados y comunitarios del país que en procura el bienestar de los individuos de todas las edades y condiciones.
2. Vinculación de los proyectos de uso del espacio público a los proyectos de institucionalización de la Seguridad Ciudadana que vienen siendo impulsados por el Ministerio de Gobierno y Policía con el objeto de garantizar un uso seguro y democrático de los espacios públicos, respondiendo a las demandas específicas de las comunidades involucradas y los derechos universales de los ciudadanos.
3. Promoción de observatorios ciudadanos que fiscalicen y eviten la privatización de lo público.

**Política 7.6. Incrementar los niveles de Seguridad Ciudadana**

**Estrategias:**

1. Manejo de la seguridad ciudadana desde una perspectiva integral.
2. Participación activa de la ciudadanía en la definición de programas de seguridad ciudadana.
3. Asociación entre las autoridades nacionales, los gobiernos locales, los barrios y los ciudadanos para combatir la delincuencia.

## **Objetivo 8: Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad**

### **1. Fundamento.**

Junto a la producción de recursos para la vida y su continuo mejoramiento, el ser humano precisa mantener y reproducir las condiciones sin las cuales la producción de los bienes para subsistir es imposible. La cultura está constituida por los recursos sociales que permiten mantener y recrear las condiciones de la existencia humana. Tales recursos se organizan en los siguientes cuatro sistemas:

- a) El que conforma la estructura productiva propiamente dicha, que está siempre condicionada por la naturaleza e incluye desde las técnicas elementales de producción hasta los procesos más complejos fundados en el conocimiento científico y el perfeccionamiento tecnológico.
- b) El que conforma la estructura social, en la cual se incluyen todos los elementos que permiten el establecimiento de vínculos entre los miembros de la sociedad y los constituye como parte de una totalidad.
- c) El que conforma la estructura normativa, que incluye los comportamientos y costumbres cotidianas, los valores, las leyes, la moral y los principios jurídicos, además de todas las formas de institucionalidad, así como también las actitudes y conductas individuales y colectivas.
- d) El que conforma la estructura simbólica, que incluye las costumbres de carácter ritual, los mitos, las artes, la ciencia, la tecnología y sus distintas formas de expresión.

Los sistemas de la cultura, que se encuentran siempre condicionados por el tiempo, configuran en cada época las formas que asume la vida social. Estas formas reciben, en cada caso, el nombre de identidad. Y ésta, por lo tanto, no es un sello definitivo, impreso por la naturaleza en la sociedad, sino un conjunto de caracteres que expresan la relación de las colectividades con sus condiciones de existencia. Entre estos caracteres, los hay de larga duración y también los transitorios. Los primeros aseguran la continuidad de las sociedades en el tiempo y lo hacen bajo la forma de la tradición y la memoria histórica. Los segundos corresponden a momentos del devenir social y expresan las necesarias modificaciones en las manifestaciones de la vida humana.

El rol del Estado es de protección y garantía de derechos y el de la sociedad, de observación vigilante y exigencia. El Estado y la sociedad, considerada en su conjunto, tienen por lo tanto precisas responsabilidades con relación a la cultura, ya que su propia finalidad les conduce a asegurar las condiciones de su permanencia. Ni el uno ni la otra pueden sustraerse a tales responsabilidades, so pena de atentar contra la propia existencia de la sociedad y contra la consecución de sus metas. En este contexto, hay que considerar al Estado y a la sociedad, no como realidades acabadas sino en permanente construcción.

Por lo tanto, estas responsabilidades exigen el fortalecimiento del sistema institucional que, respetando los derechos de la sociedad a darse sus propios recursos de

subsistencia y progreso, permita una labor organizada para garantizar primero: la igualdad de oportunidades de acceso a los bienes de la cultura para todos los habitantes del territorio común, sean o no pertenecientes a la nación; segundo: la igualdad de oportunidades para participar en la creación de nuevos valores culturales; y tercero: la necesaria vinculación de la cultura con todas las demás manifestaciones de la vida social y con la institucionalidad del Estado.

La legislación relativa a la cultura se refiere a la igualdad de oportunidades para acceder a los bienes y servicios culturales y disfrutar de ellos, pero es pertinente que se la amplíe a fin de incluir la dimensión cultural que está presente en todas las demás actividades sociales; es decir, en todas las que corresponden a:

- a. La relación de los individuos y comunidades con un Estado que garantice los derechos humanos.
- b. La protección y garantía de los derechos espirituales y materiales, inherentes a la propiedad intelectual, de las obras de creación individual y los conocimientos ancestrales de tipo comunitario.
- c. La producción y el manejo sustentable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la salud.
- d. El respeto a la institucionalidad y la ley, así como el respeto de los derechos de los demás.
- e. La integración regional, continental y mundial mediante la cultura y en un espíritu de paz y solidaridad.
- f. La vigencia de un sistema de libre determinación, libre expresión y libre acceso a los bienes culturales.
- g. El estímulo a la creación, el derecho a la educación artística, etc.

La igualdad de oportunidades no puede referirse solamente a los individuos y menos si por tales se entiende a quienes pertenecen a una etnia, género, edad o grupo dominante. La igualdad se refiere también a los grupos, a fin de superar todas las formas de discriminación, principio reconocido por la Constitución Política vigente.

En esta perspectiva, es necesario incorporar el nuevo concepto de “interculturalidad”, que representa un avance significativo respecto a las antiguas definiciones de “multiculturalismo” y de “pluriculturalidad”. Estos últimos describen la existencia de múltiples culturas en determinado lugar y plantean su reconocimiento, respeto y tolerancia en un marco de igualdad. Sin embargo, no son útiles para analizar las relaciones de conflicto o convivencia entre las diversas culturas, no permiten examinar otras formas de diversidad regional, de género, generacional, pero sobre todo, no permiten analizar la capacidad que cada una de ellas tiene para contribuir y aportar a la construcción de relaciones de convivencia, equidad, creatividad y construcción de lo nuevo.

Este concepto de “interculturalidad” abre una nueva agenda política: la construcción de una sociedad intercultural no solo demanda el reconocimiento de la diversidad, su respeto e igualdad, sino también el reconocimiento de la necesidad de negociaciones permanentes entre los diversos para construir nuevas síntesis, lograr una comprensión plural de la realidad, construir el futuro y revalorar el patrimonio cultural material e inmaterial. Así entendida, la interculturalidad tiene capacidad para lograr un mínimo acuerdo entre los actores sociales, políticos e institucionales diferenciados para fundamentar una propuesta de desarrollo a largo plazo, una visión concertada sobre el Ecuador del futuro, porque apela a sentimientos y valores que trascienden las

diferencias que desunen. Aunque el pacto social es finalmente político, su hilo conductor es profundamente cultural.

La interculturalidad es una potencialidad en el actual mundo globalizado, una oportunidad para los países periféricos y un nuevo paradigma para entender nuestra propia realidad. Como oportunidad permite a los países pobres alcanzar un desarrollo sostenible con identidad. Como nuevo paradigma permite entender la relación profunda entre patrimonio ambiental y cultural como medios de vida, recursos estratégicos y como parte de una simbología, de una cosmovisión, de un imaginario. La interculturalidad, entonces, es la apuesta de futuro para la construcción de una identidad nacional como comunidad incluyente y soberana en el mundo globalizado.

### **2. Diagnóstico:**

El conjunto de fenómenos económicos, sociales y políticos, identificados bajo el nombre de globalización, ha puesto a las sociedades en riesgo de quedar sin horizontes claros para el desarrollo de su vida histórica y, particularmente, para la orientación de sus quehaceres político-culturales. La “caída de las grandes utopías” ha buscado hacer del mercado la única dimensión reconocible de la realidad, lo que ha provocado un deterioro de la vida espiritual y práctica de las comunidades humanas. Los cambios surgidos a lo largo de las últimas décadas, como consecuencia de estos dos hechos, no han logrado ser comprendidos aún de modo pleno, impidiendo definir con claridad los nuevos vínculos de la vida social y las formas de articulación de la cultura con la vida general de las sociedades.

En consecuencia, el conjunto de fenómenos al que se hace referencia se caracteriza por un agudo proceso de descomposición de la vida social y política y se manifiesta en el auge de una corrupción nunca antes experimentada, la desaparición de los objetivos nacionales postergados por el predominio de intereses particulares y dificultades de lograr diálogos y acuerdos entre los diferentes actores de la vida nacional.

Al opacarse los vínculos espirituales de la vida social, han aparecido en su lugar dos formas pervertidas que niegan el ser propio de la cultura. Se trata, por un lado, de la tendencia “folklorizante”, que pretende identificar como una imagen “pintoresca” de la realidad los rasgos propios de la sociedad tomados fuera de su contexto histórico-social, material y espiritual. Por otro lado, está la tendencia opuesta, el pseudo-universalismo, que pierde de vista lo propio con su singularidad específica, al tomar como referentes los caracteres externos de lo contemporáneo y universal.

Estas tendencias reproducen las condiciones de la dependencia cultural y obstaculizan la creatividad de nuestros procesos y prácticas culturales. Consecuencia de ello es la aparición de las formas culturales de carácter “técnico”, que entienden el quehacer cultural simplemente como administración mercantil de bienes y servicios culturales.

Por otra parte, es en el ámbito de la cultura donde el fenómeno concentrador y excluyente del Estado se expresa con indicadores altamente preocupantes. Es notoria, en primer lugar, la ausencia de estrategias para promover la interculturalidad, es decir, las relaciones entre grupos humanos diversos poseedores de formas culturales diferentes; y, en segundo lugar, la falta de definición de políticas públicas para la cultura. Así, la agenda cultural solo incluye de manera expresa a actores hegemónicos y excluye a comunidades locales, pueblos indígenas o afro-descendientes, niños, jóvenes, adultos, adultos mayores, hombres y mujeres, quienes requieren encontrar

canales de promoción y difusión que sean fruto del diálogo de conocimientos diversos; propiciar el desarrollo de iniciativas de gestión cultural descentralizada, incluyente, con igualdad de derechos y oportunidades para la equidad de género, generacional, étnica, por opción sexual, de clase, entre otras; e identificar los componentes de la cultura nacional en su riquísimo acervo.

La gestión cultural tiene serias dificultades para realizarse, puesto que, aparte de la escasez presupuestaria, la tendencia a diversas formas de exclusión social, económica, política, entre otras<sup>[1]</sup>, y la ausencia de políticas impiden el tratamiento pormenorizado de los problemas y desafíos de los diversos grupos, se observa que desde el Estado no existe planificación ni coordinación de acciones entre los organismos o unidades institucionales que tienen como objetivo el desarrollo cultural, lo cual provoca una fragmentación y sobre posición de acciones que se circunscriben a tareas puntuales. A esto se suma el hecho de que en ciertos sectores ha prosperado la tendencia a concebir la cultura solamente como la producción de bienes y servicios destinados al mercado.

Las políticas carentes de equidad desarrolladas hasta el presente, no han permitido contar con indicadores culturales suficientes. A pesar de no haber logrado la aceptación de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas, los datos relativos a estos grupos son los únicos disponibles. El VI Censo de Población, realizado en 2001, incorporó dos preguntas relativas a lengua materna y auto identificación étnica, para identificar a los grupos étnicos en el Ecuador. Aunque estas dos preguntas no son suficientes para dar cuenta de una realidad social y cultural compleja, ni han sido consideradas para fines de planificación, constituyen un paso adelante en el reconocimiento de la diversidad étnica en los registros estadísticos. De acuerdo a los datos de ese censo, en Ecuador el 6,1% de la población de 15 años o más se auto consideró como indígena y el 5% como afroecuatoriana.

En general, los resultados del censo no difieren significativamente de los encontrados en la Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares (EMEDINHO) realizada en el 2000. En esta encuesta, el 5,7% de la población de 15 años o más se consideró indígena. Un porcentaje similar se definió como afroecuatoriana; el 72,4% mestiza y un 15,4% blanca.

En cuanto al manejo de la lengua nativa, en el Censo de Población del 2001, el 4,6% de la población de 15 años o más declaró hablar una lengua nativa. Mientras en la Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares este porcentaje fue del 4,4%. En las Encuestas de Condiciones de Vida de 1999, ese porcentaje fue 5,8%. En la Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares se incluyó una definición adicional de etnicidad relacionada con la lengua que hablan o hablaban los padres. Según ésta, en el año 2000, el 12,5% de la población de 15 años o más tendría ascendencia indígena. Al comparar las cifras de este Censo con las obtenidas en el año de 1950, relacionadas con la transmisión de la lengua materna, se advierte una creciente pérdida de este rasgo fundamental de la cultura indígena.

Si se analiza el analfabetismo se puede advertir que mientras en el país 9 de cada 100 personas son analfabetas, en la población indígena el analfabetismo asciende al 28% y en la población afro descendiente llega a 12%. Al revisar los datos se observa que en todos los grupos étnicos, las mujeres presentan tasas más altas de analfabetismo. Sin embargo, son las mujeres indígenas las mayormente afectadas: 36 de cada 100 mujeres indígenas son analfabetas. Si examinamos la escolaridad de la población, los datos del censo de 2001 arrojan los siguientes resultados: quienes hablan solo la

lengua nativa tienen 2,1 años promedio de escolaridad, mientras quienes hablan solo español tienen 7,4 años promedio.

De manera muy sumaria, los problemas más visibles ocasionados por la ausencia o debilidad de una propuesta clara para impulsar la interculturalidad y por la falta de definición de políticas públicas para la cultura son los siguientes:

- Conocimiento fragmentario de las culturas que coexisten en el espacio nacional y local, así como también en los niveles subregional y latinoamericano, y deficiente valoración de sus manifestaciones.
- Falta de reconocimiento de las desigualdades culturales, socioeconómicas, así como de los procesos de dominación, exclusión e imposición.
- Falta de reconocimiento de valores, costumbres y cosmovisiones diversas en la formación de los ecuatorianos. Los sistemas nacionales de educación, salud, justicia, entre otros, continúan siendo excluyentes. La cultura no ha sido parte de los planes de desarrollo, ni ha jugado un papel articulador de la vida social.
- Deficientes mecanismos de relación intercultural.
- Inadecuada estructura institucional de la cultura y escasa participación de los actores sociales en la formulación de políticas y planes en relación con la cultura.
- Desconocimiento, desvalorización y deterioro del patrimonio cultural ecuatoriano de carácter material e inmaterial.
- Desconocimiento de las profundas relaciones entre el patrimonio cultural y natural, de los enlaces entre cultura y desarrollo, entre cultura y globalización alternativa.
- Deficientes condiciones de creación para artistas, escritores y otros actores y gestores culturales de los diversos pueblos, regiones y localidades.
- Debilidad del mercado interno para la promoción, el fomento y el desarrollo de las industrias culturales.
- Escasa e inadecuada participación de los medios de comunicación masiva en la valoración y difusión de manifestaciones culturales.
- Falta de reconocimiento del carácter transversal de la cultura en las políticas públicas.

### 3. Políticas y Estrategias

La nueva lectura de la identidad nacional se expresa hoy en la idea de la “unidad en la diversidad”, “diversidad en la unidad” o “construcción de la interculturalidad”. Esas ideas no pueden ignorar la dominación, la exclusión y las brechas existentes. Una propuesta alternativa debería asumir la diversidad para construir un contrato social equitativo. La construcción colectiva de dicho contrato social es una tarea urgente, una condición indispensable para lograr que sociedades diferenciadas, con múltiples identidades y cosmovisiones, alcancen una convivencia armoniosa y construyan un país próspero, compartido, equitativo, solidario y digno.

Con estos criterios, las políticas en relación con el Objetivo planteado serán:

#### **Política 8.1. Impulsar el conocimiento, valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales.**

Conocer las diversas identidades socio-culturales del Ecuador, afirmar su continuidad histórica, comprender sus principales características, cosmovisiones, valores y

costumbres, y difundirlas de manera sistemática e institucionalizada en los sistemas de comunicación y formación de los ecuatorianos.

**Estrategias:**

1. Realización de estudios especializados sobre las diversas identidades y difusión de sus elementos constitutivos.
2. Reconocimiento, valoración y protección de los conocimientos ancestrales, cosmovisiones y prácticas culturales de los pueblos indígenas y afroecuatorianos.
3. Conservación, estudio y formalización de las lenguas y dialectos indígenas y promoción de su uso.
4. Promoción y garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos.
5. Respeto de la territorialidad indígena y afroecuatoriana, incorporando normas y mecanismos que garanticen a las comunidades sus derechos al territorio.
6. Generación de mecanismos que garanticen el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos aludidos en procesos de negociación y convenios con las empresas nacionales e internacionales.
7. Protección de los pueblos en aislamiento voluntario.
8. Armonización del sistema ordinario de justicia con el sistema jurídico indígena

**Política 8.2. Promover procesos de inclusión y superar la discriminación y las desigualdades sociales y culturales.**

Disminuir las brechas sociales, económicas y culturales existentes entre los diversos grupos humanos del Ecuador, para construir una sociedad sin discriminación.

**Estrategias:**

1. Participación e inclusión ciudadana en la toma de decisiones de los organismos e instituciones vinculados con la cultura;
2. Promoción de mecanismos de comunicación que permitan el reconocimiento y respeto de la diversidad.
3. Incorporación de la visión intercultural en la educación en todos sus niveles.
4. Inclusión de sectores históricamente excluidos en los procesos de creación, acceso y disfrute de bienes y servicios culturales.
5. Reconocimiento, respeto y corresponsabilidad entre mujeres y hombres, eliminando estereotipos de género, etnia, edad, clase, entre otros.
6. Erradicación de todas las formas de discriminación racial, sexual, generacional, religiosa y otras.
7. Promoción de un marco legal e institucional que estimule los procesos de inclusión y sancione toda forma de discriminación.

**Política 8.3. Fomentar la producción estética, científica y tecnológica de carácter nacional.**

Se crea un sistema legal e institucional que tiene como objetivo impulsar los procesos creativos de naturaleza estética, científica y tecnológica de carácter nacional.

**Estrategias:**

1. Identificación y registro de expresiones de creatividad en los distintos campos de la producción humana.
2. Establecimiento de mecanismos que fomenten y promuevan la creatividad.
3. Vinculación de los procesos creativos con los de desarrollo humano.
4. Soberanía audiovisual y comunicativa que fomente la producción autónoma nacional.
5. Protección y garantía de los derechos morales y materiales inherentes a la propiedad intelectual.

**Política 8.4. Promover el acceso universal a los bienes y servicios culturales.**

Esta política está orientada a facilitar el acceso de toda la población a los bienes y servicios culturales para su disfrute y apropiación individual y colectiva.

**Estrategias:**

1. Creación de mecanismos legales e institucionales que fomenten el libre ejercicio y respeto de los derechos culturales.
2. Eliminación de barreras económicas, geográficas, sociales y culturales que impiden el libre acceso al disfrute de bienes y servicios culturales.
3. Universalización del acceso al conocimiento y a la utilización de nuevas tecnologías.
4. Promoción y difusión de la riqueza cultural y natural del Ecuador.
5. Impulso de la cooperación internacional que afirme el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural del Ecuador en el contexto latinoamericano y mundial.
6. Creación de canales que faciliten el acceso a la cultura universal.
7. Creación de mecanismos institucionales y de redes alternativas que faciliten la difusión de las expresiones artísticas y culturales.

**Política 8.5. Promover y apoyar los procesos de investigación, valoración, control, conservación y difusión del patrimonio cultural y natural.**

Proteger la integridad del patrimonio cultural y natural conocido e inventariado. Apoyar la investigación que amplíe y profundice el conocimiento, lo valore y difunda sus resultados.

**Estrategias:**

1. Protección de la propiedad intelectual, colectiva e individual de los conocimientos ancestrales
2. Fortalecimiento legal e institucional para la conservación y manejo del patrimonio cultural y natural.
3. Coordinación entre los entes de control para compartir bases de datos, reportes de situación y seguimiento del patrimonio.
4. Coordinación entre el control del patrimonio natural y cultural con la participación ciudadana, incluyendo a los pueblos indígenas y afroecuatorianos en el manejo de su patrimonio.
5. Fomento de la investigación y difusión del patrimonio cultural y natural.
6. Incorporación de los gestores culturales de los distintos territorios en la conservación y difusión del patrimonio cultural y natural.

7. Incorporación de los resultados de las investigaciones sobre herencia cultural en las políticas públicas, planes, programas y proyectos.

**Política 8.6. Fomentar valores y fortalecer espacios e instituciones que impulsen la interculturalidad.**

Articular la participación coordinada de las instituciones del estado, de la sociedad civil organizada, de los pueblos y nacionalidades, en las acciones interculturales, dentro de un marco legal apropiado.

**Estrategias:**

1. Creación de un Sistema Nacional Intercultural que incluya procesos de descentralización, desconcentración y fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas relacionadas con la cultura.
2. Creación de mecanismos de comunicación que fomenten la interculturalidad.
3. Incorporación del componente intercultural en la planeación y ejecución de los planes de desarrollo local, provincial y nacional.
4. Incorporación de indicadores desagregados por etnicidad, género, generación y vulnerabilidad en los sistemas de planificación, programación y seguimiento para la gestión de la política cultural.
5. Impulso de acciones de discriminación positiva para incrementar el número de funcionarios públicos indígenas y afroecuatorianos.

La ejecución de las políticas enunciadas, supone impulsar procesos interculturales en la sociedad y el estado; la creación de espacios de diálogo y de toma de decisiones a partir de las organizaciones y redes sociales, para garantizar la coherencia y sostenibilidad del desarrollo socio cultural, promoviendo la igualdad y equidad.

## Objetivo 9: Fomentar el acceso a la justicia

### 1. Fundamento.

Para que una sociedad funcione armónicamente es necesario que exista un ordenamiento jurídico que se legitime sobre la base de las condiciones particulares de cada sociedad. Igualmente es necesario que sus ciudadanos conozcan el contenido de la norma, sus derechos y obligaciones sociales; principalmente es necesario que respeten y cumplan su contenido. Sólo de esta manera la sociedad puede erradicar la violencia, el maltrato, el abuso y el atropello.

Cuando existen infracciones o violaciones a los derechos de las personas, sean estas naturales o jurídicas, el Estado, a través de la Función Judicial, debe intervenir para corregir y sancionar el comportamiento o las actitudes de las personas que no observan la norma. De esta manera, apoya al restablecimiento de la relación armónica de las personas. Por tanto, es importante contar con una administración de justicia que actúe sobre la base de los principios de eficiencia, oportunidad, transparencia, honestidad e imparcialidad.

El acceso a la justicia parte del ejercicio de un principio que ampara a todas las personas: saber que sus derechos están tutelados por un ordenamiento jurídico, al cual todos quienes conviven en una sociedad están obligados a respetar y acatar. Sin embargo, no siempre el acceso a la justicia se cumple. Lamentablemente existen ciertas barreras de orden económico, social, cultural y hasta geográfico que impiden su acceso, por lo que personas de escasos recursos económicos o con ciertas limitaciones no pueden acceder a la administración de la justicia estatal, con lo cual sus derechos son desconocidos y atropellados por otras personas que posiblemente están en mejores condiciones.

El desarrollo económico, social, productivo, ambiental y cultural de una sociedad se sustenta en el conocimiento, comprensión y ejercicio de los derechos y obligaciones, en el acceso igualitario a la administración de justicia y en el cumplimiento cabal de las atribuciones y competencias de las entidades estatales responsables de impartir justicia.

Es importante promover y facilitar el acceso ciudadano a la administración de justicia, para lo cual se deben apoyar las reformas estructurales que impulsa la administración judicial y que buscan celeridad en el tratamiento de las causas, la integración del sistema oral a todos los procedimientos judiciales, la creación de los jueces de paz, la instauración del sistema de defensorías públicas, la especialización jurisdiccional en ciertas áreas ( derechos humanos, propiedad intelectual, derechos informáticos), la creación de nuevas judicaturas.

Se debe apoyar la despolitización, despartidización y 'desbufetización' de la administración de justicia, erradicando la influencia del poder político y económico que directamente o a través de ciertos estudios jurídicos inciden con malas prácticas en la administración de justicia, gestionando fallos judiciales a favor de sus intereses, al margen de lo establecido en el derecho. El ejercicio de una administración de justicia, libre de presiones de grupos de poder, contribuye a elevar la credibilidad y confianza

en la Función Judicial, requisito necesario para el mantenimiento de la paz, la armonía social y principalmente garantía para el desarrollo social.

Es necesario impulsar una reforma sostenida al sistema de rehabilitación social, ampliado y mejorando la infraestructura carcelaria; coordinando con la Función Judicial la expedición oportuna de las sentencias penales, para evitar que el número de internos sin sentencia sea creciente. Se debe reformular el sistema de rehabilitación social a efecto que los internos/as en la etapa de internamiento construyan capacidades propias que les ayude a la reinserción social, evitando la reincidencia de los infractores.

La elaboración e implementación de un Plan Nacional para Erradicar las Violencias de Género es una demanda de las mujeres manifiesta en el Plan de Igualdad de Oportunidades 2005-2009. Este constituye una respuesta concreta desde el Estado para garantizar a las mujeres, durante todo su ciclo vital, el derecho a una vida libre de violencia, mediante recursos suficientes y eficaces orientados a la atención y protección de los derechos de las víctimas. Implica medidas de prevención de las violencias de género en la sociedad y en el Estado, de restitución de los derechos violados, así como la prosecución y sanción de los delitos para la construcción de una sociedad respetuosa, igualitaria, equitativa e incluyente.

Las políticas públicas en este ámbito se construyen sobre la base de articulación de las acciones de todas las instituciones públicas relacionadas con el tema y de modo que sea la base de un verdadero sistema nacional de prevención, atención y sanción de las violencias de género.

### **2. Diagnóstico:**

La justicia es un principio valor al que todos los seres humanos debemos acceder y respetar. Es un derecho consagrado en todas las Constituciones de los países del mundo, que además está protegido por los Tratados y Convenios Internacionales. Sin embargo, en la práctica, el acceso de las personas a la justicia no siempre se cumple. Existen ciertas barreras, impedimentos u obstáculos que evitan que una parte importante de la población no pueda acceder libremente y en igualdad de condiciones a la administración de justicia. Estas barreras pueden resumirse en económicas, sociales, culturales y hasta geográficas.

El acceso a la justicia pasa por el conocimiento y reconocimiento de los ciudadanos sobre el alcance y contenido de sus derechos y sus obligaciones. La mayoría de los ecuatorianos desconoce el contenido de la Constitución Política de la República, de las principales leyes que regulan la convivencia de las personas; no saben de las obligaciones y competencias que las instituciones y los funcionarios públicos deben cumplir; no conocen los trámites o procedimientos que deben realizar para accionar el ejercicio de sus derechos antes las instancias públicas responsables de administrar y ejecutar justicia.

La ley ecuatoriana, en concordancia con los principios universales del derecho, señala que el desconocimiento de la ley no exime a las personas de responsabilidad y culpa. Sin embargo, la población ecuatoriana no tiene los niveles educativos y culturales que le permitan conocer el contenido de todas las leyes. En el Ecuador, conforme se desprenden de los estudios realizados por la Empresa Lexis S.A., al 31 de diciembre de 2006 existían 142.759 normas, contenidas en la Constitución, leyes orgánicas, leyes ordinarias, reglamentos a las leyes, reglamentos generales, decretos

ejecutivos, acuerdos ministeriales, ordenanzas, manuales e instructivos. Es prácticamente imposible que una persona, incluyendo a los expertos del derecho, pueda conocer todo el contenido normativo del sistema jurídico ecuatoriano.

Esta situación se agrava si se constata que existe una especie de fetichismo jurídico que en algunos sectores se ha creado, que consideran que se debe expedir leyes para todo, como si ellas, por sí y ante, sí resolverían todos los problemas de la sociedad. La misma empresa Lexis, dentro de sus estadísticas, señala (en un cuadro comparativo sobre la expedición de normas desde 1980 hasta 2006) que en los últimos cuatro años, a partir del 2002, existe una prolífica actividad normativa, lo cual contribuye a elevar la incertidumbre respecto a las normas vigentes que regulan la convivencia social, económica, política, cultural y en todos los ámbitos de las personas en la sociedad ecuatoriana.

Ante el desconocimiento de la norma, las personas se ven obligadas a contratar los servicios profesionales de abogados, quienes por disposición legal son los únicos facultados para representar judicialmente los intereses de sus defendidos, lo cual significa costos económicos. Al momento de enfrentar un litigio, la parte actora, es decir quien demanda, debe cubrir los gastos de las tasas judiciales que le permiten activar el proceso ante la Función Judicial. Los costos y gastos procesales, así como los honorarios que debe reconocer al profesional del derecho, representan un obstáculo económico oneroso, principalmente para aquellas personas escasas de dinero, quienes ante esta situación prefieren no demandar el reconocimiento de sus derechos o caso contrario enfrentan los procesos judiciales en desigualdad de condiciones.

La Constitución Política de la República, elaborada en 1998, en su artículo 24, numeral 10, señala que nadie podrá ser privado del derecho de defensa en ningún estado o grado del respectivo procedimiento. Y dice expresamente: “el Estado establecerá defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas, de los trabajadores, de las mujeres y de los menores de edad abandonados o víctimas de violencia intrafamiliar o sexual, y de toda persona que no disponga de medios económicos”. No obstante lo dispuesto en la norma constitucional, aún no se ha dictado una ley que regule la organización ni el funcionamiento de las defensorías públicas, ni el acceso del ciudadano a los servicios de estas defensorías<sup>68</sup>.

Otro elemento que afecta el acceso a la justicia es la falta de infraestructura física adecuada que permita al ciudadano concurrir a la función judicial, con la certeza de recibir una atención digna y oportuna. Es común observar el mal manejo de los procesos, las causas represadas y archivadas en desorden, la falta de espacios físicos para que las audiencias se cumplan con la solemnidad propia de la administración de

---

<sup>68</sup> El actual Gobierno con el objeto de remediar la falta de ley orgánica y de atender esta necesidad, ha dictado el Decreto Ejecutivo Nro. 563, mediante el cual se crea la Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal.

justicia. No existe la infraestructura tecnológica que contribuya a la automatización de los procesos, facilitando el acceso de las partes procesales al estado de las causas<sup>69</sup>.

La falta de juzgados en lugares alejados a los centros urbanos, ocasiona que las personas, habitantes de localidades rurales o de sitios apartados, no accedan a la administración de justicia, por lo que prefieren desistir de cualquier pleito o lo que es más grave asumir la justicia por mano propia. En peor situación están las personas indígenas que son encausadas y juzgadas sin reconocimiento de su lengua materna y sus costumbres. Si bien la actual Constitución Política reconoce el derecho de las autoridades de los pueblos indígenas a ejercer funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, aún no se ha dictado la ley que haga compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional<sup>70</sup>.

La administración de justicia, en algunos casos, no ha desarrollado una jurisdicción especializada. En consecuencia, existen problemas respecto al tratamiento y administración de ciertas causas, donde es necesario contar con jueces especializados que cuenten con el suficiente conocimiento técnico para tratar ciertos temas. Por ejemplo: la aplicabilidad de los derechos humanos, principalmente aquellos que protegen a sectores sociales que por su condición merecen una tutela especial, tales como niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, pueblos indígenas, discapacitados, personas de la tercera edad. Igual situación ocurre en temas como propiedad intelectual o derechos vinculados al uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación<sup>71</sup>.

El sistema de administración de justicia del país adolece de eficacia. Los procesos judiciales son largos, engorrosos y para muchos ciudadanos complejos, por lo que algunos prefieren no acudir a la justicia estatal para que sus derechos sean reconocidos<sup>72</sup>. Por otra parte, algunos fallos judiciales no responden a las necesidades de las partes, algunos son ambiguos, oscuros o incompletos, por lo que es necesario su ampliación o aclaración, lo que también retarda la ejecución de las sentencias judiciales.

---

<sup>69</sup> Según reportaje periodístico aparecido en el periódico El Comercio, de la ciudad de Quito, en la edición del domingo 5 de agosto de 2007, existirían "más de un millón de causas represadas en las Cortes". Se menciona que la tasa de resolución de casos bajó del 114% en el año 2003 al 78% en el año 2006; la tasa de juicios pendientes, en el mismo período creció del 553% al 653%. La nota señala datos interesantes como por ejemplo: la tasa de jueces por cada cien mil habitantes en el Ecuador es de 6,8, mientras que en Costa Rica, país de características parecidas, es de 14 jueces por cada 100.000 habitantes. El número de computadoras, en el período 2004-2006 bajó a un 46% y de ellas sólo un 24% accede a Internet.

<sup>70</sup> Disposición constitucional, contenida en el cuarto párrafo del artículo 191 de la Carta Suprema.

<sup>71</sup> Según el Informe "La Democracia en América Latina", publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el Ecuador, para el año 2002 existían 5,6 jueces por cada 100.000 habitantes.

<sup>72</sup> De la Tabla 148 del informe "La Democracia en América Latina" se desprenden las siguientes expectativas que los ciudadanos tienen con relación al trato que recibirían en un tribunal o con un juez: de una muestra total de 1200 personas consultadas, un 31,5% tiene expectativas negativas; un 9,1% espera un juicio sin trámites; un 12,5% espera un juicio justo; un 17,8% espera solución en plazo razonable; un 22% espera reparación del daño; un 4,9% tiende a esperar justicia pronta y cumplida; y, un 2,2% espera justicia pronta y cumplida. De la misma fuente, de las 1200 personas consultadas, un 69,8% señaló que no ha tenido problemas judiciales. Sin embargo, del total de personas que si han tenido problemas judiciales, un 40,3% presentó la demanda y completó el proceso; un 46,2% planteó la demanda pero no pudo completar el proceso; y, un 13,5%, por varios motivos, no pudo plantear la demanda.

Otro elemento que perturba la confiabilidad en el sistema judicial es la influencia que ciertas personas vinculadas con los partidos políticos, grupos empresariales y otros sectores de presión realizan en las decisiones de los jueces; así también el palanqueo, el amiguismo y a veces, incluso, las malas prácticas de algunos profesionales del derecho. Estas prácticas han ocasionado que la ciudadanía haya perdido progresivamente la credibilidad en la administración de justicia. La percepción de que ella no actúa con transparencia e imparcialidad, ha afectado sensiblemente la imagen de la Función Jurisdiccional del Estado. Una encuesta realizada por el Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercadeo y Asesoramiento (el barómetro iberoamericano)<sup>73</sup>, señala que para el año 2005 apenas un 11, 0 % de los ecuatorianos confían en la Función Judicial. Esto evidencia la escasa credibilidad en el actual sistema judicial ecuatoriano.

Ante esa desconfianza ciudadana, las personas prefieren desistir de los pleitos judiciales, abandonar las causas o, en el mejor de los casos, llegar a un mal acuerdo con la parte contraria, con lo cual crece la desconfianza, la impunidad, la inseguridad jurídica y sobre todo la inaplicabilidad de un sistema normativo que con absoluta certeza defina los derechos y obligaciones de las personas y contribuya a su ejercicio.

En materia penal existen muchos presos que aún se encuentran en los centros de rehabilitación del país, sin sentencia, lo cual ha ocasionado que el sistema penitenciario colapse, pues la infraestructura disponible, no soporta el número de internos que actualmente alberga, llegando al hacinamiento<sup>74</sup>. En la actualidad se calcula que existen alrededor de 16.425 personas en los Centros de Reclusión del país privadas de la libertad. La capacidad de albergue de los centros de rehabilitación es del 234% con relación a su capacidad física. La situación social de los internos y sus familias es lamentable. Existe un número importante de internos infectados con el VIH, un número mayor de presos/as con enfermedades de transmisión sexual, los hijos/as de las internas no reciben atención en salud y educación, la violencia interna, los abusos y acosos también generan condiciones de inseguridad física y estabilidad emocional.

No obstante el avance jurídico que el Ecuador registra en la protección de ciertos derechos o en la sanción a ciertas conductas violentas que atentan contra la integridad física y síquica de ciertas personas, aún es necesario trabajar en la erradicación de esos comportamientos violentos, protegiendo principalmente a la familia y de manera particular a niños, niñas, adolescentes, mujeres y personas de la tercera edad, grupos que por su situación están en vulnerabilidad y en riesgo frente al abuso y al maltrato. En el Ecuador, si bien se dictó en 1995 la ley 103, referida a la violencia contra la mujer y la familia, aún persisten conductas machistas, agresivas que lesionan a las mujeres tanto física, psicológica como sexualmente. De datos recogidos de los estudios que realiza la Dirección Nacional de Género, del ministerio de Gobierno y del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), se desprende que en 1999 se presentaron 49. 032 denuncias por violencia en las Comisarías de la Mujer

---

<sup>73</sup> El Barómetro de gobernabilidad se toma desde 1992 y representa la única investigación que con un mismo marco conceptual capta el estado de opinión de Latinoamérica y de la Península Ibérica. [www.cimaiberoamerica.com](http://www.cimaiberoamerica.com), Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercados y Asesoramiento.

<sup>74</sup> Según datos proporcionados por la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, para el año 2004 en el Ecuador habían en los Centros Carcelarios alrededor de 6.802 personas sin sentencia.

en todo el país. Cuatro años más tarde, en el 2003, esta cifra se incrementa a 49.146 denuncias, lo que evidencia que las conductas agresivas en contra de las mujeres y miembros de familia no decrece.

### **3. Políticas y Estrategias**

#### **Política 9.1. Promover procesos de formación jurídica para la ciudadanía.**

Solo el conocimiento y reconocimiento de los derechos de los y las ciudadanos, contribuirá al ejercicio de la democracia, al fortalecimiento de la gobernabilidad, al desarrollo integral de la persona y su inclusión al desarrollo nacional.

#### **Estrategias**

1. Impulso al conocimiento y alcance de los derechos y obligaciones ciudadanos y de los mecanismos que permiten efectivizarlos.
2. Promoción de un programa masivo de capacitación y formación continua de funcionarios públicos y de la ciudadanía en ética pública.
3. Fomento de la educación en valores, democracia, integración y derechos humanos. Promoción de foros ciudadanos con participación de organizaciones y movimientos sociales.
4. Promoción un programa de educación en derechos dirigido a la ciudadanía, mediante publicación de cartillas, la organización de eventos, seminarios, de actividades que pueden ser difundidas en los medios de comunicación
5. Desarrollo del programa de capacitación jurídica en la televisión pública “un minuto con mi derecho”
6. Desarrollo de cursos de formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
7. Promoción de audiencias públicas para el debate de leyes, ordenanzas y presupuestos así como la evaluación ciudadana del servicio público.

#### **Política 9.2. Promover el pluralismo jurídico (justicias alternativas), respetando los derechos humanos.**

Un estado multicultural, debe respetar los valores y principios de las diferentes comunidades que habitan en sociedad, sin alterar los principios que protegen y promueven los derechos humanos. Se debe fomentar el diálogo y la superación de conflictos por propia voluntad de las partes.

#### **Estrategias**

1. Promulgación de la Ley y fortalecimiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública.
2. Promulgación de la Ley de Articulación de las Justicias que, salvaguardando las costumbres ancestrales y el ejercicio de la jurisdicción por parte de las autoridades de las nacionalidades y pueblos, permita compatibilizar esta justicia con la jurisdicción común, en cumplimiento además de los compromisos internacionales asumidos por el país en el Convenio 169 de la OIT.
3. Promoción el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias
4. Promoción la discusión y aprobación de la Ley de Jurisdicción de Paz.

### **Política 9.3. Apoyar el fortalecimiento institucional de la Función Judicial.**

Una sociedad camina y se desarrolla de manera armónica cuando existe una adecuada, oportuna e imparcial administración de justicia.

#### **Estrategias**

1. Fomento de un acuerdo estratégico (Función Ejecutiva, Legislativa y Judicial) para un proceso de fortalecimiento institucional sostenido de la Función Judicial.
2. Garantizar la independencia del poder judicial tanto en lo financiero, administrativo y funcional como la autonomía de la carrera judicial.
3. Apoyo a la implementación del sistema de juicios orales al tratamiento jurisdiccional de todas las causas y simplificar el tratamiento de procesos judiciales;
4. Apoyo a la despolitización, la despartidización y reducir la influencia de los grandes buffets de la función judicial.

### **Política 9.4. Reestructurar el Sistema Nacional de Rehabilitación Social.**

Los infractores y las personas que han cometido delitos son seres humanos que merecen ser tratados como tal, merecen tener derecho a una defensa, a un juicio justo y a un sistema de rehabilitación que les permita pagar su pena en condiciones dignas de su condición humana.

#### **Estrategias**

1. Creación de un sistema carcelario que respete la condición de ser humano de los internos, garantizándoles condiciones de vida, en el internamiento, dignas;
2. Creación de una escuela de formación de guías penitenciarios y un sistema de carrera penitenciaria con estímulos al personal que labora en los centros;
3. Promoción de la reforma al Código Penal, Código de procedimiento Penal y Código de Ejecución de Penas;
4. Ampliación y mejoramiento de la infraestructura penitenciaria;
5. Creación una red nacional de casas de confianza para el alojamiento y estadía de los internos considerados como no peligrosos;
6. Implementación de un programa nacional de formación profesional y organización de empresas sociales de reinserción que identifique y permita efectivizar los conocimientos y capacidades de los/as internos/as
7. Impulso a un programa de salud sexual y salud reproductiva en los Centros de Rehabilitación Social

### **Política 9.5. Disminuir la violencia de género y el maltrato infantil.**

El respeto es principio esencial para toda convivencia. Consecuentemente se debe erradicar, perseguir y sancionar a quienes maltraten o abusen física o psicológicamente de las mujeres, adolescentes, niños y niñas.

## Estrategias

1. Desarrollo de una línea de investigación sobre patrones y prácticas socioculturales que naturalizan y perennizan conductas violentas contra las niñas y mujeres.
2. Diseño e implementación de una campaña nacional educativa y de comunicación sobre la prevención de la violencia de género en sus distintas manifestaciones que incorpore la visibilización de los impactos de la violencia.
3. Ampliación de la cobertura del programa de Alfabetización YO SI PUEDO y fortalecimiento de los contenidos educativos para la prevención de las violencias de género.
4. Sensibilización a decisores y operadores de los distintos sectores involucrados en la erradicación de las violencias de género: Sistema de Administración de Justicia, Policía, Ministerios de Gobierno, Educación, Salud, Trabajo e Inclusión Económica y Social.
5. Diseño e implementación un programa de formación sobre atención y protección a víctimas de la violencia de género en sus distintas manifestaciones
6. Desarrollo e implementación de un sistema de atención y protección integral a víctimas de violencia de género que incluya la creación de casas de refugio
7. Diseño y aplicación de protocolos de atención especializados en los diversos sectores involucrados en la erradicación de la violencia de género.
8. Prevención y atención a toda forma de maltrato, violencia, abuso y explotación.
9. Mejoramiento de la calidad de acogida y atención de las instituciones de cuidado diario, salud, educación inicial, recreación y/o protección a través de la implementación de una normativa que priorice el buen trato.
10. Juzgamiento y sanción expeditos de los delitos de maltrato infantil y restitución de los derechos de niñas y niños maltratados.
11. Aplicación del Plan Nacional para combatir el plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral.

## Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política

### 1. Fundamento.

Construir un país para todas y todos no parece posible si no tiene lugar un efectivo involucramiento de la sociedad civil en la conducción de los procesos políticos y económicos del país. La democracia se afirma, de modo sustantivo, en la plena participación ciudadana en la vida pública del país, de la mano de un fuerte sistema de representación política. Se trata, entonces, de constituir una comunidad de ciudadanas y ciudadanos en la que todas las personas afirmen su sentido de pertenencia a ella, ejerzan sus deberes y demanden sus derechos por medio de la participación activa en la toma de decisiones sobre el bien común.

Promover la participación ciudadana implica *fortalecer el poder democrático de organización colectiva*. Es decir: promover la capacidad de auto-movilizar a la ciudadanía para realizar voluntariamente acciones colectivas cooperativas de distinto tipo.

El incremento de tal poder social colocaría a la sociedad civil como el eje que orienta el desenvolvimiento del Estado y el mercado. Ello diferencia esta propuesta de aquellas que han pugnado por visiones estatistas (el socialismo 'real') o mercado-céntricas (el neoliberalismo) de organización social. En este sentido, no solo debe buscarse el fortalecimiento de la organización colectiva de la sociedad sino, a la vez, la extensión del poder social al ciudadano como individuo particular consciente de sus derechos y sus obligaciones.

Existen un conjunto de procesos de innovación institucional y valores políticos de fuerte tradición social que ya existen y anticipan los contenidos de tal poder colectivo democrático. Cabe nombrar al menos cinco:

- a) La vigencia de dinámicas de organización colectiva autónoma como los movimientos sociales (indígena, ecologista, de mujeres, etc.), las redes públicas (migrantes, niñez, deuda externa, etc.) y otras asociaciones civiles;
- b) La existencia de dispositivos participativos, sobre todo en el nivel local, que establecen efectivos interfases entre sociedad y estado (Cotacachi, Ibarra, Cotopaxi, etc.);
- c) El funcionamiento de mecanismos de deliberación pública que promueven la toma colectiva de decisiones (Gobierno Provincial de Tungurahua; asambleas cantonales, consejos de desarrollo cantonal);
- d) El incentivo de dinámicas de economía solidaria/cooperativa que orientan su desarrollo desde las necesidades de la gente y en función del valor del trabajo común (minga); y
- e) El fomento de principios de interacción social asentados en la idea de la solidaridad, la fraternidad, la comunidad de comportamiento. Tales valores constituyen el cemento moral sobre el que se construyen los pilares de una sociedad civil fuerte, requisito fundamental para una democracia y un proceso de desarrollo humanos sólidos.

El deber de un gobierno democrático respecto de la participación social pasa, entonces, por la promoción de la participación ciudadana y la organización social, el fortalecimiento y el rediseño de las instituciones políticas, de los modos de gestión pública y de las formas de coordinar la actividad económica en la perspectiva de

institucionalizar mecanismos de participación pública que eleven la capacidad de incidencia y de control popular de la acción estatal y económica de la sociedad.

Para el efecto se requiere prestar particular atención a una innovación institucional que promueva formas específicas de gobernanza participativa; a la generación y acceso a información precisa y actualizada sobre las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas y sobre el estado de la gestión pública; a la obligatoriedad de la rendición de cuentas de las instituciones públicas; y a vigilar el cumplimiento de la Ley de Elecciones y de las cuotas que garantizan la paridad de la representación y promueven una participación política ampliada de la sociedad.

### **2. Diagnóstico:**

El Ecuador arrastra una crisis política desde hace, al menos, una década. Dicha crisis combina la continua inestabilidad institucional y la pugna entre los principales poderes del Estado; la inmensa ilegitimidad de toda la estructura de representación política, fundamentalmente de los partidos y del Congreso Nacional (el índice promedio de reconocimiento de su gestión, en el último año, asciende apenas al 6% según últimas encuestas)<sup>75</sup>; los irregulares niveles de transparencia y eficiencia de la gestión pública; un progresivo desprestigio del régimen democrático y una escasa capacidad para incorporar institucionalmente la participación ciudadana en los procesos políticos. La crisis política trasciende la coyuntura y se sitúa en un horizonte de temporalidad que amenaza estructuralmente a la democracia.

Cuando este conjunto de factores se combinan, la participación social tiene escasas posibilidades de incidencia efectiva en la agenda pública o tiende a restringirse en ciertas áreas de los gobiernos locales.

A pesar de esto, si se mira al Ecuador en el contexto de América Latina, sus índices de participación electoral (76%) se encuentran por encima del promedio de la región (73%) (Latinobarómetro, 2006). De igual modo, la primera participación electoral de los ecuatorianos residentes en el exterior ha sido valiosa. Así, los datos del Tribunal Supremo Electoral (TSE) señalan que 143.352 ecuatorianos se empadronaron para votar, entre septiembre del 2005 y abril del 2006, en 42 países. Esta cifra, en el contexto de experiencias similares -la de México<sup>76</sup>, por ejemplo, que registró para las elecciones presidenciales del 2006 un poco más de 21.546 votantes en un país de más de cuatro millones de mexicanos que tienen matrícula consular-, aparece como un hecho del todo significativo (Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, 2007).

En términos generales, aunque la vigente Constitución contiene muchos elementos para viabilizar la participación ciudadana (diferentes entre el nivel local y el nivel nacional; y entre sectores), el desarrollo de la participación ciudadana y de su incidencia en las instituciones públicas aparece como una cuestión emergente pero aún marginal en el debate público y que no ha recibido la debida atención desde las instituciones centrales del aparato estatal. Son sobre todo los poderes locales, los movimientos sociales, las ONG y la cooperación internacional los que han procurado su promoción. Ello explica, en parte, las dificultades para encontrar información precisa y de carácter nacional sobre la mayoría de metas e indicadores fijados para describir y proyectar el alcance de este objetivo.

---

<sup>75</sup> Ver Perfiles de Opinión (2005, 2006).

<sup>76</sup> Al igual que el Ecuador, México faculta por primera vez a sus ciudadanos residentes en el exterior a ejercer el voto para elegir Jefe de Estado.

En el marco de este diagnóstico, el Objetivo 10 del Plan Nacional de Desarrollo ha planteado las siguientes **metas de acción** y seguimiento de la gestión pública en lo relativo a consolidar las bases y mecanismos para fortalecer la organización colectiva de la sociedad y propiciar la participación ciudadana en la construcción de los destinos colectivos del país:

- Promover del acceso a la información pública.
- Propiciar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y la lucha contra la corrupción.
- Promover mecanismos de co-decisión y co-gestión pública.
- Propiciar el incremento de la participación ciudadana en actividades públicas y el cumplimiento de las cuotas previstas en la Ley de Elecciones.
- Generar información oportuna y precisa sobre las condiciones de vida de los ecuatorianos y las ecuatorianas.
- Promover la asociatividad, las redes sociales y la organización social.

**La meta 1**, relacionada con la promoción del acceso a la información pública, denota que a pesar de contar con leyes cuyo espíritu radica en la difusión de la información producida por las instituciones públicas, aún es evidente el irregular cumplimiento de sus principales postulados.

Según la Defensoría del Pueblo, a mayo del 2007, solo el 18% de las de instituciones públicas cumplen entre el 80 y el 100% de lo que estipula el artículo 7 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)<sup>77</sup>. En el otro extremo, 31.9% de las instituciones públicas prácticamente no cumplen en ningún sentido con dicha ley (su rango de cumplimiento se ubica entre el 0 y el 20%).

---

<sup>77</sup> Las instituciones del Estado están obligadas a difundir a través de un portal de información o página Web, la siguiente información mínima actualizada: a) Estructura orgánica funcional; b) Directorio completo; c) Remuneración mensual por puesto; d) Servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos; e) Contratos colectivos vigentes; f) Formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites; g) Información total sobre el presupuesto anual de la institución; h) Resultados de las auditorias; i) Información completa sobre los procesos precontractuales, contractuales, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, etc.; j) Listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución; k) Planes y programas de la institución en ejecución; l) Contratos de crédito externos o internos; m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño; n) Viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización de funcionarios públicos; o) Nombre, dirección, y dirección electrónica del responsable de atender la información pública

**Cuadro 10.1** Rango de cumplimiento institucional de la LOTAIP (art. 7)

Rango de cumplimiento (%)	No. de instituciones por rango	%
80-100	54	17,6%
60-80	63	20,5%
40-60	77	25,1%
20-40	15	4,9%
0-20	98	31,9%

**Fuente:** Defensoría del Pueblo

**Elaboración:** SENPLADES

La calificación promedio de cumplimiento de la Ley por parte de las instituciones públicas<sup>78</sup> es de 54.48% según la Defensoría del Pueblo, entidad encargada de vigilar su cumplimiento, y de 28.08% según la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, capítulo Ecuador de Transparencia Internacional<sup>79</sup>.

Además de los deficientes indicadores de cumplimiento existentes, la información a disposición del público no es en todos los casos lo suficientemente clara y comprensible, dificultando el acceso real de la ciudadanía a la misma.

**La meta 2** involucra la promoción de la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y la lucha contra la corrupción. De acuerdo al sistema de seguimiento y evaluación de SENPLADES, en el año 2006, solamente el 51,85% de las instituciones públicas informaron sobre el cumplimiento del Plan Plurianual de Gobierno y Plan Operativo Anual conforme a la Ley.

Se observa entonces una baja pro actividad, de parte de las instituciones y funcionarios públicos, en el tema de transparentar la información pública, como mecanismo para facilitar la institucionalización de la rendición de cuentas.

Este déficit de transparencia constituye un incentivo para la extensión de prácticas de corrupción pública en el país. Según el estudio de Transparencia Internacional 2005, el Ecuador se ubica entre los 40 países más corruptos del mundo, a la par de Bolivia, Afganistán y Nepal. Así mismo, en un estudio sobre transparencia presupuestaria en 10 países latinoamericanos, Ecuador se ubicó último, luego de Brasil, Nicaragua y Perú (CDES, 2004).

**La meta 3** busca estimular los mecanismos de co-decisión y co-gestión pública en el Ecuador. Se trata de promover la gobernanza participativa entendida como la gestión pública abierta a la incidencia y al control de redes públicas mixtas (compuestas por actores estatales y sociales), respaldadas por un sistema de información y comunicación fluido y pluralista y orientado hacia los intereses públicos. Se procura,

<sup>78</sup> Tomando los resultados de las instituciones del gobierno central: función ejecutiva, función legislativa, función judicial, organismos de control, entidades autónomas centrales, empresas públicas de administración central y universidades.

<sup>79</sup> La diferencia de resultados se explica por la metodología utilizada por cada institución. Transparencia Internacional asigna ponderaciones a ciertos ítems del artículo 7 y se basa en una calificación por puntos.

entonces, institucionalizar la participación, la influencia y el control ciudadano a lo largo de todo el ciclo de producción de políticas públicas.

Si bien a inicios de la década de los 90 se impulsaron diversas experiencias de planificación local participativa, desde 1996 toman forma real gobiernos locales participativos bajo la iniciativa de alcaldes indígenas interesados en incluir a una población tradicionalmente marginada en los procesos institucionales (Cotacachi). La participación ciudadana cuenta con una base legal desde 1997 con la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana.

De los estudios existentes se puede afirmar que entre el 15% y el 20% de las municipalidades han desarrollado experiencias de presupuesto participativo o de planificación participativa local. La dificultad de estos procesos reside, no obstante, en la escasa institucionalización y estabilidad de los mecanismos e instancias de participación ciudadana. Es revelador al respecto que ni siquiera se cumpla, en la gran mayoría de casos, con aquellos instrumentos fijados por las leyes<sup>80</sup> como son la puesta en marcha de los comités de desarrollo provincial y las asambleas provinciales, cantonales y parroquiales.

Un reciente estudio sobre participación ciudadana en el Ecuador (CEPLAES, 2006) señala que tales experiencias se localizan sobre todo en la Sierra (66%) y, en mucho menor medida, en la Costa y la Amazonia (17% en ambos casos). Llama la atención la debilidad de tales procesos en el litoral ecuatoriano.

A escala nacional conviene destacar, además, el funcionamiento de algunos Consejos Nacionales, como rectores de las políticas públicas y con una fuerte representatividad de la sociedad civil organizada. Tal es el caso del Consejo Nacional de las Mujeres [CONAMU], el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador [CODENPE], el Consejo Nacional de Desarrollo Afroecuatoriano [CONDAE] y el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia [CNNA]. Existen también el Consejo Nacional de Educación y el Consejo Nacional de Salud, que si bien no son rectores de los sectores, asesoran al más alto nivel la formulación de las políticas públicas de educación y salud y también tienen una conformación que incluye actores organizados de la sociedad civil.

Otros consejos nacionales, no obstante, aparecen más bien como instancias controladas por corporaciones políticas compuestas de forma discrecional por actores poco representativos y cerrados al control social y a la participación ciudadana pluralista.

**Meta 4.** El incremento de la participación ciudadana en actividades públicas y el cumplimiento de las cuotas previstas en la Ley de Elecciones es otra de las metas del presente Plan. Respecto a lo primero, el estudio Auditoría de la Democracia, antes citado, señala un descenso del índice total de la participación pública de 1,38% a 1,30% del 2001 al 2006. Existe una clara disminución de capital social en el país.

Sobre la participación electoral se observa que (Mapa 10.1): 77% de las mujeres y 74% de los hombres electores (mayores de 18 años) votaron en las últimas elecciones

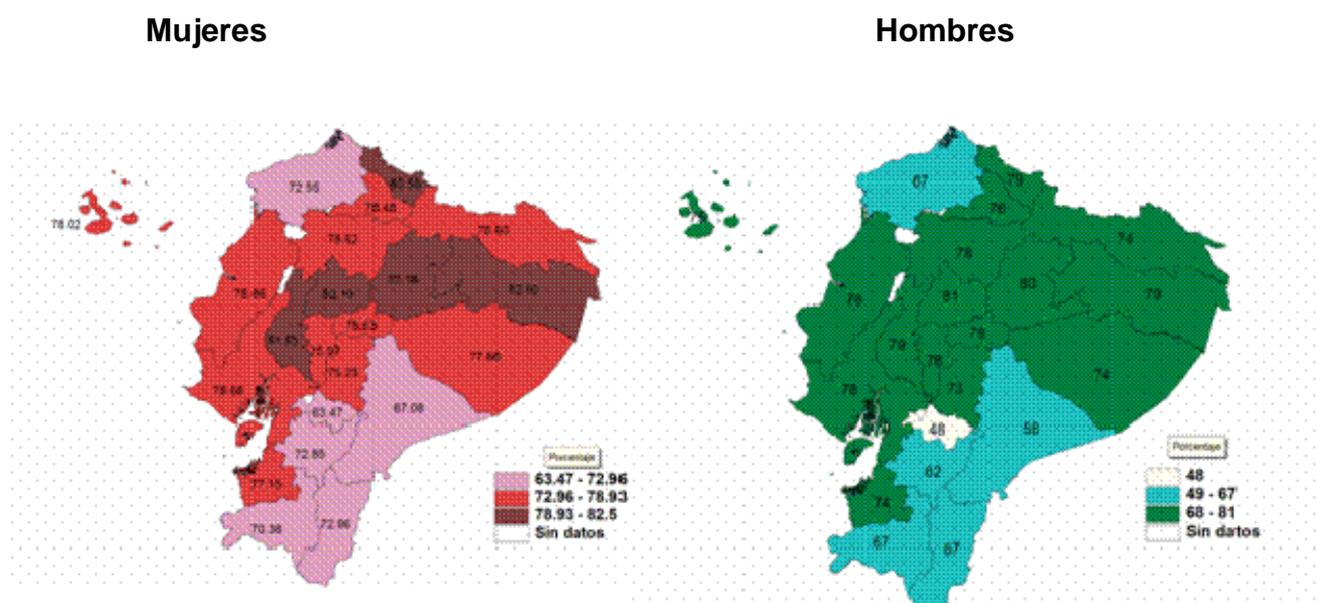
---

<sup>80</sup> Ley de Régimen Provincial, Ley de Régimen Municipal, Ley Orgánica de Juntas Parroquiales y Ley de Descentralización y Participación Ciudadana.

generales de 2006. La participación más baja se da en Azuay, mientras que Cotopaxi y Napo muestran las tasas más elevadas

No se dispone aún de un censo completo de los emigrantes que podrían votar, pero de los que se inscribieron para hacerlo, que fueron la minoría (cabe señalar que aún no fue posible el voto en todos los países en los cuales el Ecuador tiene representación diplomática), en las últimas elecciones votaron el 59% de las mujeres y el 58% de los hombres.

**Mapa 10.1:** Participación electoral 2006 (votantes respecto a electores)



Fuente: TSE  
Elaboración: CISMIL

Respecto de las *mujeres correctamente inscritas en las candidaturas*, se disponen de datos sobre el porcentaje de mujeres candidatas, pero no acerca de su ubicación en las listas. En las últimas elecciones (2006), en numerosos casos se cumplen las cuotas, pero las mujeres resultan electas en menor proporción (cuadro 10.1). La cuota global: 45%, se cumple solo en el caso de las diputadas, en el de las consejeras y concejales bordea el 40%, pero, solamente 25% de los diputados/as, 23% de los concejales/as y 15% de los consejeros/as electos fueron mujeres.

La Ley de Elecciones prevé, además de la cuota, que la ubicación de mujeres y hombres en las listas debe darse en forma alternada y secuencial, pero el Tribunal Supremo Electoral hasta las elecciones 2006 delegó ilegalmente esta tarea a los partidos y movimientos políticos, lo cual hizo que las mujeres sean colocadas al final de las listas, contribuyendo a dificultar su elección.

**Cuadro 10.2:** Porcentaje de mujeres candidatas y electas por provincia, 2006.

Provincia	% Candidatas			% Electas		
	Concejales	Concejas	Diputadas	Concejales	Concejas	Diputadas
Azuay	39,6	53,6	44,0	16,3	0,0	0,0
Bolívar	42,2	10,0	33,3	22,7	0,0	0,0
Cañar	42,3	37,5	33,3	9,1	33,3	0,0
Carchi	42,0	25,0	39,4	10,5	0,0	0,0
Chimborazo	39,0	40,5	50,0	25,0	0,0	0,0
Cotopaxi	39,8	39,4	50,0	21,7	0,0	0,0
El Oro	43,8	52,1	52,3	28,9	25,0	25,0
Esmeraldas	41,0	36,4	50,0	29,2	0,0	0,0
Galápagos	32,3	25,0	22,2	14,3	50,0	0,0
Guayas	42,9	50,9	48,4	30,5	16,7	55,6
Imbabura	43,1	37,0	40,0	19,0	0,0	33,3
Loja	42,3	38,5	50,0	18,0	33,3	0,0
Los Ríos	40,3	50,0	43,1	30,0	0,0	40,0
Manabí	42,6	40,0	55,8	21,9	60,0	25,0
Morona	41,3	31,3	56,3	36,0	50,0	50,0
Napo	38,3	25,0	30,0	45,5	0,0	0,0
Orellana	34,9	12,5	12,5	22,2	0,0	50,0
Pastaza	38,6	18,2	15,0	22,2	0,0	50,0
Pichincha	46,1	41,2	46,6	35,3	20,0	35,7
Sucumbíos	32,5	20,0	16,7	0,0	0,0	0,0
Tungurahua	41,9	33,3	50,0	6,7	0,0	25,0
Zamora	28,1	12,5	38,9	10,5	0,0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>41,4</b>	<b>39,0</b>	<b>45,4</b>	<b>23,0</b>	<b>14,9</b>	<b>25,0</b>

Fuente: TSE

Elaboración: CISMIL

Al hacer una mirada regional, se puede observar que las provincias de la Amazonía presentan, en promedio, menor porcentaje de mujeres candidatas a concejas, mientras que la Costa sur y Azuay muestran la más alta participación. La participación en las candidaturas a concejalías se reparte más equitativamente en todo el país. Pichincha tuvo la participación más alta, mientras Zamora la más baja.

**Mapa 10.2:** Porcentaje de mujeres candidatas a gobiernos locales, 2006



Infancia) del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, entre los más importantes.

Sin embargo, es conveniente continuar con el proceso de mejoramiento del acceso a la información pública y, a la vez, procurar la coordinación entre la multiplicidad de sistemas y subsistemas creados.

**La meta 6** busca la promoción de la asociatividad, las redes sociales y la organización social. En este nivel, aunque la sociedad civil ecuatoriana ha emergido como una fuerza promisoriosa a la hora de promover ciertas demandas colectivas hacia el Estado y de procurar mayores niveles de transparencia en las instituciones públicas, atraviesa un momento de descenso de la participación, debilidad organizativa y bajos niveles de afiliación individual en asociaciones de diverso tipo.

En efecto, según la investigación Auditoría de la Democracia, si bien la participación ciudadana nunca ha sido masiva, en los últimos años se registra un descenso preocupante en el porcentaje de las personas que antes participaban con frecuencia: en el 2001 el 5% de los encuestados asistía semanalmente a reuniones de comités de mejoras para la comunidad, al 2004 ese porcentaje disminuyó a 3,8%, para ubicarse en el 2% en el 2006.

La excepción es el caso de la asistencia a reuniones de organizaciones religiosas donde se registra un incremento en la participación (Selligson, 2006). Del mismo modo, el Civicus (Bustamante, 2006) registra que el 23,8% de los ecuatorianos pertenece a alguna organización y el 8,7% a más de una. Por lo tanto, cerca del 70% no está afiliado a ninguna. De todos modos, no es irrelevante que casi una cuarta parte de los ecuatorianos pertenezca a organizaciones sociales de diverso tipo.

La fragilidad de la sociedad civil se corresponde con el alto nivel de presión corporativa que soporta el Estado ecuatoriano de aquellos actores con mayores recursos económicos y políticos para incidir en la orientación de la agenda pública. Los grupos más excluidos como los pobres, las mujeres, los campesinos, los indígenas, los montubios, los afro descendientes, han visto así reducir sus opciones organizativas y sus posibilidades de incorporar sus demandas en las agendas estatales<sup>81</sup>. De ahí, se deduce la importancia de un sistema que permita ampliar la participación y que incorpore a estos amplios sectores sociales ahora al margen de prácticas de participación política.

En suma, los procesos participativos en el Ecuador tienen un cierto carácter ambiguo o dual: aunque hay más apertura en la legislación (con sus diferencias) y en la "opinión pública" se registra menos participación efectiva en la orientación de los procesos políticos. Si hay menos participación formal, organizada, habría más participación espontánea, explosiva (las caídas presidenciales, por ejemplo) y si hay más participación ahora de las clases medias y altas, hasta hace poco éstas estaban inmovilizadas y eran, más bien, los sectores populares los más activos.

---

<sup>81</sup> El estudio de Auditoría de la Democracia demuestra efectivamente que son los sectores medios y altos los que han adquirido mayor protagonismo en las recientes olas de protestas que ha vivido el Ecuador (2006: 49)

### 3. Intervenciones y Políticas Actuales

El Ministerio de Economía y Finanzas está diseñando un *Modelo de gestión de las finanzas públicas* que incluye información en línea sobre la ejecución presupuestaria del Gobierno Central. Están disponibles en la Web actualmente además del SISSEC y el SIGEF, el SIPREM (Sistema Presupuestario de Remuneraciones del Sector Público) y el SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública). Este último se convertirá en el transcurso de este año en el Sistema Nacional de Inversión Pública, Seguimiento y Evaluación –SNIPSE con una plataforma informática mejorada que facilite el seguimiento de las políticas públicas por parte de todos los actores sociales. También, en coordinación con Contraloría, SENPLADES ejecuta un *sistema de seguimiento a las finanzas seccionales*.

La Secretaría Nacional de Remuneraciones desarrolla el Proyecto de Instituciones Transparentes, el Catastro de instituciones públicas y el Censo de servidores. SENPLADES, en coordinación con las dos instancias mencionadas *promueve políticas de seguimiento y evaluación de la inversión pública y de la calidad del gasto*.

El Gobierno ha creado la *Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana* para aglutinar a diversas organizaciones y promover su participación en las decisiones fundamentales del país. Esta Secretaría se ha propuesto para este año impulsar el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, el fomento de la formación y la participación ciudadana y el desarrollo de la capacidad emprendedora de la sociedad civil.

Cabe destacar otras iniciativas desplegadas en algunos de los gobiernos locales y provinciales donde se han desarrollado mecanismos de participación ciudadana, entre los que destacan la planificación participativa, los presupuestos participativos, consejos sectoriales y diversos mecanismos de consulta y control social. Así, a nivel provincial 18 de los 20 planes provinciales, recopilados por SENPLADES, han sido elaborados con metodologías participativas. A nivel cantonal, el estudio de CEPLAES identifica 83 experiencias participativas de distinto tipo. Algunas de estas experiencias han alcanzado un grado importante de institucionalización como es el caso de Cotacachi que el año pasado cumplió 10 años de la Asamblea Cantonal donde se conjugan varias instancias de participación a nivel sectorial (por ejemplo: Consejo de Salud) y territorial introduciendo la participación ciudadana en amplios aspectos de la gestión municipal.

Por su parte, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción ha mantenido en funcionamiento diversas veedurías ciudadanas compuestas por organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas en relación a una serie de temas y problemáticas que van desde auditorías de la deuda externa a vigilancia social sobre la contratación de obras públicas. Las observaciones de tales veedurías, sin embargo, no tienen efectos vinculantes sobre los procesos que regulan.

En lo que toca a la participación electoral, además de las campañas para incentivar el voto en cada proceso eleccionario, el actual Tribunal Supremo Electoral, por primera vez (2007), emitió un reglamento que obliga a todas las listas inscritas para las próximas elecciones a integrantes de la Asamblea Constituyente, a respetar, además de la cuota para mujeres, la alternancia y secuencia entre mujeres y hombres inscritos en ellas.

Actualmente, nuevos sistemas de indicadores que dan cuenta de diversos aspectos de la situación de las y los ciudadanos están en desarrollo: el Consejo Nacional de Promoción de la Competitividad desarrolla el Sistema de Indicadores de Competitividad Provincial; el Ministerio de Turismo, el Sistema de Estadísticas Turísticas Del Ecuador; el Ministerio de Industrias y Competitividad, el Observatorio para la micro, pequeña, mediana empresa y artesanías y el Sistema de información estadística para la industria y el comercio, entre otros.

#### **4. Políticas y Estrategias**

##### **Política 10.1. Promover la formación ciudadana.**

Uno de los grandes problemas del Ecuador es el desconocimiento, de gran parte de la ciudadanía, sobre sus derechos, las formas de exigirlos y el modo de funcionamiento de la gestión pública. Sobre la base de esta falta de información se consolida un sistema de dominación que inmoviliza a la ciudadanía en la aceptación del orden político existente y la somete a mecanismos de extorsión, de intercambio favores o de tramitaciones fuera de la ley en la disputa por asegurar sus derechos.

Se trata, entonces, de desarrollar una política nacional de formación ciudadana para el pleno conocimiento de la población de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales así como de los mecanismos de participación, control y exigibilidad con que cuenta la sociedad para demandar y hacer cumplir tales derechos.

Tal política de formación en ciudadanía empleará todos los medios al alcance del Estado para llegar con información específica a todo el territorio nacional: el uso de la televisión, la radio y la prensa escrita, además de un trabajo pedagógico integrado y popular de escuelas, talleres y asambleas locales. Los procesos formativos e informativos deberán efectuarse en las diversas lenguas que se hablan en el país, ser adaptados a la diversidad de culturas existentes y enfatizar en los derechos de los sectores más excluidos.

##### **Estrategias**

1. Diseño e implementación del sistema nacional de motivación y formación ciudadana.
2. Promoción de una Campaña Nacional sobre la Constitución, los derechos y las obligaciones ciudadanas.
3. Articulación de los procesos de formación ciudadana en el sistema educativo formal y en los sistemas de capacitación y entrenamiento.

##### **Política 10.2. Procurar el acceso a la información pública como herramienta de lucha contra la corrupción.**

Se trata de garantizar la producción, publicación, difusión y acceso a información sistematizada, territorializada, actualizada y comprensible sobre los avances de la gestión pública y la evolución de las problemáticas sectoriales de las diversas agencias estatales. Ello implica promover, desarrollar y continuar con el diseño y construcción de sistemas nacionales de información por sector y problemáticas, y procurar el acceso público por diversos canales (internet, texto, medios de

comunicación), así como la retroalimentación de tales sistemas por medio de la información provista por la ciudadanía.

El manejo ampliado y desagregado de los avances de la gestión pública en el marco del respeto de la ley es una condición irrenunciable para avanzar en la lucha contra la corrupción en las instituciones públicas.

### **Estrategias**

1. Reforzamiento de los mecanismos de regulación y seguimiento (a cargo de la Defensoría de Pueblo) del cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública por parte de las instituciones públicas.
2. Construcción de un sistema integrado de seguimiento a la publicación y difusión, en las respectivas páginas Web institucionales, de los Planes Plurianuales de Gobierno y de los Planes Operativos Anuales de cada institución estatal.
3. Desarrollo de capacidades de producción y sistematización de información para generar sistemas de indicadores estandarizados sobre avances e impactos de la gestión pública (y la calidad del gasto); y ampliación del alcance del contrataneet.
4. Obligatoriedad de audiencias públicas semestrales para todas las instituciones del gobierno central como formas abiertas y accesibles de rendición de cuentas a la ciudadanía.
5. Creación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas con participación e interacción ciudadana.
6. Promoción de una campaña nacional por la ética pública y la lucha contra la corrupción pública.
7. Ampliación del uso del internet para fines de rendición de cuentas (telecentros comunitarios) para el seguimiento de la gestión pública en los territorios.
8. Incorporación de la ciudadanía en la evaluación de la aplicación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
9. Fomento a la rendición de cuentas de instituciones privadas (fundaciones, corporaciones, empresas) que reciban fondos públicos.
10. Promoción de mecanismos explícitos de información accesible sobre los procesos de contratación pública.
11. Impulso a la acción popular y a la participación ciudadana en la Administración de Justicia mediante la institución de jurados y veedurías ciudadanas, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales.

### **Política 10.3. Promover el desarrollo estadístico y el acceso a información actualizada y oportuna sobre las condiciones de vida de los ecuatorianos.**

Esta política busca la generación actualizada, territorializada y accesible de sistemas de información para conocer la evolución en el tiempo de las condiciones de vida de las ecuatorianas y los ecuatorianos. Se trata de promover el desarrollo estadístico del país con el objetivo de generar información científica de calidad sobre el proceso de desarrollo humano en el Ecuador, prestando particular atención a la observación de las condiciones de vida de los grupos excluidos del país: personas con discapacidad, adultos mayores, indígenas, campesinos, afro-ecuatorianos, montubios, mujeres, jóvenes, niños y personas con diversa orientación sexual.

La producción de sistemas estadísticos oficiales constituye la base indispensable para una rigurosa planificación del desarrollo del país en sus múltiples esferas (económica, ambiental, social, territorial, demográfica) y para el efectivo control y seguimiento de parte de la ciudadanía de los impactos de la gestión pública en la situación social de los diferentes grupos que habitan el país.

### **Estrategias**

1. Creación de un sistema nacional de estadísticas e información (INEC-SENPLADES).
2. Promoción de una política integrada de encuestas nacionales a ser publicadas íntegramente en internet y otros medios (INEC)
3. Creación de un sistema nacional de información científica y tecnológica para acceder a bases de datos especializadas (nacionales e internacionales), bibliotecas virtuales y redes de información sobre proyectos e investigaciones (SENACYT)
4. Desarrollo de sistemas de información en temáticas especializadas de fácil acceso y conocimiento para toda la población: ordenamiento territorial; riesgos y desastres naturales; y violencia de género.

### **Política 10.4. Impulsar procesos de participación ciudadana en la gestión y planificación.**

Esta política busca promover la participación ciudadana y el rediseño de los modos de gestión pública y de las formas de coordinar la actividad económica en la perspectiva de institucionalizar mecanismos de democracia participativa que eleven la capacidad de planificación y control social de la acción estatal y económica de la sociedad.

### **Estrategias**

1. Descentralización y desconcentración de la gestión pública por medio de una *nueva matriz de competencias* que especifique con claridad las funciones de cada nivel de gobierno.
2. Articulación transversal del Sistema Nacional de Planificación a la participación ciudadana por medio de Consejo (s) Nacional / Regionales / temáticos de planificación, con amplia representación de sectores sociales.
3. Institucionalización de la planificación provincial y local participativa así como de los presupuestos participativos en los niveles nacionales y sub-nacionales (regionales y locales).
4. Aplicación efectiva de los principios de consentimiento previo informado y consulta previa en programas y proyectos de desarrollo económico productivo: ello tiene particular trascendencia en cuestiones relativas al manejo de recursos naturales estratégicos, conflictos ambientales e intervenciones estatales en áreas de predominio demográfico de población indígena y afroecuatoriana.
5. Fomento a la convocatoria a Asambleas y Cabildos Ampliados para la formulación de las políticas públicas locales.

**Política 10.5. Impulsar procesos de innovación institucional para la gobernanza participativa.**

Esta política apunta a impulsar procesos de gobernanza participativa, entendidos como la acción del gobierno sobre la forma de gestión de redes en las que participan una multiplicidad de actores públicos y privados. El espacio más importante de cooperación Estado-Sociedad son las redes de actores públicos y privados que se observan en niveles específicos o sectores de las políticas (política social, telecomunicaciones, etc.).

Se trata de transformar los roles de las autoridades estatales, en el tránsito de un ejercicio jerárquico de gestión pública (“gobierno”) a un ejercicio que involucra la formación de redes de actores individuales o colectivos de diversa naturaleza (“gobernanza”). Cada segmento de la política pública genera sus redes de actores e intereses particulares por lo que cada instancia estatal debe promover una coordinación reticular de su agenda pública. La generación de redes de gestión pública reposa en una amplia capacidad de coordinación estatal de los múltiples actores involucrados en temáticas específicas, y de una clara voluntad y liderazgo políticos para una gestión abierta, flexible y plural de las agendas de gobierno.

**Estrategias**

1. Fomento a la negociación institucionalizada entre Estado, actores privados y agentes colectivos organizados
2. Funcionamiento de mecanismos de autoorganización o “autorregulación” de la sociedad mediante los cuales los actores corporativos / colectivos cumplen con funciones reguladoras de interés público explícitamente asignadas por el Estado.
3. Fomento a procesos de gobierno electrónico para el control ciudadano de las políticas públicas.
4. Promoción a la institucionalización de veedurías ciudadanas con financiamiento público
5. Implementación de instancias de representación de intereses colectivos (consejos consultivos) por sectores y temas (énfasis en sectores con baja regulación laboral desde el Estado: agro exportación, construcción, etc.)
6. Promoción de mecanismos de cogestión y control participativos a nivel de los territorios : Consejos Gestores de Salud / Educación / Agua / Medio Ambiente / Servicios Públicos.
7. Reconocimiento a la participación de las comunidades y ciudadanos y ciudadanas por medio de asociaciones territoriales con funciones explícitas en la estructura de los sistemas de salud, educación y servicios básicos. Estas instancias propondrán criterios para los planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.

**Política 10.6. Promover la participación política, electoral y el cumplimiento de la ley de cuotas.**

Esta política pretende elevar el nivel de participación electoral de la ciudadanía (tanto de aquellos que residen en el país como en el exterior) así como buscar la paridad (de género) en la formación de las listas que participan en las diversas elecciones nacionales y locales en el país. Simultáneamente, se trata de que dicha participación política paritaria esté acompañada de medidas afirmativas para elevar la designación

de indígenas, afroecuatorianos y personas con discapacidad en la administración pública.

### **Estrategias**

1. Promoción de la paridad entre hombres y mujeres en designación (cargos públicos) y elección (cuotas).
2. Impulsar la representación de las mujeres afroecuatorianas e indígenas en la designación de cargos públicos y respecto en el cumplimiento de la ley de cuotas.
3. Diseño de medidas afirmativas para elevar presencia de indígenas, afroecuatorianos y discapacitados como funcionarios públicos.
4. Promoción del voto de los ecuatorianos en el exterior.
5. Difusión de los derechos humanos de los extranjeros residentes en el Ecuador.
6. Diseño de una campaña nacional contra la discriminación social.
7. Reglamentación de las penalidades y prácticas restitutivas para instituciones y personas que procedan de modo sexista, xenófobo y racista.

### **Política 10.7. Estimular la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil.**

Esta política busca dinamizar, en el marco del más amplio principio de respeto a la autonomía de las organizaciones sociales, los procesos de organización colectiva a fin de dar mayor peso político a los sectores incipientemente organizados, fortalecer dinámicas económicas cooperativas, y promover mecanismos de control desde los usuarios y consumidores de los servicios públicos y privados del país.

### **Estrategias**

1. Impulso a las intervenciones y programas sociales (bono de la vivienda, bono de desarrollo humano, programas nutricionales) que fomenten la organización ciudadana bajo la forma de movimientos sociales, cooperativas, asociaciones, etc.
2. Fomento a la creación de asociaciones para la defensa de los consumidores vinculadas a la Defensoría del Pueblo.
3. Creación de nuevas formas de control social del mercado y de las grandes empresas en torno a la defensa de los derechos del consumidor.
4. Funcionamiento de comités de usuarios en políticas de maternidad gratuita, atención a la infancia, y gestión escolar comunitaria como instancias de control social de los principales servicios públicos del país.
5. Promoción de la organización de cooperativas y asociaciones de productores, intermediarios y emprendedores.
6. Fomento a la organización de redes (productivas, industriales, artesanales) para alcanzar la reducción de costos y el incremento de volúmenes de producción.
7. Promoción de alianzas estratégicas entre gremios y el sector público para innovación productiva e impulso a la economía social y solidaria
8. Apoyo a la organización de trabajadoras y trabajadores terciarizados, temporales, informales así como a los trabajadores autoempleados/autogestionados.
9. Promoción de la economía social y solidaria por medio de la participación directa de asociaciones en la organización de diversos aspectos de la actividad económica. El Estado puede ofrecer financiación a una amplia variedad de

producciones socialmente organizados (no destinadas a la acumulación): asociaciones artísticas, asociaciones de cuidado, redes de comercio justo, subsistemas microregionales de soberanía alimentaria, etc.

10. Impulso a sistemas formación e información útiles para las organizaciones sociales.
11. Incentivo a la formación y funcionamiento, en los territorios indígenas y afroecuatorianos, de consejos sociales conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades.

### **Política 10.8. Propiciar el empoderamiento organizativo del mundo del trabajo**

En vista del debilitamiento de las organizaciones de trabajadores ocasionado por el proceso de flexibilización y desregulación laboral de los años 90, tal política requiere impulsar algunas reformas legales y ciertas líneas de innovación institucional que recompongan las capacidades organizativas del mundo del trabajo y sus posibilidades de intervenir en el control de sus espacios laborales.

#### **Estrategias:**

1. Promoción a la sindicalización y la creación de Consejos de Salarios por rama de actividad.
2. Garantía de funcionamiento de la contratación colectiva.
3. Garantía de funcionamiento neutro de los tribunales de trabajo para recuperar el respeto a la contratación colectiva y a los derechos laborales
4. Aseguramiento de las adecuadas garantías sociales (seguridad social) para empleados y obreros de empresas tercerizadoras
5. Garantía a los/las trabajadores/as domésticos/as y temporales los mismos derechos que a las demás ramas del trabajo y eliminar las diferencias salariales por regiones
6. Implementación de reglas de co-decisión que obliguen a incluir una representación de los trabajadores en los consejos de administración de empresas que superen cierto tamaño.
7. Incentivo a la creación de consejos laborales (trabajadores) de regulación de las condiciones de trabajo (higiene, sanidad, riesgos) con capacidades de vetar/reformar ciertos procesos laborales
8. Reelaboración del código laboral.
9. Recuperación de ciertos derechos de sindicalización (y de acción) a nivel de empresa.

### **Política 10.9. Regular los consejos nacionales (descorporativizar el Estado)**

Se trata de buscar la regulación de un conjunto de órganos públicos colegiados (consejos nacionales) creados ad hoc como entes de administración y control de determinadas áreas de agenda pública y compuestos, muchas veces, por corporaciones poco representativas y cerradas a una participación más amplia de la ciudadanía.

#### **Estrategias**

1. Reforma al esquema de funcionamiento de los consejos nacionales a fin de dotarlos de mayor especificidad funcional y transparencia: separar las funciones de definición de políticas de aquellas de control de su evolución.
2. Reforma a la composición de los consejos nacionales a fin de dotarlos de una mayor representatividad social y un más amplio margen de pluralismo: ampliar la participación, en tales consejos, de otros sectores sociales organizados y de robustecerlos con participación ciudadana no organizada.
3. Formulación de una ley general sobre la composición de consejos/directorios colegiados públicos a fin de dar homogeneidad a la forma de construir su representatividad: composición paritaria (hombres, mujeres) y equilibrada regionalmente, además de una igual participación de delegados estatales, de organizaciones sociales y de ciudadanos-usuarios (no organizados).

## **Objetivo 11: Establecer un sistema económico solidario y sostenible**

### **1. Fundamento.**

La producción y el crecimiento económico son un medio para alcanzar los objetivos superiores del desarrollo humano, entendido como un proceso incluyente, democrático, equitativo, solidario, diverso y ecológicamente sustentable, encaminado a potenciar las capacidades y funcionamientos de la ciudadanía.

El desarrollo humano requiere de una base material de fuerzas sociales articuladas en sistemas productivos en los cuales los mercados internos tienen tanta importancia económica y social como los externos. Los ejes de esos sistemas son el trabajo, la inversión y la tecnología, coordinados por el Estado, responsable de eliminar las inequidades sociales y de corregir las anomalías de sectores en los cuales persisten el desempleo y la represión financiera, las asimetrías de información, la concentración, los elevados costos de transacción provocados por la inseguridad jurídica y el estancamiento de la productividad y competitividad.

La iniciativa privada cristalizada en la eficiencia, creatividad y destreza del trabajo tanto como en el espíritu de emprendimiento y la capacidad de organización del empresariado son los motores del crecimiento económico. Para que ella se concrete en desarrollo humano es preciso conjugarla con un Estado capaz de conducir independiente y democráticamente la gestión de lo público, sobre la base de un orden territorial definido a partir de la realidad productiva, con una organización política descentralizada y desconcentrada y regido por un plan de desarrollo de largo plazo, de amplitud y consistencia suficientes para mitigar la incertidumbre, establecer las estrategias de inclusión, distribución y redistribución del valor agregado, reducir el desempleo, gestionar el desarrollo científico y tecnológico, y ampliar la productividad y la competitividad.

Para potenciar todas las fuerzas productivas nacionales, enmarcándolas en un régimen de derechos económicos igualitarios, se revaloriza lo local frente a la polarización del crecimiento alrededor de tres núcleos urbanos, fomentando cadenas de valor articuladas al desarrollo endógeno local, integrando los procesos productivos a los factores ambientales y optimizando el uso de los capitales naturales renovables y no renovables. Sin eludir los requerimientos de eficiencia económica e integración de los mercados, se promueven acuerdos fundamentales para proyectar al futuro - sectorial, territorial y políticamente- el proceso de desarrollo humano, basados en la solidaridad, reciprocidad e intercambio.

En la compleja diversidad que caracterizan al sistema productivo ecuatoriano el desarrollo rural es pieza determinante para eliminar la pobreza y la exclusión y para afirmar la seguridad alimentaria. La reactivación de las actividades enfocadas a la producción de mercado (interno e internacional) debe conciliar las políticas de exportación con otras de crecimiento auto-centrado, sin descuidar la necesidad de participar en el comercio mundial. La clave de este equilibrio es el incremento de la productividad mediante la capacitación de la fuerza de trabajo, la investigación científica y tecnológica coordinada con el sector productivo, el financiamiento estatal de infraestructura y fomento productivo, un sector societario moderno y transparente y estabilidad macroeconómica, regulados por una estructura institucional independiente, técnica y cooperativa.

La distribución del ingreso en los sistemas de producción y consumo se concentra en la intermediación, lo que frena y concentra la inversión productiva, reduce la participación del trabajo y perjudica a los consumidores. La reactivación productiva requiere de cadenas de valor en las que los factores fundamentales de la producción incrementen su participación en el valor agregado. Esto supone más eficiencia y mayor competencia en las actividades de intermediación y consensos mínimos para reducir la especulación, las prácticas rentistas y la incertidumbre.

La falta de regulación del Estado en la estructura industrial, de la gran mayoría de ramas productivas, ha facilitado la concentración de los medios de producción. La promoción de normas de competencia provocará incentivos para el apareamiento de nuevas firmas en beneficio de una competencia sana que también apoya la productividad.

La distribución secundaria del ingreso debe fomentar la producción mediante una política tributaria discrecional que establezca incentivos temporales para el apareamiento y expansión de nuevas actividades y empresas. Un sistema tributario basado en impuestos directos es el mecanismo que, articulado a un sistema de inversiones públicas canalizado hacia el fomento de la producción, desatará las fuerzas productivas represadas.

La inversión en sectores estratégicos (petrolero, energía, telecomunicaciones, recursos hídricos, ciencia y tecnología, infraestructura de transporte y puertos, y otras actividades con grandes barreras de escala o rendimientos marginales decrecientes), en los que la participación del sector privado ha probado ser insuficiente o socialmente ineficiente, es responsabilidad del Estado, para garantizar la soberanía energética y servicios eficientes y baratos a partir de los cuales se potencie la productividad y competitividad.

La organización del mercado, como cualquier institución, debe ser regulada para cumplir su función dentro del proceso de desarrollo. La reactivación de la producción interna se impulsa mediante programas de compras públicas que al mismo tiempo reducen las presiones sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos. Los programas de reactivación manufacturera requieren de los mecanismos arancelarios y para-arancelarios permitidos en el marco de la Organización Mundial de Comercio. El ejercicio pleno de las soberanías alimentaria y energética necesitan protección a los campesinos y proyectos de inversión estatal para la generación eléctrica, la explotación y refinación de petróleo.

## **2. Diagnóstico:**

El crecimiento económico ecuatoriano se basa en un sistema productivo caracterizado por la extracción de recursos naturales y el cultivo de bienes agrícolas destinados a la exportación. Producción y crecimiento económico han sido entendidos como sinónimos de desarrollo, mientras otros factores cualitativos como la distribución del ingreso o los impactos ambientales originados en los procesos productivos se han considerado prescindibles. Menos aun se han previsto las consecuencias de largo plazo para la sociedad ecuatoriana: su sostenibilidad social, política y ambiental, parámetros mínimos de equidad y la posibilidad real de alcanzar un auténtico desarrollo para todas y todos los ecuatorianos, entendido como un proceso incluyente, democrático, equitativo, solidario, diverso y ecológicamente sostenible, encaminado a potenciar las capacidades y libertades de la ciudadanía.

Durante la última década, el Ecuador no ha logrado avances significativos en la reducción de la pobreza y de la desigualdad social. En 2006 el porcentaje de pobres fue 1,06% menor al de 1995, lo que significa que hoy existen en el país aproximadamente unos 610.000 pobres más que hace una década. En la Costa la pobreza se incrementó 4,24% y en las ciudades 1,86% (Cuadro 1). Esto constituye un factor limitante de la demanda agregada que inhibe la ampliación y profundización de los mercados y que excluye a gran parte de la población de su derecho a satisfacer sus necesidades básicas.

**Cuadro 11.1:** Evolución de la pobreza y extrema pobreza de consumo, 1995-2006 -como porcentaje del total de la población-

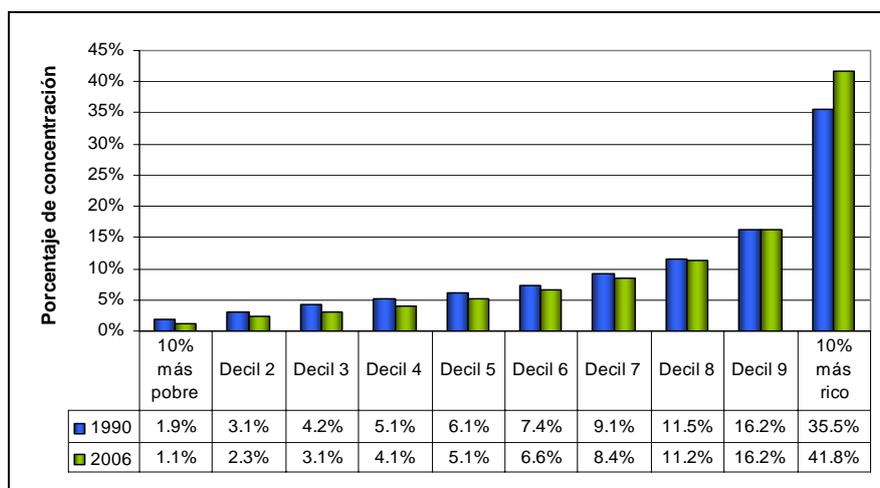
ECV	1995		1998		1999		2006	
	Pobreza	Extrema Pobreza						
<b>Región</b>								
Costa	36.07	9.06	46.44	16.30	52.85	15.98	40.31	10.85
Sierra	41.73	18.53	42.15	21.77	51.44	24.65	33.75	12.20
Amazonía	60.57	23.80	50.04	22.25	n.d.	n.d.	59.74	39.60
<b>Área</b>								
Rural	63.00	27.37	66.75	33.91	75.05	37.68	61.54	26.88
Urbana	23.02	4.11	28.72	7.80	36.39	7.99	24.88	4.78
<b>Nacional</b>	<b>39.34</b>	<b>13.60</b>	<b>44.75</b>	<b>18.81</b>	<b>52.18</b>	<b>20.12</b>	<b>38.28</b>	<b>12.86</b>

**Fuente:** SIISE-INEC con base en INEC, ECV. Varios años.

**Elaboración:** SENPLADES

Los problemas ocasionados por los desastres naturales, la crisis financiera o el cambio de moneda no han impactado proporcionalmente a la población. Según el SIEH-ENEMDU, entre 1990 y 2006 solo los hogares pertenecientes a los más altos estratos de ingresos no vieron retroceder su ingreso per capita, mientras que los ocho primeros deciles redujeron sus niveles de percepción de ingresos. En los últimos 16 años el decil nueve mantuvo su participación del ingreso en el 16,2%, mientras el decil más favorecido la incrementó del 35,5% al 41,8% (Gráfico 1).

**Gráfico 11.1:** Concentración del ingreso per cápita del hogar



**Fuente:** SIEH-ENEMDU, 1990-2006

**Elaboración:** SENPLADES

Este proceso de concentración también inhibe el crecimiento de la demanda y promueve preferencias de consumo por bienes importados de todo tipo, que en una economía pequeña y abierta impacta negativamente en la oferta interna de bienes expuestos a niveles de competencia desproporcionados.

El fracaso de las políticas públicas de combate a la pobreza se debe –entre otros factores- a la carencia de una estrategia de cambio estructural dirigida a generar empleo y a mitigar la desigualdad. Las políticas sociales ‘focalizadas’ siguen viendo en la persona pobre un ‘otro’ que requiere asistencia, pero su inclusión social se abandona a la improbable reacción de un mercado más preocupado por la asimilación de tecnologías expulsoras de mano de obra. El crecimiento y la estabilidad macroeconómica son condiciones necesarias, pero no suficientes, para reducir la pobreza. Más aún, el crecimiento y la estabilidad macro no son valores en sí mismos, son instrumentos que deben articularse en beneficio de los pobres; deben considerar al mismo tiempo mecanismos de inclusión social y productiva de los grupos más vulnerables del país.

Del lado de la producción, el proceso de crecimiento de los últimos años muestra una clara tendencia a la concentración industrial que limita las condiciones reales de competencia, obstaculiza prácticas de mercado transparentes y frena la expansión de la demanda de empleo formal, bien remunerado e incluyente. Las limitadas capacidades reguladoras del Estado y un sistema financiero desarticulado de los requerimientos sociales de inversión y fomento productivo han acelerado la concentración industrial, deslegitimando las virtudes de la economía de mercado (Cuadro 2).

**Cuadro 11.2:** Concentración industrial 2005\*: coeficiente Gini\*\*

	<b>Bebidas<sup>1</sup></b>	<b>Lácteos<sup>2</sup></b>	<b>Comercio<sup>3</sup></b>	<b>Hoteles<sup>4</sup></b>	<b>Construcción<sup>5</sup></b>
<b>Ventas</b>	0,9651	0,9507	0,9411	0,8828	0,8015
<b>Activos</b>	0,9519	0,9434	0,9412	0,9211	0,8948

\* Ramas elegidas al azar.

\*\* El coeficiente de Gini del consumo es una medida estadística de la desigualdad en la distribución del consumo per cápita de los hogares, que varía entre 0 y 1. Muestra mayor desigualdad mientras se aproxima más a 1 y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa.

(1) Treinta y una empresas, de las cuales siete no reportaron ventas

(2) Noventa y siete empresas, de las cuales 46 no reportaron ventas

(3) Ochenta empresas, de las cuales 18 no reportaron ventas

(4) Cien primeras empresas por ventas

(5) Cien primeras empresas por ventas

**Fuente:** Producto Indicador, 2005

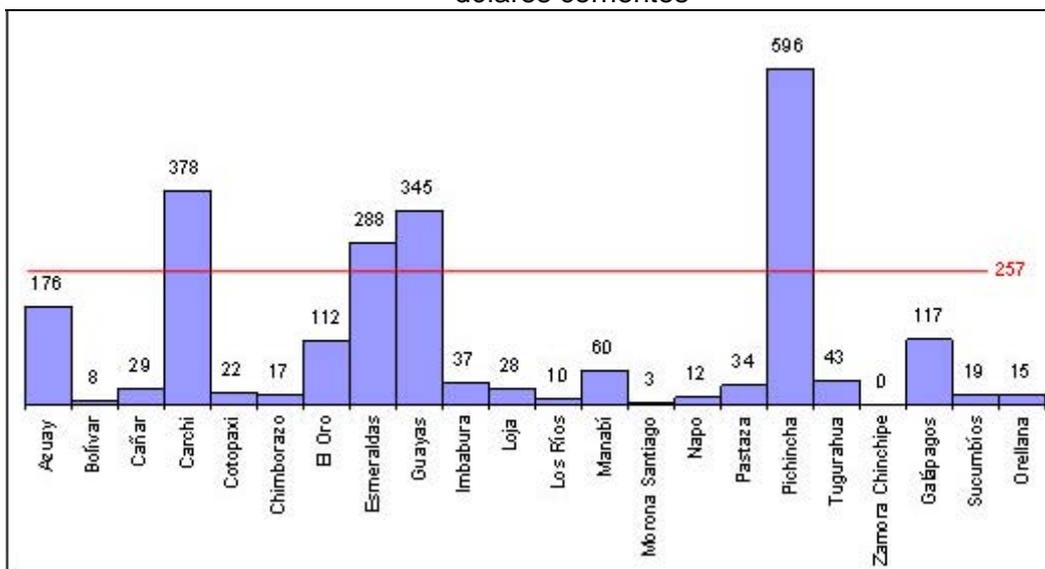
**Elaboración:** SENPLADES

La preponderancia otorgada por el modelo de crecimiento “hacia fuera” al sector externo, que debía guiar el crecimiento económico, ha postergado la necesidad de equilibrar el desarrollo humano en todo el territorio nacional. Según el Servicio de Rentas Internas, en 2004 la carga tributaria media de la población ecuatoriana fue de \$257 por habitante. Sin embargo, solo en cuatro de las 22 provincias la carga por habitante fue superior a la media. En ese año, mientras un habitante promedio de la provincia de Pichincha habría contribuido al Erario con \$596, uno de la provincia de Morona Santiago lo hizo con \$3 y en Zamora Chinchipe simplemente no se registró contribución alguna (Gráfico 2).

Más todavía, el nivel medio de la contribución en Pichincha está sesgado por el domicilio tributario en la capital del país de todas las empresas petroleras; el nivel medio de la provincia del Carchi se explica por su actividad comercial con Colombia; y el de la provincia de Esmeraldas obedece al domicilio tributario de la Refinería Estatal de Esmeraldas. Estas disparidades ilustran las inequidades territoriales, que se muestran más agudas todavía en los niveles cantonal y parroquial.

La apertura propugnada por el Consenso de Washington, en los mercados de capitales y de bienes de los países de menor desarrollo, fue un medio para re-abrir sus economías a las empresas del mundo desarrollado. Sin embargo, al principal factor productivo, la fuerza laboral, no se le permite circular libremente a través de las fronteras y menos emigrar hacia los países del norte. Así, dicho Consenso sirvió, básicamente, para reafirmar la estructura de la distribución internacional del trabajo, de forma que en los países subdesarrollados se siga produciendo bienes de escaso valor agregado, con mano de obra barata, para exportarlos a bajos precios a los países desarrollados.

**Gráfico 11.2:** Tributación por habitante por provincia, 2004  
- dólares corrientes -



**Fuente:** BCE, 2004

**Elaboración:** SENPLADES

Dada la mayor importancia relativa conferida en la década pasada y en la presente a los sectores transables del aparato productivo, solo estos experimentaron limitados incrementos de su productividad. Entre 1992 y 1997, 2,4% para todos los transables y 1,3% para los transables excepto petróleo. Solo las ramas intensivas en el uso de capital –petróleo, electricidad y agua- tuvieron crecimientos significativos de su productividad (8,5% y 3%, respectivamente), pero su demanda de empleo apenas alcanzó al 0,7% de la demanda total de empleo de los sectores no agrícolas. Mientras tanto, las ramas de actividad no transables no agrícolas, que ocuparon el 82,7% de la demanda total de empleos no agrícolas, tuvieron un retroceso del 0,9% en su productividad<sup>82</sup>.

En resumen, el crecimiento de la productividad fue prácticamente nulo. Lo que, conjugado con una estrategia de ajuste estructural anclada a la política cambiaria, exacerbó una crisis distributiva de la que resultaron beneficiados los segmentos poblacionales de mayores ingresos.

Entre 1993 y 1999, solo 13 de 40 ramas de actividad analizadas por el BCE tuvieron incrementos absolutos de la productividad media del trabajo superiores al 20% (minas, pesca, otros cultivos agrícolas, textiles, cría de animales, aceites y grasas, telecomunicaciones, productos de la madera, elaborados de pescado, planes de seguros, camarón –hasta que la Mancha Blanca destruyó el monocultivo- y tabaco). Esta frágil estructura productiva evolucionó en un escenario de ajuste anclado al tipo de cambio que propició conductas especulativas en los mercados cambiario y monetario, en desmedro de la economía productiva. El impacto del fenómeno de El Niño y la debacle del sector financiero detonaron, al finalizar el siglo pasado, la peor crisis económica que recuerda el país, que sería conjurada con la eliminación del riesgo cambiario.

<sup>82</sup> Rob Vos (2002), "Ecuador: economic liberalization, adjustment and poverty, 1988-99", en Rob Vos, Lance Taylor y Ricardo Paes de Barros, Economic Liberalization, distribution and Poverty. Latin America in the 1990s, Edgard Elgar Publishing Limited, UK.

Con el argumento de “sostener” la dolarización se profundizaron las políticas de desregulación del mercado laboral, el control de los déficit fiscales y la liberalización de la inversión extranjera, mientras el resto de factores económicos permanecieron invariables. La consolidación de las estabilidades nominales tardó casi cuatro años y la pobreza convergió lentamente hacia los niveles registrados en 1995 (Cuadro 1).

Desde 2000, el argumento central para sostener la dolarización se ha basado en la necesidad de exportar cada vez más para financiar la balanza externa, en un escenario general de apertura económica. Sin embargo, los resultados alcanzados muestran el fracaso de esta estrategia. Si bien entre 2000 y 2005 el índice de apertura de la economía ecuatoriana se incrementó del 0,748 al 0,812, lo que según la ortodoxia predominante indicaría una evolución apropiada de la economía en su conjunto, la balanza comercial (incluye bienes y servicios) se deterioró, al pasar de menos \$104,2 millones a menos \$803,7 millones, debido a un crecimiento real de las importaciones del 45,1%, mientras que las exportaciones solo crecieron 34,1%, en especial debido a la evolución del precio internacional del petróleo, variable totalmente fuera de control y que oscila de acuerdo a factores exógenos (Cuadro 3)<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Las cifras del Cuadro 3 son diferentes a las usualmente empleadas para diagnosticar el sector externo de la economía ecuatoriana. Se prefiere utilizar dólares constantes de 2000 para precisar el impacto real de la dolarización en la economía productiva.

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

<b>Cuadro 11.3:</b> Importaciones y exportaciones por sectores económicos, 2000 -2005 -Millones de dólares de 2000-										
	Importaciones			Exportaciones			Balance		Índice de apertura	
	2000	2005	Variación	2000	2005	Variación	2000	2005	2000	2005
1. Agricultura, ganadería y silvicultura.	170,1	259,8	52,8	1.147,4	1400,5	22,1	977,3	1.140,7	0,899	0,924
2. Pesca, camarón y larvas de camarón	0,2	1,7	660,5	28,7	17,1	-40,5	28,5	15,4	0,127	0,061
3. Petróleo y minas	16,4	23,6	44,0	2.144,6	3258,1	51,9	2.128,2	3.234,4	0,630	0,723
4. Energía eléctrica, gas y agua	0,0	46,7		0,0	0,5		0,0	-46,2	0,000	0,274
5. Alimentos, bebidas y tabaco	195,4	456,8	133,8	849,0	1350,6	59,1	653,6	893,9	0,980	1,227
6. Textiles y cuero	172,9	372,6	115,5	76,7	79,2	3,2	-96,1	-293,4	0,612	1,027
7. Madera y papel	197,9	330,2	66,9	79,9	98,7	23,5	-118,0	-231,5	0,859	1,168
8. Petroquímica	319,6	583,5	82,6	409,0	396,2	-3,1	89,4	-187,3	0,000	0,000
9. Química, caucho y plástico	2.038,1	1.434,1	-29,6	1.14,4	119,9	4,8	-1.923,7	-1.314,2	12,701	7,254
10. Otras industrias metálicas, no metálicas y equipo	1.882,1	3.861,7	105,2	201,9	316,7	56,8	-1.680,2	-3.545,0	10,258	16,620
11. Servicios privados	896,8	1.447,0	61,3	356,4	358,0	0,5	-540,4	-1.089,0	0,232	0,271
12. Intermediación financiera	45,6	82,8	81,8	0,5	0,5	-6,7	-45,0	-82,3	0,153	0,230
13. Enseñanza, salud y otros servicios personales	52,0	74,9	44,0	39,0	16,3	-58,2	-13,0	-58,6	0,100	0,096
<b>Total</b>	<b>6.009,9</b>	<b>8.720,7</b>	<b>45,1</b>	<b>5.905,6</b>	<b>7.917,0</b>	<b>34,1</b>	<b>-104,2</b>	<b>-803,7</b>	<b>0,748</b>	<b>0,812</b>

**Fuente:** Tablas de Oferta y Utilización, BCE  
**Elaboración:** SENPLADES

Todas las ramas de actividad, excepto pesca, camarón y larvas de camarón (2.), y enseñanza, salud y otros servicios personales (13.) muestran un apreciable incremento de su grado de apertura. Sin embargo, solo las cinco primeras –excepto energía eléctrica, gas y agua- mejoraron sus balances sectoriales en 2005 (con respecto a 2000). Con excepción de alimentos, bebidas y tabaco (5.) y química, caucho y plástico (9.), todas las ramas de las economías manufacturera y de servicios (incluidos la intermediación financiera y los servicios de enseñanza, salud y otros servicios personales) registran agudos deterioros de sus balances externos, lo que lleva a concluir que las exportaciones del sector primario ya no son suficientes para financiar las importaciones demandadas por la economía en su conjunto.

La información disponible confirma la urgencia de modificar la estrategia de crecimiento necesaria para sostener el desarrollo del país. El acelerado crecimiento de las importaciones y el lento crecimiento de las exportaciones no petroleras dan cuenta de las escasas opciones de creación de puestos de trabajo, lo que contribuye a deteriorar las condiciones de vida de la población.

El repunte de las exportaciones de petróleo, si bien contribuye a sostener el presupuesto del Estado, no representa opciones reales de crecimiento del empleo, dada la mínima absorción de mano de obra del sector y la forma de utilizar la renta petrolera en el gasto fiscal. Es así que la apertura, que en el balance ha sido negativa desde 2001, está sostenida por las remesas enviadas desde el exterior por la mano de obra expulsada por un país que no presenta tasas de inversión satisfactorias en las ramas en las que más se puede asimilar la fuerza laboral.

En 2006 el país obtuvo una balanza comercial superavitaria de \$1.448,8 millones, como resultado del sostenido crecimiento de las exportaciones petroleras (que han crecido a una tasa promedio anual de 17,5% entre 2000 y 2006). Pero la balanza no petrolera mantiene un marcado deterioro debido al significativo incremento de las importaciones (que han crecido a una tasa promedio anual del 18,4% entre 2000 y 2006). Las importaciones de combustibles y bienes de consumo registraron mayores crecimientos (37,5% y 19%, en promedio anual, respectivamente), acentuando la dependencia del petróleo, mientras que la dinámica de las exportaciones no petroleras no ha sido suficiente para expandir el empleo y financiar el acelerado incremento de las importaciones. El déficit de la balanza de servicios alcanzó los \$1.347,3 millones y el de la balanza de renta los \$1.989,7 millones, debido principalmente a los pagos de utilidades a inversionistas extranjeros y al pago de los intereses de la deuda externa. El volumen de las remesas de emigrantes, que representan la segunda fuente de divisas después del petróleo, alcanzó los \$2.915,9 millones, pero al parecer ya no es suficiente para financiar la cuenta corriente.

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

<b>Cuadro 11.4: Oferta y utilización finales de bienes y servicios: participación en el PIB, 1993-2006</b>														
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (sd)	2006 (p)
Producto interno bruto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Importaciones totales	30,9	33,8	35,9	31,5	34,9	36,6	27,5	31,0	36,7	41,1	38,2	39,3	42,1	44,3
Consumo final total	74,2	73,3	73,6	72,2	72,3	73,4	73,0	73,8	74,1	75,6	76,5	74,0	74,6	75,6
Gobierno general	10,8	10,4	10,7	9,9	10,0	9,6	9,6	9,8	9,3	9,3	9,1	8,7	8,5	8,4
Hogares residentes	63,4	62,8	62,9	62,3	62,4	63,9	63,4	64,0	64,9	66,4	67,4	65,3	66,1	67,1
Formación de capital fijo	26,4	26,9	25,9	24,2	23,9	24,3	18,8	20,5	24,0	27,4	26,4	25,7	26,8	26,6
Variación de existencias	0,5	1,9	1,6	0,3	2,6	5,3	-2,8	-0,4	3,7	4,9	0,2	1,9	1,9	1,6
Exportaciones totales	29,8	31,8	34,7	34,7	36,0	33,5	38,5	37,1	34,9	33,2	35,1	37,7	38,8	40,5
<b>Fuente:</b> BCE <span style="float: right;"><b>Elaboración:</b> SENPLADES</span>														

El crecimiento de la economía se apoya en el consumo final de los hogares, mientras que la inversión de capital mantiene la misma participación en el PIB que hace una década (Cuadro 4). El reciente repunte de las exportaciones obedece a la escalada de los precios internacionales del petróleo y a una insuficiente expansión de las exportaciones no tradicionales que, en todo caso, parecen limitados para financiar la expansión de las importaciones.

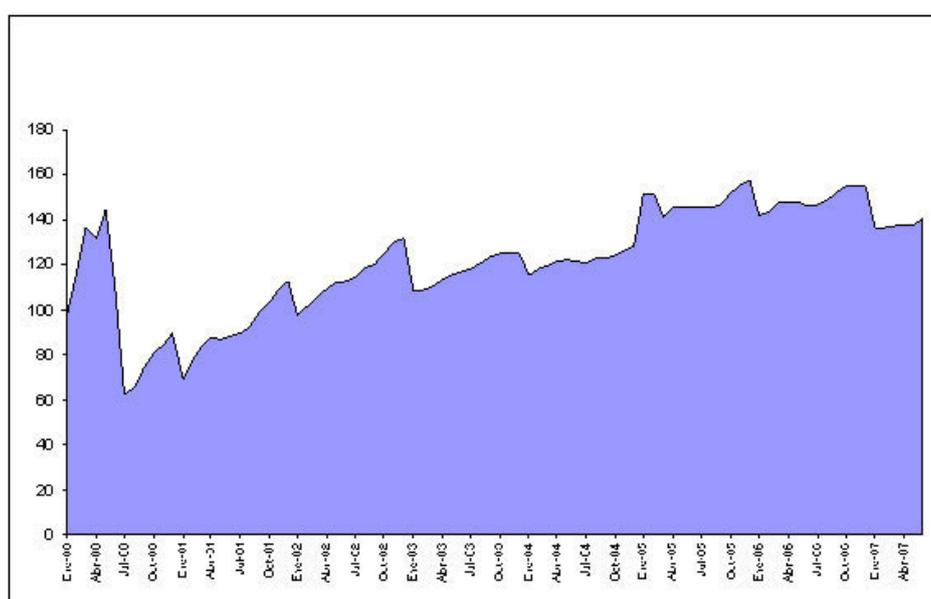
Esta estructura macroeconómica no garantiza el crecimiento en el largo plazo. Mientras en el periodo 2000-2006 el PIB petrolero creció a una tasa promedio anual de 6,3%, el PIB no petrolero lo hizo al 3,5% anual, acentuando la dependencia del país de la extracción de crudo y tornando más vulnerable a la economía interna. Sectores con alta generación de empleo, como la agricultura y el comercio, registran tasas de crecimiento anuales promedio de 2,98% y 3,45%, respectivamente. Esto contrasta con la evolución del sector financiero, que creció a una tasa promedio anual de 5,12%, gracias al manejo de las tasas de interés y al cobro de comisiones que encarecen el crédito, en perjuicio de la inversión productiva.

Cuadro 11.5: Indicadores de coyuntura del mercado laboral ecuatoriano (Cuenca, Guayaquil y Quito)									
Período		Ocupación		Subocupación			Desocupación		
		Global	Adecuada	Total	Visible	Otras	Total	Abierta	Ocultas
		a= b+c	b	c= d+e	d	e	f= g+h	g	h
2003	Enero	91.78	59.67	32.11	8.22	23,89	8.22	5.94	2.28
	Julio	90.00	40.71	49.29	7.68	41.61	10.00	6.82	3.18
	Diciembre	90.70	44.89	45.81	7.22	38.59	9.30	5.62	3.68
2004	Enero	88,61	45,38	43,23	10,67	32,56	11,39	8,07	3,32
	Julio	90,09	48,08	42,01	6,48	35,52	9,91	6,67	3,24
	Diciembre	90,12	47,34	42,46	5,80	36,66	9,88	6,52	3,36
2005	Enero	88,45	43,02	45,43	6,84	38,58	11,55	8,17	3,38
	Julio	88,88	42,28	46,60	6,09	40,51	11,12	7,25	3,87
	Diciembre	90,70	41,47	49,23	5,97	43,26	9,30	4,71	4,59
2006	Enero	89,79	44,16	45,63	6,10	39,54	10,21	5,61	4,59
	Julio	89,85	42,03	47,82	5,24	42,59	10,15	5,98	4,17
	Diciembre	90,97	45,94	45,04	4,65	40,39	9,03	4,87	4,16
2007	Enero	90,11	48,04	42,07	5,15	36,92	9,89	5,97	3,92
	Junio	90,07	49,67	40,40	4,78	35,62	9,93	5,62	4,31

Fuente: BCE Elaboración: SENPLADES

Según el Banco Central del Ecuador, en los últimos cuatro años la desocupación total ha oscilado alrededor del 10% de la población económica activa y la subocupación total alrededor del 40%. La ocupación adecuada no llega al 50% de la población activa (Cuadro 5). Estas cifras marcan el límite estructural del modelo de crecimiento liberalizado y constituyen una causa importante de la pobreza y exclusión que aqueja a la sociedad ecuatoriana.

**Gráfico 11.3:** Restricción en consumo de los hogares ecuatorianos, 2000-2007 - noviembre de 1982=100 -



Fuente: INEC, 2007

El desequilibrio del mercado de trabajo contrasta con la estabilidad de precios, que se ha mantenido en niveles del 2,7% anual en el período 2004-2006, luego de una lenta convergencia que tomó cuatro años a partir de la dolarización. Sin embargo, el costo de la canasta básica de consumo en junio de 2007 fue de \$457,79, mientras que el ingreso familiar mensual fue de \$317,34, lo que determina una restricción porcentual que oscila alrededor del 30%, la misma que muestra una tendencia creciente (Gráfico 3). Para quienes pueden acceder a un empleo, los niveles de la canasta de consumo explican la precaria condición de buena parte de la población ecuatoriana para satisfacer sus necesidades básicas.

En los últimos años las cifras fiscales exhiben superávit (en 2006 el superávit global fue de \$115,1 millones) gracias, más que a la disciplina propuesta por el ajuste estructural, a las facilidades derivadas de la enorme cantidad de dinero que ha ingresado al país por el alto precio del petróleo. Esta acumulación de recursos no ha sido utilizada para fortalecer la débil estructura productiva del país, manteniéndose irracionales preasignaciones presupuestarias que restringen la capacidad de maniobra del Gobierno. El panorama fiscal no es alentador, si se tiene en cuenta que el perfil de vencimientos de la deuda externa se concentra entre 2007 y 2015, lo que en los próximos años reducirá el superávit primario (\$1.029 millones en 2006) y la capacidad de mantener la política redistributiva.

La política fiscal ha dado prioridad al gasto, posponiendo inversiones estratégicas. En el sector petrolero se ha dejado de invertir, lo que complica las perspectivas de crecimiento económico. Con menor capacidad de producción y refinación, es mayor la cantidad de recursos que el Gobierno debe dedicar a las importaciones de derivados. El deterioro de Petroecuador y de las empresas del sector eléctrico han conducido a que cerca de la mitad de la energía sea importada o generada en base a fuentes contaminantes, mientras que apenas se aprovecha 8% del potencial de generación hidroeléctrico del país.

### 3. Intervenciones

El país ha carecido de una estrategia de crecimiento de largo plazo, coordinada entre los diferentes sectores económicos y entre la autoridad pública y los agentes productivos, de amplitud suficiente para sustentar el desarrollo humano. El modelo de crecimiento con desregulación y apertura supone que la función básica de las políticas públicas es dotar a la sociedad de estabilidad macroeconómica y que el mercado se encargará de asignar eficientemente los recursos, con lo que el desarrollo estaría asegurado. Sin embargo, la persistencia de la pobreza y la exclusión social, la fragilidad del sector productivo, las asimetrías territoriales, el desempleo y subempleo, y la vulnerabilidad del sector externo prueban fehacientemente lo contrario.

Para corregir estas deficiencias sociales, el Gobierno ha iniciado varios programas en materia de desarrollo local, competitividad y sostenibilidad macroeconómica, entre los que destacan:

**En materia fiscal:** la racionalización de la deuda pública.

**En materia financiera:** el Plan 5-5-5 para la pequeña y mediana producción, con el fin de ampliar las opciones de crédito, que estuvo restringido a los condicionamientos de la banca comercial; líneas de crédito para la pequeña, mediana y gran empresa a través de la Corporación Financiera Nacional; plan para el financiamiento de productos de exportación y cadenas productivas; capitalización del Banco del Estado; Ley de Justicia Financiera para incorporar a la banca comercial al proceso de desarrollo

económico, haciéndola funcional al aparato productivo del país, por medio de la transparentación del costo del crédito, la segmentación sectorial de las tasas de interés, y la regulación de comisiones y cobros por servicios.

**En materia de integración:** la nueva estrategia diplomática que propone una interacción productiva, comercial, financiera, energética, de transporte y comunicaciones con los países latinoamericanos.

**En materia de competitividad:** se ha gestionado la extensión del ATPDEA, el desarrollo de un Sistema de Indicadores de Competitividad, la capacitación a microempresarios rurales, el apoyo al sector microempresarial turístico y se prepara una ley de competencia.

**En materia de infraestructura:** varios proyectos de transporte como el puerto de transferencia de Manta, los aeropuertos de Tena y Santa Rosa y la red de carreteras rurales se vinculan a la expansión de la competitividad.

**En materia petrolera:** se prepara la renovación de la Refinería Estatal de Esmeraldas y la construcción de una nueva refinería para crudos pesados.

**En materia de energía:** se inició el programa de focos ahorradores y se estableció la Tarifa de la Dignidad para compensar el consumo eléctrico de los dos quintiles básicos de la población. Además se encuentran en ejecución proyectos de generación eólica en las provincias de Galápagos, Imbabura y Loja.

Para reactivar la demanda interna se estructura un sistema de compras públicas transparente.

**En materia de ciencia y tecnología:** se ha dado prioridad a las investigaciones desarrolladas por el Instituto Ecuatoriano de Investigaciones Agropecuarias. La nueva política comercial promueve el multilateralismo en las relaciones con el mundo desarrollado y el comercio justo.

#### **4. Políticas y Estrategias**

**Política 11.1. Procurar a la población una canasta de alimentos nutricional, asequible, segura y continua, en base a la producción agrícola nacional.**

La soberanía alimentaria se ejerce plenamente en base a la producción agrícola del país, suficiente para asegurar niveles y calidades nutricionales apropiados para todos los habitantes del país.

##### **Estrategias:**

1. Fomento a la producción para consumo interno mediante el apoyo financiero y técnico a pequeños y medianos productores y a las comunidades campesinas; gestión de las cadenas de valor con criterios territoriales; y política arancelaria protectora de la producción agrícola para los mercados internos. Los programas correspondientes deben estipularse en consenso, con la participación de todos los involucrados.
2. Impulso a un programa de desarrollo rural integrado que incorpore programas de crédito de fomento para el mejoramiento tecnológico de la producción de alimentos.
3. Definición del mapa de necesidades alimentarias del país.

4. Desarrollo de un programa nacional público de comercialización de productos agrícolas de primera necesidad.
5. Impulso de un programa internacional de comercio justo de los productos agrícolas nacionales.
6. Desarrollo de un programa de incorporación de valor agregado a los productos agrícolas de exportación ecuatorianos.
7. Establecimiento de un programa de certificación de productos agrícolas ecuatorianos que garantice su calidad.

**Política 11.2. Fomentar actividades con gran demanda de mano de obra, fuertes encadenamientos productivos y amplia localización geográfica.**

El combate al desempleo, más y mejores incentivos para los productores de bienes y servicios, y el desarrollo equitativo y armónico de todas las regiones requieren el apoyo planificado del Estado.

**Estrategias:**

1. Implementación del Plandetur 2020
2. Apoyo a los programas de desarrollo rural.
3. Impulso a programas de reactivación de pequeñas y medianas empresas del Ministerio de Industria y Competitividad, y de la artesanía.
4. Fomento a la pesca artesanal mediante programas de asociatividad, cadenas de valor, infraestructura de muelles, transporte y refrigeración, seguridad social y capacitación.
5. Fortalecimiento de la institucionalidad para monitorear los recursos pesqueros, regular las capturas y definir las zonas de actividad pesquera.
6. Ejecución del Plan Nacional de Forestación y Reforestación con la participación e los ministerios involucrados en el efecto y las entidades públicas nacionales y locales pertinentes.

**Política 11.3. Capacitar de manera continua a la fuerza de trabajo para lograr incrementos constantes de la productividad laboral.**

La capacitación es una tarea conjunta de la fuerza de trabajo y de los sectores público y privado; debe ser orientada de acuerdo a los objetivos de desarrollo y ejecutada continuamente. Sus costos constituyen una inversión social prioritaria para obtener ganancias en productividad y competitividad.

**Estrategias:**

1. Establecimiento del Sistema Nacional de Capacitación Continua para definir las líneas estratégicas de capacitación del sistema productivo nacional (turismo y ecoturismo, agricultura, agroindustria, petroquímica, minería, distribución y transmisión de energía eléctrica, metalmecánica...).
2. Fortalecimiento del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, y la participación de las universidades, escuelas politécnicas, institutos tecnológicos, organizaciones laborales, empresarios, gremios de artesanos, agricultores y campesinos, con el fin de definir los programas continuos de capacitación de acuerdo a los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo.
3. Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones para socializar los servicios de capacitación universal en línea.

4. Fomentar la capacitación de alta calidad y el desarrollo de oportunidades de formación continua y aprendizaje colaborativo, mediante la conformación de redes de conocimiento y la cooperación entre centros de cooperación entre centros de capacitación y universidades.
5. Desarrollo de mecanismos de información y coordinación para aproximar la oferta de profesionales proveniente de las universidades del país con la demanda del sector productivo

**Política 11.4. Propiciar la producción de bienes y servicios de alto valor agregado, con incremento sostenido de la productividad y generadora de ventajas competitivas frente a los requerimientos de la demanda existente y potencial de los mercados interno y externo.**

El desarrollo inclusivo del Ecuador implica la reversión del proceso de desindustrialización resultante de la desregulación y apertura indiscriminada. Supone, además, contrarrestar la dependencia externa y potenciar la competitividad del sistema productivo, en un proceso de recuperación del valor agregado cedido por la liberalización comercial.

**Estrategias:**

1. Consolidación del Sistema Nacional de Innovación para impulsar la conformación de conglomerados productivos y afianzar la práctica de la gestión tecnológica.
2. Generación de incentivos para la inversión extranjera directa selectiva.
3. Diseño e implementación de líneas de crédito de fomento industrial.

**Política 11.5. Generar programas de desarrollo científico, tecnológico y de investigación aplicada.**

El progreso científico y tecnológico debe ser funcional a los objetivos sociales y económicos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo, de forma que se constituya en catalizador de las políticas sociales y productivas conducentes a lograr una mejor calidad de vida.

**Estrategias:**

1. Consolidación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Investigaciones aplicadas, con la participación de las universidades y escuelas politécnicas del país, entidades públicas de investigación, laboratorios de las unidades de salud, CONACYT y Senacyt, para ejecutar la política de ciencia y tecnología.
2. Definición de líneas básicas de investigaciones aplicadas, en función de su alto impacto en los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo
3. Impulso de líneas de inversión definidas por objetivos: Investigación aplicada; programa de becas; programas de asimilación y adaptación de tecnologías apropiadas con especial atención a las demandas de innovación y asistencia técnica de la economía social y solidaria.

**Política 11.6. Expandir y fomentar la accesibilidad a los servicios de telecomunicaciones y conectividad para constituirlos en herramientas de mejoramiento de la calidad de vida y de incorporación de la población a la sociedad de la información.**

Las tecnologías de información y conocimiento (TIC) constituyen la base de la sociedad de la información y determinan, en buena medida, las condiciones de inclusión nacional en la economía global. Son instrumentos estratégicos de amplia aplicación en educación, salud, gobierno, comercio y capacitación, indispensables para elevar la calidad de vida de la población.

**Estrategias:**

1. Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.
2. Universalización de los servicios de gobierno electrónico, Internet Municipal, Consejos Provinciales en línea, educación básica y bachillerato en línea, salud en línea, grandes sistemas de información y bases de datos en línea, Bibliotecas digitales en línea, Radiodifusión y televisión digital educativa en línea.
3. Universalización de los servicios de comercio electrónico digital en línea, turismo digital en línea, apoyo a la producción en línea y grandes sistemas de información y bases de datos en línea.

**Política 11.7. Mantener y expandir el sistema de transporte terrestre, puertos y aeropuertos para apoyar la producción local, el comercio interno y externo, la integración nacional y la productividad y competitividad.**

Las capacidades y libertades de las personas, y el movimiento fluido de bienes para expandir el comercio requieren de un sistema de transporte moderno y eficiente.

**Estrategias:**

1. Consolidación de la red vial nacional que favorezca la integración del territorio ecuatoriano.
2. Conservación, mantenimiento y mejoramiento del sistema vial.
3. Formulación y actualización de la normativa vial nacional adecuada a parámetros internacionales que garanticen la sustentabilidad de la gestión.
4. Desarrollo de un programa nacional de concesiones viales.
5. Establecimiento de fondos estatales para la gestión vial y sistemas equitativos y transparentes de distribución que incluya elementos de preinversión y apertura a iniciativas de financiamiento alternativo seccional.
6. Inversión en la expansión del sistema nacional de transporte.
7. Inversión en la ampliación de la capacidad portuaria nacional.
8. Inversión en aeropuertos nacionales.
9. Coordinación regional y nacional de la política de transporte con la participación del Ministerio de Transporte, consejos provinciales, concejos cantorales, Comisión de Tránsito del Guayas y Dirección Nacional de Tránsito.
10. Modernización y capacitación del transporte pesado.

**Política 11.8. Modernizar los servicios públicos impulsores de la productividad y competitividad sistémica.**

La productividad y competitividad es el producto de la destreza de la fuerza de trabajo, de la organización industrial, de la tecnología y del ambiente institucional en el que se desarrollan. Al Estado le corresponde definir entidades de servicio facilitadoras de todo este proceso.

**Estrategias:**

1. Despolitización de los servicios aduaneros para facilitar el comercio de exportación y de importación, defender la producción interna, y transparentar las recaudaciones arancelarias y la información.
2. Reactivación de los servicios sanitarios, fitosanitarios, de estandarización, certificación y transabilidad.
3. Coordinación de las entidades que gestionan la productividad y competitividad

**Política 11.9. Garantizar los derechos de propiedad intelectual favorables a la asimilación de tecnologías y protectivos de la generación endógena de desarrollo tecnológico.**

Para vencer la dependencia económica se necesita una estrategia de asimilación y protección suficiente para reducir la brecha tecnológica. Esto supone establecer y negociar derechos de propiedad intelectual orientados a contrarrestar las prácticas monopólicas de las empresas y países del Norte.

**Estrategias:**

1. Reforma de la ley de derechos de propiedad intelectual y demás normas conexas, dentro de los marcos referenciales de los tratados internacionales celebrados por el Ecuador.
2. Negociación de tratados internacionales regidos por los principios de desarrollo humano sustentable e incluyente, para proteger la innovación nacional, los derechos de propiedad sobre la biodiversidad, y la asimilación de tecnologías apropiadas.

**Política 11.10. Controlar las emisiones y contaminación atmosférica y de cursos de agua producidos por las actividades extractivas, de transformación económica y el transporte público y mitigar sus impactos ambientales**

**Estrategias:**

1. Modernización y homologación de la legislación ambiental vigente, dotándola de fuerza coercitiva, con la participación de todos los agentes involucrados
2. Establecimiento de estándares básicos de calidad del ambiente (atmósfera y agua) y registros históricos para su monitoreo.
3. Implementación efectiva del plan integral de remediación ambiental en la Amazonia mediante el tratamiento de piscinas en los campos petroleros, tratamiento de los suelos contaminados, inversión en facilidades para reinyección para el agua de formación, entre otros procesos.
4. Reducción gradual del uso de combustibles fósiles en las Islas Galápagos mediante la erradicación del uso de combustibles fósiles para la generación eléctrica, sustitución de diesel por biocombustibles utilizados en la pesca y el turismo, y sustitución gradual de vehículos convencionales por eléctricos e híbridos.

**Política 11.11. Apoyar a la formación de Redes y la producción artesanal**

**Estrategias:**

1. Modernización de la Junta Nacional de Defensa del Artesano para dotarla de capacidad para impulsar la asociatividad del sector, definir cadenas de valor, incrementar la productividad y visualizar su importancia en la producción nacional y en la generación de empleo.
2. Creación del Fondo de Desarrollo Artesanal para canalizar créditos específicos de fomento a las actividades artesanales. Fomentar la articulación de esta forma de producción con las formas de la economía social y solidaria.
3. Fortalecimiento de la representación de la Junta Nacional de Defensa del Artesano en las entidades de regulación de la seguridad social, comercio exterior, capacitación y trabajo.

**Política 11.12. Modernizar el sistema financiero, reactivar el sistema financiero público, permitir la libre competencia en el sistema financiero privado y ampliar de las microfinanzas.**

**Estrategias:**

1. Modernización de la Ley de Compañías y del Código de Comercio con el fin de garantizar los derechos de propiedad y la responsabilidad societaria, agilizar los procedimientos de constitución, registro y quiebra, garantizar los derechos de las minorías societarias y profesionalizar la administración empresarial, el liderazgo, el planeamiento, las estrategias de mercadeo y la capacidad de asimilación tecnológica.
2. Promulgación de la Ley de Competencia para impulsar la productividad y competitividad, y para regular las prácticas monopólicas y de expoliación de los recursos naturales y las personas.
3. Desarrollo de sistemas de información y registros societarios, financieros, contables y tributarios consistentes, transparentes y oportunos.
4. Modernización de las cámaras de la producción para convertirlas en instrumentos eficientes de apoyo a la competencia, productividad y transparencia.

**Política 11.13. Modernizar el sistema financiero, reactivar el sistema financiero público, permitir la libre competencia en el sistema financiero privado y ampliar las micro-finanzas.**

**Estrategias:**

1. Capitalización del Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional y el Banco del Estado, reestructuración del Banco Central del Ecuador y liquidación de la Agencia de Garantía de Depósitos para constituir un sólido subsector de fomento de la inversión social y productiva, capaz de competir en igualdad de condiciones con las entidades del sector privado, con el fin de establecer costos del capital competitivos.
2. Establecimiento de programas públicos extensivos de capacitación financiera para calificar y dotar de registro crediticio a los demandantes de microcrédito, y evitar que los costos correspondientes influyan en el crédito.

3. Unificación de las bolsas de valores para aprovechar economías de escala y profundización de mecanismos alternativos de capitalización empresarial.
4. Modificación del estatuto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para canalizar el ahorro provisional hacia la inversión de largo plazo, pública y privada, por medio de todas las entidades del sector.

**Política 11.14. Modernizar el sistema estatal de exploración, extracción, refinación y comercialización de petróleo así como expandir su capacidad y mejorar su eficiencia.**

**Estrategias:**

1. Detención de la caída de la producción e inversión en recuperación secundaria de campos maduros administrados por Petroecuador mediante alianzas estratégicas.
2. Incorporación de nuevas reservas a la producción de Petroecuador mediante alianzas estratégicas.
3. Incremento de la producción de crudo.
4. Rehabilitación, repotenciación y administración de la Refinería de Esmeraldas: mejoramiento de la calidad del producto y reducción del desperdicio del proceso.
5. Almacenamiento en tierra de gas licuado.
6. Construcción de la refinería de alta conversión en Manabí (300 mil BDS y petroquímica).
7. Construcción de infraestructura de almacenamiento y transporte.
8. Reducción de 530 mil barriles de diesel por año en el consumo de la operación de los campos administrados por Petroecuador mediante la sustitución por gas natural y petróleo crudo.
9. Utilización mejorada y generación de electricidad para la operación de los campos mediante la centralización y automatización del Sistema Eléctrico Integrado (SEIP).
10. Racionalización de paralizaciones por mantenimiento preventivo y correctivo.
11. Inversión en nueva exploración en campos probados, en asociación con otras empresas.
12. Inversión en recuperación secundaria y terciaria de campos maduros en asociación con otras empresas.
13. Recapitalización de la capacidad de refinación instalada y nueva inversión en refinación, para convertir al país en exportador neto de derivados, con un horizonte de planeación postpetrolero.
14. Reforma del mecanismo de comercialización interna de Gas Licuado de Petróleo y ampliación del sistema público de comercialización de derivados.

**Política 11.15. Desarrollar un sistema eléctrico sostenible, sustentado en el aprovechamiento de los recursos renovables de energía disponible, que garantice un suministro económico, confiable y de calidad.**

**Estrategia:**

1. Expansión de la generación de electricidad (2911 MW hasta 2012) mediante la incorporación de proyectos en construcción y la ejecución de nuevos proyectos

**Política 11.16. Eficiencia del aprovechamiento, transformación y uso de la energía.**

**Estrategias:**

1. Reducción de las pérdidas de distribución de electricidad mediante el mejoramiento de la gestión técnica y la reingeniería empresarial.
2. Optimización de los procesos de extracción de crudo.
3. Optimización del uso de combustible pesado en las centrales de generación térmica de vapor.
4. Impulso al Plan piloto para sustituir 600 mil lámparas incandescentes de 100 w por lámparas fluorescentes compactas de 23 W.
5. Extensión a nivel nacional del plan piloto de focos eficientes hasta alcanzar la sustitución de 6 millones de lámparas (en 2010) y lograr una sustitución de 2 lámparas por usuario (hasta 2015).

**Política 11.17. Diversificar la matriz energética nacional.**

**Estrategias:**

1. Incorporación hasta 2011 de 67 MW de proyectos de generación de electricidad que emplean fuentes renovables de energía no convencional.
2. Impulso a nuevos proyectos de generación de electricidad a base de fuentes renovables no convencionales (solar, eólica, biomasa).
3. Evaluación de la conveniencia de desarrollar una industria para la producción de biocombustibles.

**Política 11.18. Controlar el contrabando, la racionalización del uso de derivados importados y la sustitución de derivados costosos en la generación de electricidad.**

**Estrategias:**

1. Control del contrabando y del desvío en un esfuerzo interinstitucional que se apoya en la declaratoria presidencial de emergencia y movilización.
2. Implementación de medidas destinadas a fomentar el mejor uso y reducir las importaciones de derivados, en especial diesel, gas, y gasolinás.
3. Sustitución de diesel para la generación eléctrica por residuo y naftas, fomento a las instalaciones centralizadas de gas.

**Política 11.19. Favorecer un desarrollo minero con participación de las comunidades locales y empresas nacionales y extranjeras (pequeñas, medianas y grandes), que garantice la sustentabilidad ambiental y encadenamientos productivos y fiscales.**

**Estrategias:**

1. Reforma a la Ley de Minería con la participación activa de todos los sectores involucrados para definir un estatuto que concilie los intereses del desarrollo local, la sustentabilidad ambiental, la participación del Estado y la rentabilidad de la inversión privada.

2. Revisión de contratos de concesión minera otorgados, que se articulen a los lineamientos de desarrollo local y sustentabilidad ambiental.

**Política 11.20. Fomentar la demanda interna de bienes y servicios producidos por las micro, pequeñas y medianas empresas mediante sistemas de compras públicas, para dinamizar la producción nacional y promover la participación de pequeños y medianos empresarios, garantizando la transparencia de los procedimientos.**

**Estrategias:**

1. Implementación del Sistema Nacional de Compras Públicas mediante subastas públicas electrónicas para procesar los planes de adquisición anticipados por el Gobierno Nacional.
2. Auspicio a la participación de Micro, pequeñas y medianas industrias y de emprendimientos de la economía social y solidaria en el mercado de compras públicas.
3. Determinación de las adquisiciones y contratación de bienes, obras y servicios.

**Política 11.21. Usar la renta petrolera en inversión social y productiva, en especial en proyectos orientados a equilibrar las disparidades territoriales de producción y productividad.**

**Estrategia:**

1. Reforma de las leyes de Presupuesto y de Transparencia Fiscal y establecimiento de presupuestos de gasto público con los criterios territoriales, descentralizados y equitativos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

**Política 11.22. Fomentar la inversión extranjera directa (IED) selectiva, para potenciar producción y productividad de sectores estratégicos (petróleo, minería, energía, telecomunicaciones) y sectores en los que se requiere innovación tecnológica para proyectos de largo plazo.**

**Estrategia:**

1. Calificación de la inversión extranjera directa por parte de una comisión interinstitucional de acuerdo a los lineamientos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.

**Política 11.23. Desarrollar políticas de endeudamiento externo supeditado a las estrategias de inversión social y productiva para ampliar las capacidades y libertades de la ciudadanía.**

**Estrategia:**

1. Concordancia entre la política de endeudamiento público externo y las necesidades de financiamiento de los programas y proyectos de inversión social y productiva propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo.

**Política 11.24. Garantizar la sostenibilidad macroeconómica, evitando la pérdida del poder adquisitivo del dólar, reduciendo la incertidumbre y ampliando las posibilidades de inversión social y productiva, y manteniendo la viabilidad de la balanza de pagos.**

**Estrategias:**

1. Impulso al crecimiento productivo y generación sostenida del empleo.
2. Manejo eficiente, equilibrado y transparente de las finanzas públicas.
3. Redistribución de los recursos a favor de la inversión social y productiva.
4. Incremento de los márgenes de participación del Estado en la renta petrolera y minera mediante la renegociación de los contratos de concesión que benefician a las empresas extranjeras.
5. Discrecionalidad tributaria y arancelaria para proteger la producción nacional, abaratar los insumos, y facilitar la generación de valor y los encadenamientos productivos.
6. Renegociación de la deuda externa para atenuar la carga de su servicio en el mediano plazo.
7. No pago de la deuda externa pública ilegítima.

**Política 11.25. Alinear la política exterior con la política interna y rendir cuentas a la ciudadanía.**

**Estrategias:**

1. Fortalecimiento de la capacidad negociadora del Ecuador ante la FAO para garantizar el derecho a la seguridad alimentaria.
2. Reivindicación de la condición del Ecuador como país acreedor de la deuda ecológica.
3. Ampliación e impulso de las relaciones Sur - Sur en América a través de la concertación a nivel regional y subregional en temas de política internacional.
4. Apoyo a la puesta en marcha de la Secretaría de UNASUR en Quito.
5. Impulso a la participación activa y propositiva en los foros multilaterales para una efectiva protección y promoción de la conservación de la biodiversidad y de recursos naturales, mediante la adopción y cumplimiento de los acuerdos internacionales.
6. Promoción de acciones para lograr la prevención, reducción, mitigación y gestión de los efectos que se derivan del calentamiento global.
7. Fortalecimiento a la capacidad de negociación del Ecuador para la conservación de la biodiversidad y otros instrumentos y acuerdos sobre ambiente.
8. Promoción de los principios de responsabilidad compartida y solidaridad internacional respecto de temas ambientales y de desarrollo sostenible.
9. Promoción de acciones que apoyen la conservación de los recursos naturales en las Islas Galápagos con una visión de largo plazo, compatible con el bienestar y progreso de la población local de manera sostenible.

**Política 11.26. Robustecer la posición del Ecuador en la economía internacional en base a principios de equidad, complementación, previsibilidad y seguridad jurídica, para propiciar el desarrollo social, productivo y ambiental.**

**Estrategias:**

1. Apoyo a las relaciones económicas con países y regiones estratégicas, que promuevan de manera activa y completa, la integración y la inserción comercial.
2. Priorización de las negociaciones en los organismos internacionales para que los acuerdos, en especial los de propiedad intelectual y ambiente, sean respetados en las negociaciones bilaterales que realice el Ecuador con países de economías mayores.
3. Apoyo en los foros internacionales a las iniciativas tendientes a democratizar las redes globales de información y comunicación (TIC).
4. Impulso a nuevos entendimientos de integración regional a fin de avanzar negociaciones de bloque con la Unión Europea.
5. Fortalecimiento de la Comunidad Andina, con propuestas concretas para el tratamiento de temas que consoliden el desarrollo humano equitativo y sustentable de los países.
6. Promoción de la integración y el comercio, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de integración subregionales y regionales.
7. Creación de un espacio político y económico sudamericano mediante la convergencia de UNASUR, la CAN y el MERCOSUR.
8. Planteamiento de propuestas concretas para las negociaciones comerciales con los Estados Unidos en que se planteen todas las disciplinas de interés para el Ecuador, en especial las relacionadas con medidas y restricciones no arancelarias, propiedad intelectual y subsidios agrícolas.
9. Convenio de los plazos y modalidades para la negociación de un "Acuerdo de Asociación Estratégica" con Chile, que consolide el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica No. 32.
10. Profundización de los vínculos económicos con los países centroamericanos, dando prioridad a las relaciones con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, que se encuentran afectados por los tratados de libre comercio suscritos por esos países con Colombia y Estados Unidos.
11. Establecimiento de condiciones necesarias para el desarrollo y reforzamiento de las relaciones bilaterales de comercio y cooperación con los países de Oriente Medio, en especial con Egipto e Irán.
12. Convenio de los plazos y modalidades para la negociación de un "Acuerdo de Diálogo Político, Cooperación y Comercio" con Canadá.
13. Profundización de las relaciones integrales con los países de la Cuenca del Pacífico, en el marco de los Foros y Mecanismos regionales, para impulsar el desarrollo económico y social del Ecuador y de la región.
14. Promoción de la diversificación geográfica de los vínculos comerciales, particularmente de los mercados de destino de las exportaciones.
15. Impulso a un sistema multilateral de comercio abierto y no discriminatorio, buscando el acceso a los mercados, mediante una activa participación en los procesos de negociación de normas y de acceso a los mercados en la Organización Mundial del Comercio, OMC.
16. Impulso a mecanismos de concertación en temas económicos y negociaciones comerciales, mediante asociaciones con países de intereses similares, para fortalecer el sistema multilateral de comercio.
17. Resguardo y fortalecimiento de las corrientes de exportación existentes.
18. Ampliación de nuevos mercados para las exportaciones, inversiones y turismo.
19. Promoción de una sola imagen país.

**Política 11.27. Promover una política comercial estratégica –protectiva / competitiva- basada en la explotación de economías de escala, para impulsar el crecimiento de las exportaciones en sectores específicos y proteger a los sectores productivos sensibles.**

**Estrategias:**

1. Establecimiento de una política de aranceles selectivos, subsidios y medidas de promoción de exportaciones, así como la aplicación de políticas comerciales activas: controles temporales nacionales o sectoriales, excepciones, subsidios.
2. Promoción integral de las exportaciones que incluya el apoyo e incentivo de productos industrializados intermedios y de alta tecnología. Apoyo a la producción exportable en la apertura de mercados y en la consolidación de los ya existentes.
3. Establecimiento de la política arancelaria de protección a los productos de la economía social y solidaria, y para garantizar la soberanía alimentaria.
4. Redefinición de la política arancelaria en el marco de la Comunidad Andina de Naciones para disminuir las restricciones a la importación de insumos, materia prima y bienes de capital no producidos en la Región y potenciar la competitividad productiva.

**Política 11.28. Adecuar la cooperación internacional a los requerimientos de inversión social, productiva y ambiental del Plan Nacional de Desarrollo.**

**Estrategias:**

1. Elaboración del Plan Nacional de Cooperación Internacional, en referencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
2. Refuerzo al Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional mediante la aplicación de mecanismos de monitoreo y evaluación, para que la cooperación internacional responda al interés nacional y permita ajustes periódicos.

## Objetivo 12: Reformar el Estado para el bienestar colectivo

### 1. Fundamento.

Una nueva estrategia de desarrollo que abandone la 'ortodoxia convencional' del Consenso de Washington debe poner en primer plano la recuperación del Estado, su desprivatización y su reforma institucional. Desde recuperar las capacidades de regulación hasta diseñar un modelo de gestión descentralizado y participativo, pasando por estructurar un servicio civil eficiente basado en la meritocracia, la reforma del Estado es el elemento central e imprescindible de una nueva estrategia de desarrollo nacional.

Centrada en un conjunto de reformas institucionales y mejores políticas económicas y sociales, la nueva visión del desarrollo entiende que el Estado es actor fundamental del cambio, garante de un funcionamiento adecuado del mercado y de la corrección de su funcionamiento, pero sobretodo de asegurar, de manera universal, un conjunto de servicios básicos y derechos fundamentales de las personas.

Así mismo, lejos del radical debilitamiento del Estado por parte de la ortodoxia neoliberal, este vuelve hacer clave en la promoción del ahorro interno y su inversión en sectores estratégicos, en los cuales el sector privado no realiza inversiones o las ha realizado con prácticas rentistas y corporativas.

El Estado, entonces, vuelve a ser colocado en el centro de la reforma institucional, no para hipertrofiarlo, como en el esquema Estado-céntrico de las décadas 50, 60 y 70, sino para recuperar su rol estratégico y sus capacidades de planificación, gestión, regulación y redistribución. Así, la reforma institucional del Estado busca la eficiencia, la legitimidad, la transparencia y la promoción del desarrollo socio-económico.

Para ello, el Estado debe contar con algunos instrumentos de política pública (económica y social) que le permitan cumplir sus obligaciones de proveer eficientemente servicios públicos de calidad y redistribuir la riqueza socialmente producida.

Uno de los principales instrumentos, que fue debilitado por la receta del Consenso de Washington, es la regulación, la misma que busca promover la provisión de bienes y servicios de calidad, bajo reglas transparentes de competencia.

La regulación por parte del Estado es fundamental para contrarrestar las anomalías del mercado, evitar especulaciones y velar por el interés de los consumidores y el bienestar colectivo. Las irregularidades que se presentan en el funcionamiento de los mercados responden a una serie de factores como la existencia de información asimétrica entre consumidores y productores, externalidades, la presencia de agentes con un alto poder de mercado, entre otros.

Una de las principales distorsiones del mercado consiste en la existencia de estructuras monopólicas y oligopólicas en ciertos sectores, que se traducen en mayores precios de los bienes y servicios, sin considerar la calidad y oferta oportuna de los mismos.

También los comportamientos anti-competitivos de algunos agentes económicos exigen la regulación por parte del Estado para promover prácticas transparentes e

incentivar la competencia con la aplicación de reglas claras y la participación de instituciones con ética empresarial y que cuenten con credibilidad.

Las ganancias extraordinarias que no reflejan los costos reales de producción deben ser reguladas para su correcta redistribución social y canalización hacia la reactivación de sectores productivos y sensibles de la economía.

Los servicios públicos requieren de grandes inversiones, presentan significativas economías de escala y benefician a la mayoría de la población. Por ello, el Estado es el encargado de velar por la provisión eficiente de los mismos promoviendo la utilización de tecnologías de punta e instrumentos de gestión y administración óptimos.

En este sentido, la política pública debe tener como objetivo central la adecuada distribución de la riqueza como instrumento para alcanzar la justicia social a través de la promoción de la igualdad de oportunidades entre los individuos. El Estado debe regular el funcionamiento de los mercados para promover su eficiencia social y lograr un aumento en el bienestar de la población.

También es necesario que el Estado rediseñe su modelo de gestión; que trabaje tanto en su desconcentración como en su descentralización; que construya un sistema nacional de planificación participativa; que recupere para su población un sistema integral de seguridad social; que apoye la reactivación productiva mediante un óptimo funcionamiento de la banca pública de desarrollo y una nueva arquitectura financiera; que recupere sus empresas públicas y las haga competitivas; que disminuya sus ineficiencias y elimine sus niveles de corrupción; y que cuente con una burocracia meritocrática y en permanente formación.

## **2. Diagnóstico:**

Las reformas planteadas por el Consenso de Washington fueron implementadas en el Ecuador, como en el resto de la región, desde mediados de los 80. Se enfocaron en promover la liberalización y la apertura comercial, la captación de inversiones extranjeras mediante la privatización de empresas y servicios públicos, la desregulación, la flexibilización laboral, la apertura de la cuenta de capitales y la reducción del papel y la presencia del Estado en el modo de regulación social.

A fines de los años noventa, el Banco Interamericano de Desarrollo generó un Índice de Reforma Estructural (IRE), que mostraba el grado de avance de los principales ejes de la agenda neoliberal en los países de la región. El Índice permite ver la profundidad en la aplicación de las medidas del Consenso en temas comerciales, financieros, liberación de la cuenta de capitales, privatizaciones y reforma tributaria. Con una medida entre 0 y 1, el Índice muestra un mayor grado de aplicación de las medidas neoliberales en los valores cercanos a 1. En el caso del Ecuador, el Índice global pasó de 0.55 en 1985 a 0.80 en 1995, teniendo como los sectores de mayor "avance" la liberalización comercial (0.95), la flexibilización financiera (0.98) y la apertura de la cuenta de capitales (0.86).

A pesar de promocionarse como reformas que permitirían mejorar el posicionamiento de nuestros países en el comercio internacional, incrementar el empleo, captar inversiones extranjeras directas, promover el ahorro y canalizarlo a la producción, disminuir la corrupción, entre otras, estas reformas generaron efectos particularmente adversos a sus objetivos.

Reprimarización de la economía, deterioro de los términos de intercambio, especulación, comportamiento 'cortoplacista', desinversión productiva, disciplinamiento de la fuerza laboral y debilitamiento del rol y la presencia del Estado, fueron los efectos reales que generó la aplicación del Consenso de Washington en países como Ecuador.

Así, aún cuando los ejes del neoliberalismo hayan contribuido, en el mejor de los casos, a un mejor manejo de los equilibrios fiscales, al control de la inflación y a la promoción de nuevas exportaciones, tuvieron gran responsabilidad en la crisis económica y social que vivió América Latina en la segunda mitad de la década de los 90.

Algunos autores han identificado al menos tres fracasos estructurales de la política que guió la economía en todo el continente:

- Las reformas, incluidas las diversas formas de liberalización, aumentaron la exposición de los países al riesgo, sin acrecentar su capacidad de hacerle frente.
- Las reformas macroeconómicas no fueron equilibradas, porque asignaban demasiada importancia a la lucha contra la inflación y no atendieron la lucha contra el desempleo y la promoción del crecimiento.
- Las reformas impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero dieron muy poca importancia al mejoramiento del sector público; no mantuvieron el equilibrio adecuado entre el Estado y el mercado.

En sociedades en que las competencias regulativas y redistributivas del Estado apenas empezaban a consolidarse, dichas políticas de desmantelamiento estatal y de apertura para los agentes privados y los mecanismos mercantiles, han sido vistas como una verdadera deserción pública y un abandono de la población a su propia suerte. El Ecuador no ha sido la excepción: debilidad institucional y baja eficacia de las agencias estatales a la hora de coordinar a los agentes económicos, en torno a metas de desarrollo, han dejado como efecto un país con pocas islas de modernidad e inmensos sectores poblacionales en situaciones de pobreza, exclusión y precariedad social.

En este sentido y al constatarse claramente el fracaso de dicha agenda, se vuelve necesario recuperar una mirada estratégica sobre el nuevo esquema de desarrollo y la inevitable reforma estatal que éste pueda generar, pues es necesario tener en cuenta que todo cambio en el enfoque de desarrollo supone un cambio en el modo de regulación social. Esto es, en los límites, el rol y la capacidad de gestión y de intervención estatal.

La reforma del Estado, su desprivatización, es un objetivo prioritario, pues pensar en un Estado 'inteligente', dinámico y estratégico es pensar en romper con el referente minimalista de la acción estatal y recuperar su capacidad de gestión, planificación, regulación y redistribución; así como desarrollar una profunda transformación de su estructura territorial para potenciar los procesos de descentralización y desconcentración.

### **1. Fracaso del actual modelo de gestión estatal y del proceso de descentralización: discrecionalidad y falta de voluntad política**

En el Ecuador, como en la mayoría de las naciones de América Latina, han existido diferentes períodos de centralización y descentralización, los cuales han respondido a la dinámica de la historia política, económica y social del país. Es a partir de las

últimas décadas, donde el Estado reconoce "impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional (...)"<sup>84</sup>.

La descentralización, al acercar la toma de decisiones a la población, puede contribuir a la democracia y a la transparencia de la gestión pública, promocionando la racionalidad y la eficiencia administrativa de la acción estatal en el territorio.

Sin embargo, el avance del proceso de descentralización se ha visto limitado, principalmente por: (1) un modelo de carácter 'optativo' para los gobiernos seccionales autónomos y 'obligatorio' para el Gobierno Central; y, (2) la forma de negociación 'uno a uno' para el traspaso de responsabilidades y recursos.

Durante el período 2005–2006, se han negociado y consensuado "Matrices Sectoriales de Competencias" en los sectores de educación, salud, ambiente, agricultura, vialidad y turismo, promulgadas mediante acuerdos ministeriales. Las solicitudes de transferencia de competencias en estos sectores han sido atendidas y procesadas; y, en otros casos, ha sido evidente que los gobiernos seccionales han asumido las competencias en aplicación del silencio administrativo previsto en la ley.

El reporte general al año 2007, sobre el avance del proceso de descentralización en relación con las competencias de distintos sectores es el siguiente:

SECTOR	MUNICIPIOS SOLICITANTES	CONSEJOS PROVINCIALES SOLICITANTES	CONVENIOS SUSCRITOS	ASUMIDOS POR SILENCIO ADMINISTRATIVO/ O DE HECHO	PENDIENTES DE ATENCION
<b>TURISMO</b>	60	14	TODOS	-----	-----
<b>AMBIENTE</b>	68	17	TODOS	-----	FORMALIZACION DE 40 ADENDA A CONVENIOS
<b>AGRICULTURA</b>	Se presentaron los pedidos de 18 Consejos Provinciales y 17 Municipios. Se han suscrito convenios con 7 municipalidades y 1 prefectura (Los Ríos). Quedó pendiente la firma del presidente Alfredo Palacio en esos convenios y dar atención a los pedidos de los otros GSA				
<b>VIALIDAD</b>	-----	7 Operó solo respecto de Consejos Provinciales sobre la Red Vial Estatal	Bajo la modalidad de delegación se suscribieron 5 convenios	1 (Provincia de El Oro)	1 ( Esmeraldas)
<b>SALUD</b>	7. No se han atendido los pedidos	-----	-----	4 ( Santa Cruz, Cotacachi, Bucay y Sigchos)	3
<b>EDUCACIÓN</b>	28. No se han atendido los pedidos	-----	-----	1 ( Jama)	27

<sup>84</sup> Artículo 225 de la Constitución Política de la República del Ecuador

<b>FERROCARRIL</b>	33 municipios mancomunados	-----	1 Solo convenio con la Mancomunidad	-----	-----
<b>TRANSITO Y TRANSPORTE</b>	7	-----	TODOS	-----	-----
<b>AEROPUERTOS</b>	3	-----	TODOS	-----	-----
<b>REGISTRO CIVIL</b>	1	-----	Con la Municipalidad de Guayaquil	-----	-----

Fuente: SENPLADES, PAD, 2007.

En ninguno de los casos reportados se ha generado un proceso de transferencia de recursos, pese al mandato constitucional que exige la transferencia de competencias con la transferencia de recursos.

Por otra parte, a pesar de que el ordenamiento jurídico lo permite, no se ha impulsado desde el nivel central, a la par del de descentralización, un proceso de desconcentración que permita complementar el ejercicio de las competencias descentralizadas y mejorar los mecanismos de coordinación, regulación y rectoría.

En lo institucional, ha faltado una instancia nacional con competencias suficientemente definidas, que asuma el papel de coordinador, orientador y facilitador de los procesos, así como una instancia de resolución de conflictos derivados de los procesos, lo cual también ha restado eficacia a los procesos iniciados. Al inicio del actual Gobierno se creó la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado y Gestión Programática, dentro de la SENPLADES, la misma que asumió algunas de las responsabilidades del anterior Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), entre ellas: profundizar el proceso de descentralización. Luego de la Asamblea Nacional Constituyente será indispensable fortalecer esta instancia para apoyar las nuevas decisiones constitucionales y permitirle al Presidente mantener un permanente monitoreo del avance del proceso de desconcentración, descentralización y autonomías.

Los pocos avances en el proceso actual también pueden ser justificados por la 'dependencia fiscal' que existe en los gobiernos seccionales autónomos respecto del Gobierno central.

En lo local persisten obstáculos importantes para que los gobiernos seccionales puedan ejercer sus competencias propias, como las de planificación y gestión territorial y urbana; y persisten, en muchos casos, debilidades institucionales, financieras y técnicas.

En este contexto, se requiere de un nuevo modelo de gestión del Estado, basado en un sistema equilibrado de competencias territoriales por niveles de gobierno, que profundice la descentralización, promueva la eficiente provisión de servicios, el fortalecimiento institucional y la formación de recursos humanos en los niveles descentralizados, como medios para alcanzar el desarrollo socialmente equitativo y territorialmente equilibrado. Romper con la discrecionalidad del modelo actual (vía una clara matriz de competencias) y fortalecer la voluntad política para establecer mayores grados de descentralización y autonomía es fundamental para definir nuevas relaciones y articulaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Así también, un nuevo modelo de gestión estatal debe privilegiar principios como la transparencia de la gestión y el uso de los recursos, la rendición de cuentas y el hecho de contar con un servicio civil profesionalizado y competente.

### **2. Ausencia de planificación y pérdida de sentido del desarrollo nacional**

Como se ha señalado, la agenda de reformas neoliberales de los años 80 y 90 buscó disminuir profundamente la acción y las capacidades estatales y eliminar su intervención en el modo de regulación social, ya sea mediante políticas de privatización, desregulación o liberalización.

En el Ecuador, uno de los efectos más perversos de esta lógica de acción fue la desaparición de las capacidades y las entidades rectoras de la planificación nacional. Si bien la instancia encargada de la planificación se mantuvo nominalmente dentro de la estructura estatal su papel fue profundamente reducido y limitadas sus decisiones.

Al pasar de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) al Consejo de Nacional de Desarrollo (CONADE), luego a la Oficina de Planificación (ODEPLAN) y a la actual Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la planificación nacional vivió un permanente proceso de mutación y debilitamiento hasta asumir la responsabilidad de priorizar los proyectos de inversión nacional, pero de manera disociada de la decisión efectiva de asignación de recursos dentro del Presupuesto Nacional, a cargo de la Subsecretaria de Inversión Pública, creada en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Esto muestra que el diseño institucional del Estado, en la época neoliberal, privilegió la ortodoxia conceptual de la disciplina fiscal y frenó las posibilidades de renovar el portafolio de inversiones nacionales para reactivar y mantener en óptimo funcionamiento a sectores estratégicos como el eléctrico y el petrolero (la falta de inversión y mejoramiento de la infraestructura petrolera es dramática).

A su vez, las líneas estratégicas de planificación nacional fueron reemplazadas por los postulados de una modernización tecnocrática (no democrática) del Estado a cargo del CONAM (Consejo Nacional de Modernización del Estado). En tanto ícono institucional del neoliberalismo, el CONAM centró sus objetivos en la privatización de las empresas eléctricas y telefónicas. Si bien contribuyó a la modernización del Servicio de Rentas Internas, por ejemplo, el protagonismo que le entregó a la agenda privatizadora hizo que al fracasar la privatización del sector eléctrico y de telecomunicaciones, su acción se vuelva intrascendente y se convierta en una sumatoria dispersas de proyectos financiados por la banca multilateral.

Sin logros claros que mostrar, esta lógica privatizadora del Estado muestra sus profundas limitaciones y deja sentada la necesidad de recuperar la capacidad estatal de la planificación del desarrollo, a través de un Sistema Nacional de Planificación, que sea participativo, descentralizado y transparente y que permita articular las expectativas del desarrollo nacional y local.

### **3. Política asistencial y lucha contra la pobreza en lugar de la universalización de la seguridad social**

La política social de los años 80 y 90 se centró en la lucha contra la pobreza como una estrategia para paliar los efectos sociales del neoliberalismo y sus políticas. Se consolidó, por lo tanto, una política asistencial basada en la focalización y en intervenciones puntuales y emergentes por parte del aparato estatal, junto con una

amplia participación de organizaciones no gubernamentales en proyectos de desarrollo que fragmentaron el espacio de lo social y no lograron corregir los problemas ocasionales por el abandono y las ineficiencias estatales.

La asistencia social se encaminó a brindar ayuda y protección a los grupos 'vulnerables' y dejó de lado los principios de universalidad y garantía de derechos, como la salud y la educación, que merecen de la acción del Estado para su ejercicio.

El concepto y la institucionalidad de la seguridad social dejaron de ser prioritarios y se abandonó la idea de permitir el acceso de todas las personas a niveles mínimos de seguridad contra riesgos o contingencias clásicas como las enfermedades, la vejez, el desempleo, o la seguridad alimentaria.

De acuerdo a las estadísticas de cobertura de servicios de seguridad social, apenas el 30% del total de la población ecuatoriana accede a dichos servicios y por lo general son personas que se ubican en los quintiles más ricos.

**Número de personas por tipo de Seguro**  
(población mayor de 5 años de edad)  
-año 2003-

	<u>Número de</u> <u>Personas</u>	<u>Porcentaje</u>
Seguro de Salud Privado	114,314	2.4
IESS, Seguro General	1,022,888	21.8
IESS, Seguro Campesino	175,501	3.7
ISSFA, ISSPOL	60,095	1.3
Medicina Preventiva	13,025	0.3
Ninguno	3,308,764	70.5
Total	4,694,587	100.0

**FUENTE:** Sistema Integrado de Encuesta de Hogares (ENEMDU), INEC, Secretaría Técnica del Frente Social, BID.

Ante el abandono de la idea de seguridad social universal, la protección social en el país ha brindado asistencia básica a los grupos 'vulnerables', evitando que éstos deterioren sus condiciones de vida. Esto se ha trabajado a través de programas sociales emergentes, de transferencias monetarias o de especies.

A pesar de ciertos resultados positivos de algunos de estos programas, por ejemplo el Bono de Desarrollo Humano, como una transferencia monetaria directa a los beneficiarios, es necesario que un fortalecido Sistema de Seguridad Social supere los enfoques asistencialistas y se convierta en un dispositivo que asegure y garantice derechos sociales básicos como la salud, la educación, la atención de los adultos mayores y personas con discapacidad; que apoye el impulso económico de las economías populares a través de la ampliación de capacidades, la inclusión en proyectos productivos, la concesión de microcréditos y la promoción de la organización social para conformar de empresas de autoempleo.

Se debe buscar, por lo tanto, la superación de los siguientes problemas:

- Existencia de un conjunto de prestaciones sociales instaladas en gran número de instituciones y programas sin interacción entre sí y con lógicas de operación y focalización diversas.
- Programas sociales centrados en los efectos y no en las causas.
- Coberturas deficientes y dificultades de acceso a las distintas prestaciones ofrecidas por las instituciones y sus programas.
- Duplicación de programas que atacan problemas similares.
- Una política social que no ha logrado incluir social ni económicamente a la población menos protegida.
- Inestabilidad política, que ha impedido al país acordar una agenda nacional y buscar políticas consistentes.

En cuanto a los aspectos legales e institucionales de la Seguridad Social, la Constitución Política del Ecuador propuso una serie de disposiciones tendientes a reestructurar el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social mediante un proceso de intervención que incluyó un proyecto de reforma a la Ley de Seguridad Social. El proceso de intervención se desarrolló entre agosto de 1998 y marzo de 2003.

La Constitución también contempla un Sistema Nacional de Seguridad Social compuesto por el Seguro General Obligatorio y el Seguro Social Campesino a cargo del IESS, las entidades de seguridad social de la Fuerza Pública y los seguros complementarios a ser administrados por entidades públicas, privadas o mixtas, todas ellas en el marco de, entre otros, los siguientes preceptos:

- La seguridad social es un deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes. Se presta con la participación de los sectores público y privado, fundamentado en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad y suficiencia.
- Define el Seguro General Obligatorio para cubrir las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad y muerte. Establece la extensión progresiva del seguro general obligatorio para toda la población urbana y rural y que será derecho irrenunciable e imprescriptible de los trabajadores y sus familias.
- La prestación será responsabilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El IESS será una organización eficiente, descentralizada y desconcentrada, las prestaciones deben ser oportunas, suficientes y de calidad. Para fortalecer el sistema previsional y mejorar la atención en salud podrá crear y promover la formación de instituciones administradoras de recursos.
- La Fuerza Pública tiene sus propias entidades de Seguridad Social.
- Los aportes y contribuciones del Estado para el Seguro General Obligatorio, deben constar en el Presupuesto General del Estado.
- Las pensiones por jubilación deben ajustarse anualmente acorde con las necesidades de sustentación y costo de vida.
- El Seguro Social Campesino es un régimen especial del Seguro General Obligatorio. Protege a la población rural y al pescador artesanal del país. Se financia con el aporte solidario de asegurados y empleadores del sistema nacional de seguridad social, con la aportación diferenciada de las familias del SSC y con las asignaciones fiscales que garanticen el fortalecimiento y desarrollo.
- Los seguros complementarios están orientados a proteger contingencias de seguridad social no cubiertas por el SGO o para mejorarlas.

En el año 2001 el Congreso Nacional aprobó la actual Ley de Seguridad Social. Sin embargo, varios de sus artículos fueron declarados inconstitucionales, sobretudo los

relacionados con el régimen mixto de pensiones<sup>85</sup>, en particular con el pilar de ahorro individual obligatorio y el ahorro voluntario y además con la gestión de tipos de ahorro previsional por parte de las entidades adjudicatarias del ahorro previsional (EDAPS).

Desde la promulgación de la Ley, por parte del Congreso, se han presentado algunos proyectos de reforma, unos tendientes a corregir las inconstitucionalidades y otros con visiones diferentes, como es el caso de la creación del Banco del Afiliado, proyecto que influyó en la Ley Reformativa a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, mediante la cual se aprobó que los depósitos que el IESS realiza en el Banco Central del Ecuador sean remunerados, es decir que reciban rendimientos.

A pesar de contar con una legislación extensa respecto de la Seguridad Social, ésta no ha sido claramente aplicada y no ha provocado el fortalecimiento de su institucionalidad, razón por la cual se vuelve necesario corregir los vacíos de un sistema que ha privilegiado más el asistencialismo y la emergencia social, antes que la garantía universal de derechos básicos y fundamentales, como la protección y la ampliación de la seguridad social.

#### **4. Achicamiento del Estado y gestión ineficiente de las empresas públicas**

El achicamiento del aparato estatal fue otro de los principales efectos de la aplicación del neoliberalismo en la región. La privatización de algunas empresas del sector público y la eliminación de otras respondió a la decisión de reducir el tamaño del Estado y su capacidad de intervención en la economía. La reducción del rol y recursos del sector público se vio agravada por una ineficiente gestión en la prestación de sus servicios, teniendo como resultado un sector público desprestigiado, asociado con ineficiencia y corrupción.

En los últimos años, las empresas públicas en el Ecuador, han sido objeto de varias iniciativas para mejorar su gestión e incrementar su eficiencia. No obstante, los resultados no son alentadores. En la lógica de provocar su venta, se formuló una normativa limitante para una buena administración y se creó el Fondo de Solidaridad, el mismo que debía canalizar las utilidades de las empresas públicas a inversión social. Sin embargo, de manera general, el desempeño de las empresas tanto telefónicas como eléctricas o de petróleo no ha generado utilidades que puedan revertirse en términos de reinversión ni de inversión social.

Al 31 de diciembre del 2005, las empresas del sector eléctrico presentaron pérdidas acumuladas de 532.913.659 dólares. Ocho empresas del sector eléctrico están incursas en causal de disolución, por haber superado el 50% de pérdidas con relación al capital y sus reservas<sup>86</sup>.

Los sectores de telecomunicaciones, eléctrico y petróleos, adolecen de muchos males en común, entre ellos la politización enraizada en su administración, lo cual ha determinado que la mayor parte de sus decisiones no se sustenten en criterios técnicos, impidiendo el mejoramiento y tecnificación de sus procesos, la profesionalización de su capital humano y en general la modernización de su gestión.

---

<sup>85</sup> El régimen mixto de pensiones consiste en un sistema compuesto por niveles de cobertura, partiendo de un básico sustentado en el reparto y complementado por uno obligatorio y otro voluntario fundamentado en la capitalización individual.

<sup>86</sup> Fuente: Superintendencia de Compañías

Las empresas estatales ANDINATEL y PACIFICTEL, que abarcan el 94% de los usuarios de telefonía fija, han tenido una evolución disímil, que se refleja en su estado de resultados.

Si bien el comportamiento de los servicios de telecomunicaciones prestados en el país, muestran un fuerte dinamismo en los últimos años, esto se origina especialmente en acceso a la Internet y telefonía móvil, en los cuales participa el sector privado. En el año 2001, el número de abonados del servicio de telefonía fija era de 1.320.776, incrementándose hasta el 31 de mayo del 2007, a tan sólo 1.754.941 (un 33% más), mientras que en el año 2001 el número de abonados del servicio de telefonía móvil era 859.152 y para el 31 de mayo del 2007 llegó a los 9.107.799 (un 960% más)<sup>87</sup>.

Otros aspectos que reflejan la gestión de las empresas estatales son los índices de telecomunicaciones relativamente bajos, en comparación con otros países de Latinoamérica. En el año 2005, el número de usuarios de la Internet se ubicó en el 5,2%, en tanto que en Chile fue del 37,5%, en Colombia del 7,7% y en Perú del 16%<sup>88</sup>. El índice promedio de la innovación de las tecnologías de la información y comunicación en Latinoamérica es del 4,33%, y el Ecuador presenta un 2,58%, cifras que exigen que las empresas encargadas del desarrollo de las telecomunicaciones en el país respondan a las exigencias de los cambios tecnológicos que se están presentando aceleradamente en el contexto global.

En lo que respecta a las empresas del Sector Eléctrico, no presentan una gestión eficiente (dividendos y valor de acciones). Si bien podría atribuirse al hecho de que no se ha solucionado el déficit tarifario, las empresas distribuidoras también presentan pérdidas económicas significativas debido a una alta cartera vencida y a la falta de un programa adecuado para la reducción de las pérdidas comerciales de energía (no técnicas), las mismas que en el 2003 representaban un 13,66% y en el 2006 un 14,27%<sup>89</sup>.

Por su parte, las empresas de generación térmica presentan deudas con PETROCOMERCIAL.

A todo esto se suma el alto riesgo de no poder satisfacer la demanda eléctrica del país, la deuda entre Agentes del Mercado Eléctrico Mayorista y la falta de inversión en infraestructura de generación hidroeléctrica (debido principalmente a que ésta se trasladó a la iniciativa privada), teniendo como resultado que el porcentaje de la capacidad instalada en centrales hidroeléctricas, comparado con la capacidad total instalada en centrales eléctricas, pasó del 46,37% en el 2003, al 40,90% en el 2006.

Por otro lado, el crecimiento de la demanda (5,6% aproximadamente) ha sido mayor que el crecimiento (4%) de la oferta de energía eléctrica, evidenciando un déficit anual estimado en 100 megavatios, el cual se cubre parcialmente a través de dos vías que afectan de manera sustancial los precios para el usuario residencial o comercial: la generación térmica y la importación de energía.

La Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR, atraviesa por una grave crisis técnica y económica, lo cual se traduce en la caída de la producción petrolera, la falta de inversión que impide la exploración de nuevas reservas y la

---

<sup>87</sup> Fuente: Secretaría Nacional de Telecomunicaciones. El INEC, basado en su V Ronda de la Encuesta de Condiciones de Vida, establece que en el país existen 3,6 millones de personas con líneas de telefonía celular funcionando.

<sup>88</sup> Fuente: Digi World América Latina 2007

<sup>89</sup> Fuente datos: Consejo Nacional de Electricidad

formulación y ejecución de proyectos que aporten al desarrollo energético del país; a esto se suma el hecho de que gran parte de los ingresos que recibe el país por exportación de crudo se los ha destinado a la importación de derivados (generación termoeléctrica, deudas con PETROCOMERCIAL), originando un importante perjuicio económico para el Estado.

PETROECUADOR presenta una grave inestabilidad administrativa. En los últimos 19 años ha tenido 22 Presidentes Ejecutivos, provocando la falta de continuidad de los procesos de fortalecimiento institucional, los procedimientos de contratación son engorrosos e ineficientes y reflejan un alto nivel de discrecionalidad<sup>90</sup>.

Según la dirección General de Estudios del Banco Central, análisis del sector petrolero de octubre 2006, el promedio de producción diaria de petróleo, entre enero y octubre del mismo año, fue de 541 mil barriles. No obstante, la producción de PETROECUADOR, en el período mencionado, fue inferior en 8.8% a la meta trazada de 200 mil barriles diarios. Así, la producción en el 2006 alcanzó un nivel aproximado de 91.2 millones de barriles y para el 2007 de 103.9 millones de barriles.

Los elementos señalados marcan la importancia de trabajar en la definición de nuevos y más amplios márgenes de la acción estatal y diseñar políticas que mejoren la gestión de las empresas públicas y los mecanismos de regulación con los que deben operar.

### **5. Desregulación y flexibilización financiera**

La crisis financiera y bancaria del Ecuador estuvo directamente ligada con la desregulación del sector a inicios de los años 90. La flexibilización financiera iniciada en esos años se basó en la reforma a la normativa de regulación del sector: en 1992 se reformó la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado y en 1994 se creó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. A través de dichas reformas se eliminaron los controles y regulaciones estatales, con la finalidad de que sea el propio mercado el encargado del manejo y la asignación de los recursos financieros. En tal sentido, se aplicaron medidas que permitieron la flotación de las tasas de interés, la eliminación de tasas preferenciales para ciertas actividades productivas, la reducción de la capacidad de control de las entidades estatales, entre otras. Además, se abrieron las fronteras y se permitió la libre circulación de capitales con el propósito de alcanzar mejores rendimientos económicos, pues los capitales internacionales podían ser invertidos en nuestro sistema financiero, al mismo tiempo que capitales nacionales podían ser invertidos fuera del país (off shore).

A pesar de esta orientación, las reformas financieras jugaron un papel inverso en la economía, principalmente en el aparato productivo nacional:

- En la perspectiva de lograr altas rentabilidades, gracias al incremento de las tasas de interés, se produjo una severa desinversión en las actividades productivas. Las captaciones de corto plazo y en dólares, dentro del sistema financiero, iniciaron una sostenida tendencia de crecimiento desde inicios de los años noventa. De esta forma, cayó la inversión en el aparato productivo del país, al tiempo que se privilegiaron las inversiones financieras de corto plazo.
- Este comportamiento cortoplacista en la captación de recursos también se trasladó a los movimientos de colocación. De esta manera, aquellas actividades necesitadas de financiar su producción, con plazos mayores a un año, se vieron seriamente afectadas. Los créditos entregados por el sistema financiero entre

---

<sup>90</sup> Agenda Energética 2007 – 2011 Ministerio de Energía y Minas

- 1995–1999 se concentraron en plazos menores a tres meses (53%) y menores a un año (95%).
- Al analizar la información de los años 90, queda claro que los recursos financieros tendieron a concentrarse en montos significativos entre pocos deudores. Tan solo el 1% de los clientes del sistema financiero privado concentró el 63% del volumen total de crédito otorgado desde 1995<sup>91</sup>. Por su parte, a nivel regional, la concentración de recursos financieros también fue significativa, lo cual muestra una fuerte asociación entre los sectores de destino de los créditos y los espacios de poder nacional. Alrededor del 90% de los recursos financieros crediticios canalizados por el sistema financiero se concentraron en las provincias de Guayas y Pichincha, ‘ejes’ de la estructura bipolar de la economía nacional.
  - A la especulación, el cortoplacismo y la concentración del crédito, deben sumarse las grandes transferencias de recursos (logradas mediante el incremento de las tasas de interés) desde los sectores productivos de la sociedad hacia los sectores financieros. En total, entre 1990 y 1999, por concepto de intereses y comisiones, fueron transferidos al sistema financiero alrededor de 4.500 millones de dólares<sup>92</sup>. Puede hablarse, entonces, de una virtual expropiación -por parte del sistema financiero- de las capacidades productivas y de inversión del país. En su propósito por valorizar el capital especulativo, el modelo operó –a través de las tasas de interés- succionando recursos que debían haberse orientado a la esfera productiva.

Estos elementos muestran como uno de los principales efectos de las medidas de ajuste en el país fue generar impactos altamente diferenciados al interior del aparato productivo y de los distintos sectores sociales. Mientras, por un lado se destacaron fuertes incentivos a las actividades productivas articuladas a la exportación y al comercio de bienes importados, especialmente de consumo; por el otro se observó un notable deterioro de las actividades productivas ligadas al mercado interno, particularmente aquellas de la pequeña y mediana industria.

Este funcionamiento de la economía termina por explotar en 1999. En ese año la burbuja especulativa estalla y se desata la peor crisis de la economía nacional, que motiva un éxodo masivo de compatriotas a países como España, Italia y los Estados Unidos.

En los últimos años el sistema financiero ha logrado recuperarse y posicionarse como uno de los mayores ganadores del esquema económico, mostrando un aumento en sus utilidades y en su rentabilidad sobre el patrimonio.

En el año 2005 la banca ecuatoriana alcanzó 1.578 millones de dólares de utilidades, lo que representa una rentabilidad sobre patrimonio del 18,06%. En el mismo año, el volumen de crédito del Sistema Bancario Nacional alcanzó 8.688 millones de dólares, que representa el 26,27% del Producto Interno Bruto de ese año<sup>93</sup>.

La tasa de interés activa referencial aumentó 0,87 puntos porcentuales, alcanzando el 10.26% en mayo del 2007, lo que permite constatar un crecimiento del costo del crédito para la población. La tasa pasiva referencial creció 0,57 puntos porcentuales llegando a ubicarse en 4.92%. Así, el margen financiero, es decir la diferencia entre lo que cobran los bancos a los prestarios y lo que pagan a los depositantes, cerró el año

---

<sup>91</sup> Fuente: Superintendencia de Bancos

<sup>92</sup> Fuente: Superintendencia de Compañías

<sup>93</sup> Fuente: Asociación de Bancos Privados del Ecuador, Federación Latinoamericana de Bancos

2006 en 4.99<sup>94</sup>, lo que evidencia la necesidad de que las instituciones financieras mejoren sus niveles de eficiencia en la administración y asignación de recursos.

Al verse limitada la capacidad reguladora y promotora de desarrollo por parte del Estado, las instituciones financieras se encontraron en posición de maximizar sus beneficios en la asignación de créditos y disminuir su apoyo financiero para los sectores productivos. Los resultados se muestran en los bajos niveles de cobertura bancaria y profundización financiera (24.4% del PIB en el 2006<sup>95</sup>) existentes en la actualidad.

La actitud de la Banca Privada y la resolución última del Congreso Nacional a la propuesta de Ley de Responsabilidad Financiera, solo muestran que el sector financiero no está dispuesto a disminuir sus amplias ganancias en nombre de un comportamiento que apoye al desarrollo productivo del país.

Por su parte, la banca pública de desarrollo, luego de su profundo debilitamiento, no ha logrado superar sus niveles de ineficiencia y pobre gestión. Alta descoordinación, niveles de mora crediticia por sobre la media de la región, se suman a prácticas desleales, falta de transparencia y ausencia de rendición de cuentas. La banca pública no ha logrado velar por los intereses nacionales, ha sido incapaz de mejorar sus niveles de cartera vencida y consolidar una oferta crediticia para el desarrollo nacional. Ello plantea la necesidad de contar con una Banca Nacional de Desarrollo comprometida, transparente, flexible, técnica y eficiente.

En razón de lo señalado, es indispensable *diseñar una nueva arquitectura del sistema financiero*, pues son necesarias nuevas y mejores políticas y herramientas de regulación para impedir la especulación financiera y la existencia de excesivos márgenes de intermediación; así como para promover la democratización del crédito, el fomento al ahorro y la canalización del mismo para la inversión productiva como base del desarrollo del país.

### 3. Políticas y Estrategias

El país necesita un Estado que recupere sus capacidades de gestión, planificación, regulación y redistribución, que se rediseñe territorialmente para profundizar los procesos de desconcentración y descentralización. Un nuevo y mejor Estado que fortalezca sus políticas públicas, universalice los servicios básicos, incremente la capacidad de regulación, promueva la transparencia y la participación y establezca un servicio civil profesionalizado, altamente eficiente y de gran solvencia técnica, como requisitos para alcanzar el bienestar colectivo.

#### **Política 12.1. Estructurar un nuevo modelo descentralizado de gestión estatal, que promueva el desarrollo territorial y profundice el proceso de descentralización y desconcentración.**

El Estado ecuatoriano necesita un nuevo modelo de gestión que se oriente al logro de resultados, al mejoramiento de la eficiencia y la eficacia de sus políticas, a la simplificación de los procedimientos y la recuperación del sentido de responsabilidad pública de las entidades y los servicios del Estado; ello con la intención de acercar al

---

<sup>94</sup> Fuente: Asociación de Bancos privados del Ecuador, Información macroeconómica mensual a diciembre 2006 y mayo 2007.

<sup>95</sup> Fuente: Cayazzo, Jorge, "Desarrollo de un Sistema Financiero Eficiente: Rol de la regulación", Fondo Monetario Internacional. Presentación realizada en Quito, septiembre 2006.

ciudadano y mejorar su relación con el Estado, así como lograr la atención efectiva de sus demandas y necesidades.

Este cambio implica, además de una reorganización territorial, una nueva división política administrativa, como una pieza central del proceso de descentralización del poder y desconcentración hacia las instancias y los gobiernos subnacionales. Un proceso de descentralización y de desconcentración es indispensable para la transferencia progresiva de atribuciones y funciones del gobierno central a los gobiernos intermedios y locales, considerando las reales posibilidades de asumir responsabilidades y el desempeño de su gestión pública.

**Estrategias:**

1. Establecimiento de un modelo de gestión estatal desconcentrado y descentralizado, que comprenda una clara definición de funciones, competencias y atribuciones por niveles de gobierno, con la asignación correspondiente de recursos para su funcionamiento.
2. Fortalecimiento de los niveles intermedios de gobierno.
3. Elaboración de una Matriz de Competencias que defina con claridad las materias, funciones y atribuciones por cada nivel de gobierno, así como las fuentes de ingreso y transferencias para cumplir esas funciones.
4. Definición de una política nacional de Ordenamiento Territorial que respete las prioridades de conservación y soberanía alimentaria.
5. Redistribución de las rentas y contribuciones con criterios de equidad territorial.
6. Establecimiento de representación política para circunscripciones territoriales.
7. Creación de incentivos para alcanzar consensos y acuerdos permanentes entre todos los actores sociales en torno a objetivos de desarrollo, a través de la coordinación y gestión interinstitucional.
8. Construcción de una estructura institucional sólida, moderna y eficiente en Galápagos, plenamente articulada a los procesos de desarrollo sustentable y conservación, legitimada, transparente y con mecanismos permanentes de rendición de cuentas.
9. Acompañamiento a los gobiernos seccionales en el levantamiento y actualización de los catastros urbanos y rurales como herramienta para el aumento de sus ingresos propios

**Política 12.2. Fomentar un servicio civil eficiente, competente y en permanente formación.**

Al constatar que, menos Estado no significó mejor Estado, y al certificar que la debilidad institucional del mismo no eliminó los problemas de corrupción e ineficiencia de la administración pública, es indispensable que la reforma del Estado venga acompañada de un servicio civil profesionalizado. La estructuración de una carrera pública estable y meritocrática es una tarea fundamental después del embate sufrido por la función pública. La creación de una Escuela de Gobierno o un Instituto de Administración Pública es indispensable a la hora de querer recuperar la capacidad de gestión del Estado y profesionalizar la función pública. Recuperar los activos intangibles del Estado y devolverle valor y peso al servicio civil es un objetivo fundamental para el mediano y largo plazo. Capacitar a los servidores públicos sobre administración pública, planificación, políticas públicas, diseño, monitoreo y evaluación de proyectos de inversión, gestión de la participación ciudadana, y gobierno electrónico es tarea clave para estructurar ese Estado estratégico, dinámico e inteligente.

**Estrategias:**

1. Creación de una Escuela de Gobierno y Administración Pública.
2. Identificación de las necesidades de capacitación de las Oficinas de Planificación de los Ministerios y Gobiernos Seccionales.
3. Programación de cursos prioritarios en los diferentes ámbitos de la administración y gestión pública.
4. Diseño de una plataforma virtual para capacitación en línea.
5. Sistematización de oportunidades de cooperación nacional o internacional para proyectos de formación.
6. Establecimiento de acuerdos interinstitucionales de cooperación para ampliar el marco de oportunidades de capacitación disponibles para los funcionarios públicos.
7. Revisión de la normativa correspondiente, para establecer los requisitos de capacitación, para el ejercicio de la función pública.
8. Evaluación de los resultados de la capacitación.

**Política 12.3. Implementar un Sistema Nacional de Planificación estratégica, descentralizada y participativa para el desarrollo nacional y local.**

Es una necesidad imperiosa contar con un Sistema Nacional de Planificación que articule las políticas, estrategias e intervenciones públicas y potencie el desarrollo nacional y local. Para ello, si bien se necesita de una profunda articulación de la múltiple oferta ministerial de políticas, también se requiere superar el sectorialismo tradicional de la administración pública.

Este Sistema debe tener al gobierno central como eje de su implementación, considerando la participación vinculante de los gobiernos seccionales y el sector privado, al menos en algunos aspectos. La concepción sistémica, prospectiva y vinculante de la planificación es básica para la articulación de los diferentes actores del desarrollo: las agencias internacionales, los movimientos colectivos, las corporaciones de propietarios o trabajadores, las organizaciones no gubernamentales, los grupos económicos o regionales, las comunidades étnicas, etc. La capacidad vinculante del Sistema debe estar dada por los incentivos y desincentivos que se creen, por las normas de fuerza legal, procedimientos de diseño participativo, negociaciones y acuerdos políticos que se alcancen a partir de los escenarios que se preparen desde la planificación.

Para lograr el propósito de planificar, buscando garantizar la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, se requiere de una precisión fundada en un trabajo conceptual y metodológico sobre la diferencia entre demandas y necesidades, entre necesidades y deseos y entre bienes y satisfactores, pues es fundamental superar la oferta demagógica y el paternalismo tecnocrático y asistencialista del modelo actual.

En este propósito los avances, las metodologías y las herramientas del desarrollo local participativo y sus instituciones juegan un papel relevante, así como la relación entre la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Economía y Finanzas y el sistema financiero, pues la integralidad de políticas públicas y la relación entre planificación e inversión pública no pueden esperar.

**Estrategias:**

1. Implementación de un subsistema de participación para la planificación y el control social.

2. Implementación de un Subsistema de Inversión Pública.
3. Implementación de un subsistema de seguimiento y evaluación de la acción planificada de gobierno.
4. Diseño de un Sistema Nacional de Información.
5. Elaboración de una Ley Orgánica de Planificación.
6. Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales en el área de planificación.
7. Fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales en el análisis de información estadística y geo-estadística.
8. Desarrollo de la capacidad y de los mecanismos de control, seguimiento y evaluación de la calidad de los servicios a través de sistemas de información para la planificación local y esquemas de control ciudadano.

**Política 12.4. Establecer como eje transversal de planificación social la dinámica demográfica y las características de los grupos sociales.**

Uno de los componentes básicos de las políticas relacionadas con salud, educación, seguridad social y ordenamiento territorial tiene que ver con las variables de la dinámica demográfica y sus tendencias. En este sentido se sugiere considerar dentro de las políticas socioeconómicas una entrada poblacional y de grupos vulnerables.

**Estrategias:**

1. Desarrollo de mecanismos permanentes de información demográfica actualizada y oportuna.
2. Creación de canales de provisión de información a organismos de planificación central y descentralizados.
3. Organización de las políticas de intervención de acuerdo a una entrada poblacional y de grupos vulnerables.
4. Introducción de variables e indicadores específicos relacionados con la población en los procesos de planificación y formulación de proyectos y acciones.
5. Planificación de la dotación de servicios básicos para responder al crecimiento demográfico.
6. Establecimiento de mecanismos de restricción al crecimiento urbano en áreas frágiles.

**Política 12.5. Fortalecer el Sistema Integral de Seguridad Social, su calidad y efectividad.**

Uno de los desafíos que enfrenta el país, es el de incorporar y articular todas sus potencialidades al proceso democrático de construir bienestar colectivo. El requerimiento de construir soluciones y compromisos que, superando el formato de hacerlo a través de la exclusiva oferta del Estado, permitan resolver los problemas que afectan la calidad de vida y las condiciones de salud de la población de manera participativa, exige, por una parte, integrar a los diferentes actores sectoriales, institucionales y ciudadanos y, por otra, impulsar procesos de diálogo y el establecimiento de acuerdos que incrementen sus capacidades de intervención, dirigidas a promover el bienestar y satisfacer las necesidades de salud y de seguridad social de la población.

**Estrategias:**

1. Ampliación del número de personas cubiertas por sistemas de protección social.
2. Implementación de un profundo proceso de reforma del sistema de seguridad social.
3. Extensión de la cobertura de afiliación al Seguro Social General Obligatorio de cónyuge e hijos menores, por lo menos hasta los 12 años de edad, de los afiliados.
4. Extensión de la cobertura de afiliación al Seguro Social Campesino.
5. Cobertura universal en salud, con servicios públicos gratuitos

**Política 12.6. Mejorar la gestión de las empresas públicas y la banca pública de desarrollo y fortalecer los mecanismos de regulación.**

Es necesario contar con principios, orientaciones y políticas que establezcan las áreas y las condiciones en que el Estado debe tercerizar, concesionar, privatizar o asociarse con otros agentes económicos en la gestión y en la provisión de servicios públicos. La noción de 'áreas estratégicas de la economía' debe ser reconsiderada en función de metas integrales de desarrollo y bienestar social. Sectores como el agua, el gas, el transporte, la energía eléctrica, además de los servicios sociales básicos, no pueden quedar liberados a los vaivenes de un mercado con fuertes tendencias excluyentes, monopólicas y oligopólicas.

**Estrategias:**

1. Diseño de un modelo de gestión por resultados para las empresas públicas y la banca pública de desarrollo.
2. Establecimiento de nuevos mecanismos de regulación para las empresas públicas, flexibilizar el marco legal para su funcionamiento y definir una estrategia de redistribución de sus utilidades, con prioridad en la inversión social.
3. Modificación del esquema legal y de funcionamiento del Fondo de Solidaridad para un manejo eficiente y transparente de las empresas eléctricas y de telecomunicaciones.
4. Desarrollo de un Plan de Modernización para el sector eléctrico, telecomunicaciones y petróleo.
5. Implementación de un Sistema Nacional de Compras Públicas.
6. Promoción de una política de regulación estatal dirigida a evitar la concentración de los medios de producción y de comercialización.
7. Promoción de una ley de empresas públicas y ley de competencia que creen incentivos para la buena administración de las empresas públicas y mecanismos competitivos.
8. Reforma de las leyes del sector petrolero para definir las modalidades de intervención de la empresa privada, la participación estatal en la renta petrolera, las formas de prestación y provisión de bienes y servicios, y las responsabilidades ambientales de la actividad, en concordancia con los principios del Plan Nacional de Desarrollo.
9. Reglamentación a la sindicalización en el sector petrolero, en atención a su carácter estratégico.

**Política 12.7. Diseñar una nueva arquitectura del sistema financiero que brinde las condiciones institucionales para el apoyo a la reactivación productiva, el desarrollo del mercado de capitales, la promoción de sistemas de micro finanzas**

**solidarias y el fomento el cooperativismo de ahorro y crédito por parte del Estado.**

El país requiere una *nueva arquitectura del Sistema Financiero* donde el sector público y el privado sean pilares de una profunda reactivación productiva. Ello implica plantear un rediseño institucional que permita una adecuada regulación del sector financiero con el fin de promover el cumplimiento de sus funciones como canalizador de recursos para la reactivación de la producción, impedir la especulación financiera y limitar los amplios márgenes de intermediación.

También es necesario transparentar el funcionamiento de todo el Sistema Financiero y la ampliación de la supervisión financiera con mecanismos técnicos, profesionales y despolitizados. Una nueva arquitectura financiera debe fomentar el ahorro y la inversión y privilegiar la democratización del acceso al crédito de mediano y largo plazo para el desarrollo de actividades productivas generadoras de empleo.

El diseño de un Sistema Nacional de Micro finanzas, basado en una estructura institucional regulada y eficiente, puede promover la profundización financiera a fin de brindar incentivos para la mediana y pequeña empresa y para las formas asociativas y comunitarias de propiedad y producción. Una nueva arquitectura institucional debe estar acompañada de una cultura de transparencia en todo tipo de tasas, impuestos y costos financieros, promovida por una adecuada regulación. Se debe impedir el traslado de las ineficiencias del sector privado al Estado y viceversa. Se requiere, así mismo, la despolitización de los organismos de supervisión y control del sistema financiero.

Una nueva arquitectura del Sistema Financiero debe permitir la *promoción del mercado de capitales*, pues se pueden desarrollar interesantes instrumentos para su funcionamiento. Ello pasa por la promoción y educación a la comunidad empresarial, la incorporación de emisiones de valores que pertenezcan a todos los sectores productivos, el desarrollo de procesos de re-inversión o des-inversión de empresas del Estado que se negocien en Bolsa, o incentivos a la utilización de financiamiento a través del mercado de valores.

Por último, una nueva arquitectura del sector debe privilegiar el *fomento de las micro finanzas y el cooperativismo de ahorro y crédito*. Crear el Fondo Nacional de Micro Crédito, promover sociedades de capital de riesgo y fondos de garantías recíprocas, establecer Fondos de Capitalización Solidaria, desarrollar calificadoras de riesgo especializadas en micro financiamiento, crear mecanismos de supervisión de cooperativas y establecer las normas constitucionales de una economía social y solidaria, son piezas claves en el desarrollo de las micro finanzas y en el diseño de una arquitectura financiera que promueva la reactivación productiva.

**Estrategias:**

1. Despolitización de los organismos de supervisión y control del Sistema Financiero.
2. Fortalecimiento de la banca pública de desarrollo en su gestión, regulación y promoción del desarrollo socioeconómico
3. Diseño de una arquitectura financiera que democratice el acceso al crédito y fomente el ahorro y la inversión.
4. Diseño de un Sistema Nacional de Micro finanzas que promueva el apoyo financiero a la mediana y pequeña empresas, así como a las formas asociativas y comunitarias de propiedad y producción, asegurando que los

- ahorros populares sean canalizados en las regiones y fuera del control centralizado de los bancos privados.
5. Establecimiento de programas públicos extensivos de capacitación financiera para calificar y dotar de registro crediticio a los demandantes de microcrédito, y evitar que los costos correspondientes se carguen al costo del crédito.
  6. Participación y apoyo, como sector financiero, en un gran Pacto de Desarrollo Productivo.
  7. Reestructuración y renegociación de un tramo de la deuda externa para que sea utilizado en la reactivación del aparato productivo.
  8. Establecimiento de Fondos de Capitalización Solidaria.
  9. Establecimiento de las normas constitucionales de una economía social y solidaria.
  10. Promoción de un cambio constitucional para establecer una entidad de regulación y control del sector financiero técnica e independiente de las entidades controladas, que impulse la competencia, la eficiencia, la responsabilidad financiera, y la transparencia y simetría de la información necesaria para desarrollar un mercado financiero con tasas de intereses apropiadas para expandir la inversión productiva y para profundizar la bancarización y el acceso a redes de finanzas solidarias del país.
  11. Incorporación de la lógica demográfica de largo plazo en la programación de los servicios de seguridad social, educación básica y media, servicios de atención de salud sexual y reproductiva

**Política 12.8. Simplificar y transparentar los procesos de provisión de servicios públicos para disminuir la vulnerabilidad de las entidades públicas a la corrupción.**

La transparencia y el acceso a la información inherente a los procesos, recursos y requerimientos que comprende la gestión pública y la provisión de servicios públicos es esencial para reducir las posibilidades de que actos de corrupción se presenten en las instituciones del sector. Se pretende mediante mecanismos de seguimiento y control eliminar la discrecionalidad en la toma de decisiones, promoviendo la transparencia y eficiencia en la administración pública.

**Estrategias:**

1. Fortalecimiento de la institucionalidad de las entidades encargadas de la provisión de servicios públicos.
2. Diseño de un sistema de monitoreo de los trámites y requisitos de las instituciones públicas en la provisión de servicios.
3. Establecimiento de estándares de calidad en la gestión y provisión de servicios públicos y sociales.

Realización de sondeos y encuestas de percepción sobre corrupción y soborno

## Análisis de Consistencia Macroeconómica

### 1. Introducción

La Secretaría Nacional de Desarrollo –SENPLADES–, encargada de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, considera que el mismo tiene como uno de los componentes clave de su estructura la determinación de la consistencia macroeconómica de su aplicación, como una condición necesaria, aunque no suficiente, para su éxito.

El análisis tiene como objetivo presentar una aproximación a la evaluación de la consistencia del Plan. Para ello, utiliza un marco agregado inspirado en el enfoque de “tres brechas”<sup>96</sup>, formula tres escenarios relativos a la evolución del contexto internacional y procura estimar los probables impactos del aumento en la inversión pública, prevista por el Plan, en la evolución macroeconómica del país, contrastando dicha evolución con la trayectoria inercial que hubiera seguido la economía en ausencia del mismo.

La premisa básica del análisis es que el Plan pretende lograr objetivos de mediano plazo, en materia de desarrollo económico, en un marco de estabilidad macroeconómica. Esto implica que las políticas macroeconómicas y fiscales, programadas para alcanzar esos objetivos, deben respetar las restricciones presupuestarias y de financiamiento existentes en el país. En este sentido, el propósito esencial del ejercicio es determinar si la trayectoria macroeconómica del Plan, es decir el costeo del requerimiento adicional de inversión pública, es consistente con las restricciones presupuestarias y de financiamiento de la economía ecuatoriana.

Sin embargo, no debe confundirse el análisis de consistencia con un pronóstico sobre la evolución futura de la economía. Lo que el citado análisis pretende es determinar si resulta factible satisfacer las necesidades financieras y de ahorro determinadas por los objetivos de política de las autoridades. En el caso de que la respuesta sea negativa, sería necesario entonces redefinir cuantitativamente los objetivos de política.

En la segunda parte de este documento se describe el modelo y la metodología utilizada para el análisis. La tercera presenta los resultados de un escenario sin ejecución del Plan. En la cuarta parte se muestra los resultados de aplicación del Plan, para tres escenarios del contexto internacional. En una quinta sección se presenta un análisis de los efectos de la aplicación del Plan en la generación de empleo y en la incidencia de la pobreza. La sexta parte establece las conclusiones del análisis.

### 2. El modelo y la metodología

#### 2.1 Modelo

El modelo que se desarrolla en este documento pone énfasis en las restricciones de ahorro, tanto a nivel interno como externo -en particular en el plano fiscal-, que enfrenta el crecimiento de la economía ecuatoriana en la actualidad.

---

<sup>96</sup> El enfoque de tres brechas forma parte de la teoría de crecimiento aplicada a países en desarrollo. Supone la existencia de una relación lineal entre crecimiento e inversión y define la brecha de financiamiento como la diferencia entre los requerimientos de inversión y el financiamiento disponible en países en desarrollo. El modelo identifica la brecha que existe entre el ahorro interno y la inversión (brecha interna), la existente entre las importaciones y las exportaciones (brecha externa) y la existente entre la demanda de recursos fiscales y su financiamiento (brecha fiscal).

Considerando que las condiciones de la economía permanecen constantes, un mayor crecimiento del producto implica un mayor déficit (menor superávit) de la cuenta corriente de la balanza de pagos y, consecuentemente, mayores necesidades de ahorro externo. Simultáneamente, el crecimiento necesario de la inversión pública puede verse limitado por la disponibilidad de ahorro público y la exigencia de mantener bajo control el déficit fiscal. Finalmente, dados los niveles de ahorro externo y ahorro público disponibles, hará falta que el ahorro privado se ajuste para que el ahorro total resulte consistente con la inversión agregada de la economía; tal ajuste puede imponer límites a la expansión del consumo.

### 2.2 Metodología

El procedimiento utilizado para las proyecciones del modelo se basa en supuestos sobre:

- Variables del contexto internacional (tasa de crecimiento de la economía mundial, tasas de interés internacionales y precio internacional del petróleo).
- Parámetros estructurales de la economía (cociente stock de capital/PIB, tasa de depreciación del stock de capital, relación marginal bruta capital/producto, cociente importación de bienes de capital/inversión total, cociente deuda externa privada/deuda externa total y cociente inversión pública/inversión total).
- Variables macroeconómicas de programación (en particular la tasa de crecimiento del PIB real).
- Variables de política (en particular las de política fiscal: gasto no financiero del Gobierno y política tributaria).

Las ecuaciones del marco de consistencia, utilizado en el modelo, se presentan en el Anexo 1. A partir de esas ecuaciones se obtienen tres condiciones de 'equilibrio' macroeconómico: una entre ahorro e inversión agregados, otra entre ahorro externo e inversión en maquinaria y equipos importados y una entre ahorro e inversión públicos.

El análisis considera dos 'cierres' alternativos, de conformidad al subconjunto de variables seleccionadas como incógnitas. En ambos cierres la tasa de crecimiento se fija como variable objetivo (directamente, o en forma derivada de la inversión pública planificada):

- El primer cierre, denominado cierre con ajuste privado o cierre de programación I, supone que el ahorro primario del gobierno está dado y el ejercicio determina, de manera endógena, los requerimientos de financiamiento externo de la economía, los requerimientos de financiamiento interno del gobierno y los requerimientos de ahorro privado.
- El segundo cierre, denominado cierre de programación II o cierre con ajuste público, supone en cambio que es el ahorro privado el que está dado y determina endógenamente los requerimientos de financiamiento externo de la economía, los requerimientos de financiamiento interno del gobierno y los requerimientos de ahorro primario del gobierno.

Los tres escenarios relativos a la evolución de la economía internacional, utilizados para las proyecciones del modelo, son: escenario base, escenario pesimista y escenario optimista. Cada escenario considera una evolución diferenciada de las variables de contexto internacional para el período de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (ver Anexo 2).

Las simulaciones se realizan utilizando variables expresadas como proporciones del PIB a precios constantes del 2006. Adicionalmente, para efectos ilustrativos, los

resultados de las simulaciones se presentan nominalizados a precios corrientes para las proyecciones con Plan correspondientes a los dos cierres del escenario base.

### 3. Proyecciones Inerciales en el escenario base

Para simular la trayectoria 'inercial' de la economía (es decir, la trayectoria que seguiría la economía sin la ejecución del Plan), el modelo considera que la tasa de crecimiento del producto mantiene su tendencia actual y utiliza para ello las proyecciones del Ministerio de Economía y Finanzas, que para el período 2007/2010 fluctúan entre el 3,7% y el 3,9% anual. Además, contempla dos cierres alternativos.

Para el escenario base, los principales resultados de la proyección inercial en el cierre de programación I (ver Anexo 3) son los siguientes:

- Los requerimientos de ahorro externo (resultado de la cuenta corriente) suben apreciablemente: 5,5% del PIB (a precios constantes) entre 2006 y 2010. Ello se debe fundamentalmente al fuerte deterioro previsto del saldo de la balanza comercial, a consecuencia de la caída de las exportaciones petroleras y el escaso dinamismo de las exportaciones no petroleras.
- Si las salidas de capitales privados experimentan una ligera disminución (de 7,2% a 5,8% del PIB entre el primer y último año de la simulación) como las proyecciones del ejercicio suponen, las necesidades totales de financiamiento externo aumentan algo menos que el ahorro externo: 4,7 puntos del producto. El cociente deuda externa/producto pasa, en consecuencia, del 41,6% en 2006 al 44,8% en 2010.
- Dada la trayectoria del ahorro público primario, que oscila en torno al 10% del PIB, el superávit fiscal primario y global experimentan una moderada reducción (5,6% al 5,1% en el caso del superávit primario y de 3,4% a 2,9% en el caso del superávit global). Dicha disminución se refleja principalmente en la trayectoria del financiamiento externo neto del gobierno, que pasa de ser 1,3% negativo en 2006 (amortizaciones superiores a los nuevos desembolsos) a ser 1,5% positivo en 2010 (desembolsos superiores a las amortizaciones).
- La amortización neta de la deuda pública interna (financiamiento negativo), por su parte, aumenta de 3,6% del PIB en 2007 a 4,6% en 2010. En consecuencia, el gobierno elimina completamente su endeudamiento interno (equivalente a 2,6% del PIB en 2006) y pasa a acumular activos por 13,7% del PIB en 2010.
- Dado que el aumento de la inversión bruta agregada – que pasa de 23,9% en 2006 a 26,8% del PIB en 2007 y se mantiene en torno a esos valores a partir de entonces - se financia básicamente con aumento del ahorro externo (flujos positivos de IED y deuda), no es necesario que el ahorro privado aumente. De hecho, tomando los años extremos del período, el coeficiente de ahorro privado/PBI requerido incluso disminuye, pasando de 19,5% en 2006 a 17,0% en 2010.

Por su parte, en el cierre de programación II, los principales resultados de la proyección inercial para el escenario base (ver Anexo 4) son los siguientes:

- Como en el cierre I, y por las mismas razones apuntadas anteriormente, los requerimientos de ahorro externo (resultado de la cuenta corriente) suben: 5,5% del PIB (a precios constantes) entre 2006 y 2010.
- Del mismo modo, las necesidades totales de financiamiento externo también aumentan, aunque algo menos que el ahorro externo (4,7% del PIB). El resultado, al igual que en el cierre anterior, es el incremento del cociente deuda externa/producto, que pasa de 41,6% en 2006 a 44,8% en 2010.

- A diferencia del cierre I, sin embargo, en este cierre se considera dada la trayectoria del ahorro privado, que se mantiene próxima al 19,3% del PIB.
- Esto permite que el ahorro público primario, que en este cierre es endógeno, disminuya de 10,3% del PIB en 2006 a 8,4% en 2010. En las simulaciones suponemos que esa caída es consecuencia de un aumento equivalente en el consumo público. Sin embargo, la disminución del ahorro podría también ser resultado, naturalmente, de una caída en los ingresos fiscales.
- La disminución del ahorro público primario hace que, en este cierre, la reducción del superávit fiscal primario y global sea más acentuada que en el cierre I (de 5,6% a 3,2% y de 3,4% a 0,7%, respectivamente).
- Como la trayectoria del financiamiento externo neto del gobierno es la misma en ambos cierres, en este caso la amortización neta de deuda pública interna (financiamiento negativo) es inferior y muestra una tendencia declinante, pasando de 3,4% del PIB en 2007 a 2,4% en 2010. En consecuencia, si bien el gobierno repaga completamente su endeudamiento interno, muestra una menor acumulación de activos, que alcanzan 7,3% del PIB en 2010 (frente a 13,7% del PIB en el cierre I).

#### 4. Proyecciones del Impacto Macroeconómico del Plan

La ejecución del Plan Nacional de Desarrollo implicará un significativo incremento de la inversión pública destinada a una serie de proyectos en materia social, productiva, ambiental, petrolera y eléctrica, durante el período 2007-2010.

Para identificar la inversión pública prevista por el Plan Nacional de Desarrollo, y de esta forma poder determinar si la ejecución del mismo es viable, se recopiló y procesó información sobre las inversiones requeridas para proyectos ya presupuestados y para proyectos que representan un requerimiento adicional de inversión para el Gobierno Nacional.

La determinación del requerimiento adicional de inversión pública que demanda la ejecución del Plan se hizo mediante la cuantificación del monto global de los proyectos (en ejecución, presupuestados y no presupuestados), al cual se le restó el monto de inversión presupuestario en atención a las reglas macrofiscales vigentes por ley y para el período 2007-2010. Así, se consideraron los proyectos de las siguientes áreas<sup>97</sup>:

- Proyectos de generación, transmisión y distribución eléctrica del Plan de Inversiones del Sector Eléctrico para el período 2007-2016 (Consejo Nacional de Electricidad - CONELEC).
- Proyectos de exploración, producción, refinación, transporte, almacenamiento y comercialización de petróleo y sus derivados del Plan Operativo 2007 de Petroecuador y de la Agenda Energética 2007-2011.
- Proyectos de inversión del Gobierno Central calificados como prioritarios por parte de SENPLADES e incluidos en el Programa Anual de Inversiones (PAI 2008).
- Principales programas y proyectos previstos por el Plan Nacional de Desarrollo en los siguientes sectores: desarrollo social; educación; salud; transporte, comunicaciones y vialidad; medio ambiente; vivienda; apoyo productivo; saneamiento ambiental; agricultura, ganadería y pesca; turismo; cultura; administrativo; asuntos del exterior; asuntos internos, entre otros. Estos

---

<sup>97</sup> La tabla resumen de determinación del requerimiento adicional de inversión pública y los macroproyectos del Plan se presentan en el Anexo 5.

proyectos tuvieron como fuente el SIGOB e información directa de proyectos de inversión que pretende realizar el Gobierno y que no están presupuestados.

En el caso de los proyectos petroleros y gran parte de los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo, la información de montos de inversión requeridos correspondía principalmente a los años 2007 y 2008. Por esta razón se debieron estimar los montos de inversión requerida para los años 2009-2010 en base a la información disponible para los años 2007 y 2008 y a otras fuentes, principalmente la Agenda Energética 2007-2011 y el Plan de Inversiones del Sector Eléctrico para el período 2007-2016.

De esta forma, se llegó a estimar que con la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, la inversión pública experimentaría un significativo incremento del orden de 12% promedio anual en términos reales, hasta el año 2010.

Si se supone -como parecería realista bajo las actuales condiciones de la economía ecuatoriana- que no hay *crowding out* (desplazamiento) de la inversión privada por parte de la pública sino que, por el contrario, prevalecen relaciones de complementariedad entre ambas, el aumento de la inversión pública previsto por el Plan induciría un aumento simultáneo de la inversión agregada y, todo lo demás constante, un aumento concomitante de la tasa de crecimiento de la economía.

Para simular el impacto del Plan sobre la trayectoria de la economía, considerando los efectos de mayores montos de inversión pública previstos por el Plan, se realizaron dos hipótesis alternativas relativas a la eficiencia marginal de la inversión:

- i. En un caso se proyecta que la relación marginal capital/producto se mantiene hasta 2010 en el nivel observado en 2007, inusualmente elevado y sustantivamente superior al de años anteriores.
- ii. En el otro, se asume que a partir de 2008 (al menos en parte por la implementación del Plan) la eficiencia marginal de la inversión vuelve gradualmente a los niveles previos a 2007. En otras palabras, que la relación marginal capital/producto tiende a descender progresivamente hasta recuperar niveles más acordes con una economía como la ecuatoriana, semejantes a los observados en los años previos a 2007. En este segundo caso se supone, además, que la eficiencia marginal de la inversión demora tres años en recuperar sus niveles previos.

El impacto del Plan sobre la tasa de crecimiento de la economía, dependiendo de la eficiencia de la inversión, es el siguiente:

- Manteniendo la relación marginal capital/producto en los elevados niveles de 2007, a partir de 2008 el ritmo de crecimiento del PIB sube a 4,7% anual, 0,8 puntos porcentuales por encima del estimado para el presente año.
- Si en cambio la eficiencia de la inversión mejora, el aumento en el ritmo de crecimiento del PIB es aún más significativo: pasa de 3,9% en 2007 a 5,4% en 2010.

Sin embargo, es importante destacar que los resultados son los mismos para ambos cierres, independientemente de que la eficiencia de la inversión mejore o permanezca constante. Ello se debe a que las necesidades de ahorro y financiamiento que surgen de las proyecciones dependen de la tasa de inversión bruta y, dada ésta, su eficiencia determina el impacto sobre el crecimiento<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> El análisis asume elasticidades producto unitarias para las principales variables del modelo (en particular, de las importaciones no petroleras y de los ingresos tributarios).

#### 4.1 Proyecciones del Impacto Macroeconómico del Plan en el escenario base

En el cierre de programación I, el impacto del Plan sobre la trayectoria de la economía (ver Anexo 6) se refleja en los siguientes resultados:

- Como resultado del mayor ritmo de crecimiento de la economía, el déficit de la balanza comercial y los requerimientos de ahorro externo se incrementan significativamente con relación a las proyecciones inerciales. El aumento del requerimiento de ahorro externo, entre 2006 y 2010, es de 7,7% del PIB, superior en más de 2 puntos que en el caso inercial.
- Manteniendo las mismas hipótesis relativas a la inversión extranjera directa y las salidas de capital del sector privado, las necesidades totales de endeudamiento externo también aumentan ahora más que en las proyecciones inerciales: 7 puntos del producto (frente a 4,7 puntos del PIB en el caso inercial). En consecuencia, el coeficiente de endeudamiento externo muestra una trayectoria de crecimiento bastante más acentuada que en el caso inercial, alcanzando en 2010 un nivel apenas inferior a 52% del PIB.
- Aunque el ahorro público primario permanece estable, el aumento de la inversión pública hace que, entre 2006 y 2010, los superávits fiscal primario y global se reduzcan más que en las proyecciones inerciales: ahora el primero cae de 5,6% a 3,8% del PIB y el segundo de 3,4% a 1,3% del PIB.
- El mayor deterioro del superávit fiscal con respecto al caso inercial, se refleja en un incremento del financiamiento externo neto del gobierno, que de ser 1,3% negativo en 2006 (amortizaciones superiores a los nuevos desembolsos), llega a ser ahora de 2,9% positivo en 2010 (desembolsos superiores a las amortizaciones), representando más del doble del valor estimado en las proyecciones inerciales.
- Finalmente, como en este caso la inversión bruta agregada crece mucho más rápido que en el caso inercial, situándose alrededor de los 32 puntos del producto en el período 2007-2010, no basta con el aumento del ahorro externo para financiarla. Hace falta también que crezca el ahorro privado, que debe pasar de 19,5% del PIB en 2006 a 20,5% en 2010.

Por otro lado, en el cierre de programación II el impacto del Plan sobre la trayectoria de la economía (ver Anexo 7) se manifiesta además en los siguientes resultados:

- En este cierre, la trayectoria de los requerimientos de ahorro externo (resultado de la cuenta corriente), las necesidades totales de financiamiento externo y el cociente deuda externa/producto son los mismos que en el cierre I.
- A diferencia del cierre I, sin embargo, ahora consideramos dada la trayectoria del ahorro privado, que se mantiene por encima del 19,0% del PIB.
- Para acomodar el incremento de la inversión, por lo tanto, lo que se ajusta es el ahorro público primario, que para el período 2007-2010 es, en promedio, 1,7 puntos del PIB superior al de 2006. Tal como en las simulaciones inerciales, suponemos que ese aumento se obtiene mediante una reducción equivalente en el consumo público. Sin embargo, el mismo podría también ser resultado de un aumento de los ingresos fiscales.
- El aumento del ahorro público primario, por último, hace posible que en este cierre los resultados fiscales no difieran significativamente de los obtenidos en 2006. Así, en el período 2007-2010 el superávit primario oscila en torno al resultado del año 2006 (5,7% del PIB en promedio frente a 5,6% en el

año 2006) y el superávit global recién resulta inferior al de 2006 en 2010 (-2,7% del PIB).

Las proyecciones con Plan para los dos cierres del escenario base se presentan expresadas en términos nominales a precios corrientes en el Anexo 8.

#### **4.2 Proyecciones del Impacto Macroeconómico del Plan en el escenario pesimista**

En un contexto internacional adverso -caracterizado por menores tasas de crecimiento mundial, tasas de interés más elevadas y precios del petróleo más bajos- la principal diferencia con el escenario base está dada por los requerimientos de ahorro y financiamiento<sup>99</sup>. En efecto, para que el incremento de la inversión pública previsto por el Plan Nacional de Desarrollo tenga el mismo impacto sobre el crecimiento de la economía que el proyectado en el escenario base, los requerimientos de ahorro y financiamiento se vuelven mayores (ver Anexos 9 y 10).

Entre 2006 y 2010, el ahorro y el financiamiento externos necesarios deben aumentar alrededor de 0,8 puntos más que en el escenario base.

El aumento del ratio deuda externa/producto, en consecuencia, también es mayor. Así, en 2010 el endeudamiento externo total representaría 53,1% del PIB, superior en casi un punto y medio del producto al cociente obtenido en el escenario base.

En el cierre I, pese a que por hipótesis el ahorro y el superávit primarios se mantienen inalterados, los mayores pagos de intereses determinan que el ahorro público se reduzca más que en el escenario base. En este escenario el superávit fiscal global de 2006, de 3,4% del PIB, se transforma en un déficit de aproximadamente medio punto del producto a partir de 2007.

El ahorro privado en el cierre I, finalmente, también debe crecer más que en el escenario base. Ahora pasa de 19,5% del PIB en 2006 a 21,7% en 2010, un aumento de alrededor de 1 punto del producto en el período 2006-2010.

En el cierre II, el ahorro del sector privado es el que permanece constante por hipótesis. En consecuencia es el ahorro primario del gobierno el que debe aumentar respecto al escenario base. En efecto, mientras que en el escenario base, éste pasa del 10,3% al 10,9% del PIB entre 2006 y 2010, en el escenario pesimista pasa de 10,3% a 12,2% del PIB en igual período. Es decir, lo requerido se incrementa en 2 puntos del producto ante el cambio de escenario.

#### **4.3 Proyecciones del Impacto Macroeconómico del Plan en el escenario optimista**

Para que el aumento de la inversión pública previsto por el plan tenga el mismo impacto sobre el crecimiento de la economía que el proyectado en el escenario base, en un contexto internacional más favorable (caracterizado por mayores tasas de crecimiento mundial, tasas de interés menores y precios del petróleo más altos), los requerimientos de ahorro y financiamiento se vuelven menores (ver Anexos 11 y 12).

Entre 2006 y 2010, el ahorro y el financiamiento externos necesarios deben aumentar 0,8 puntos menos que en el escenario base.

El aumento del ratio deuda externa/producto, en consecuencia, también es menor. Así, en 2010 el endeudamiento externo total representaría 50,3% del PIB,

---

<sup>99</sup> El ritmo de crecimiento mundial y los precios del petróleo afectan la trayectoria de las exportaciones. Las tasas de interés, por su parte, afectan la carga de intereses.

aproximadamente un punto y medio del producto inferior al cociente obtenido en el escenario base.

En el cierre I, donde por hipótesis el ahorro y el superávit primarios se mantienen inalterados, los menores pagos de intereses determinan que el ahorro público y el resultado fiscal global mejoren respecto al escenario base. En consecuencia, en este escenario el superávit fiscal global de 2006, de 3,4% del PIB se reduce medio punto del producto en el período 2006-2010.

El ahorro privado en el cierre I, finalmente, debe crecer menos que en el escenario base. En éste aumenta de 19,5% del PIB en 2006 a un promedio de 21,8% para el período 2007 a 2010, en tanto que en el escenario base debe subir a 20,7% en igual período.

En el cierre II, el ahorro del sector privado es el que permanece constante por hipótesis. En consecuencia es el ahorro primario del gobierno el que varía, aumentando menos que en el escenario base. En efecto, mientras que en éste último el ahorro primario pasa del 10,3% del PIB en 2006 a un promedio de 12% entre 2007 y 2010, en el escenario optimista, éste se incrementa de 10,3% del PIB en 2006 a 10,6% del PIB en promedio en igual período.

### 5. Impacto del Plan en el empleo y la pobreza

Con el propósito de complementar el análisis, se incorporó adicionalmente un análisis orientado a evaluar el impacto esperado del Plan Nacional de Desarrollo en los niveles de empleo y pobreza en el país.

Considerando la elasticidad producto del empleo, y en función de la tasa de crecimiento del PIB que se obtendría con la ejecución del Plan<sup>100</sup>, se determinó que en el período 2007-2010 se generarán 215.000 puestos de trabajo por año, el 40% de los cuales sería atribuible a las políticas del Plan.

A fin de estimar el efecto del Plan en la pobreza, se llevó a cabo una micro-simulación del posible incremento anual de empleos nuevos en la población de jóvenes, que es una de las metas establecidas en el Plan. Los nuevos puestos de trabajo se distribuyeron de la siguiente manera:

- Administración pública: 6.824, a través del incremento en los servicios de desarrollo infantil y aumento de profesores educación (80% de estos para jóvenes de 23 a 28 años)
- Turismo: 20.000 (25% para jóvenes de 23 a 28 años)
- Construcción: 30.000 (17% para jóvenes de 23 a 28 años)
- Industria Manufacturera: 10.000 (17% para jóvenes de 23 a 28 años)

El análisis establece el efecto en la pobreza de que los jóvenes pasen del desempleo al empleo formal<sup>101</sup>, imputándoles un ingreso laboral igual al promedio del ingreso del sector, y utilizando una línea de pobreza por ingresos de 54,38 dólares mensuales per cápita, basada en la línea de pobreza internacional de 2 dólares por día ajustada por el poder de paridad de compra. Como resultado de la simulación, se obtiene que la incidencia de la pobreza sería casi 1% menor por año, en comparación con un escenario en el que no se ejecute el Plan.

---

<sup>100</sup> Se utilizó las tasas de crecimiento del producto asumiendo un escenario en el que la eficiencia de la inversión se mantiene en los niveles actuales y no mejora.

<sup>101</sup> Es importante destacar que si se simula el incremento del empleo como paso desde el subempleo al empleo formal, posiblemente el impacto en la reducción de los niveles de pobreza del país sería mayor, dado que el subempleo es más alto en la población más pobre (quintiles de distribución del ingreso 1 y 2).

## 6. Conclusiones

Este análisis buscó determinar si la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo es factible considerando las restricciones de ahorro y financiamiento del país, en base a un modelo de consistencia macroeconómica con el enfoque de tres brechas.

Para el efecto, se determinó un escenario inercial o sin ejecución del Plan y un escenario con ejecución del Plan bajo tres posibles contextos internacionales (base, pesimista y optimista). En todos los casos, se modelaron dos cierres alternativos: en el primero se realiza un ajuste del ahorro privado y en el segundo un ajuste del ahorro público primario.

El análisis de los resultados del ejercicio refleja que si no se ejecuta el Plan el nivel de crecimiento de la economía se ubicaría en valores por debajo del 4% y -dado el deterioro de la balanza de pagos previsto- el país enfrentaría mayores requerimientos de ahorro y financiamiento externo, resultantes en un incremento de la relación deuda/PIB. Adicionalmente, el resultado global del sector público empeoraría, pero el saldo de deuda interna se reduciría.

Por el otro lado, si el Plan se ejecuta, el importante incremento de la inversión pública tendría efectos positivos en la tasa de crecimiento de la economía, los cuales podrían ser incluso mayores al incrementarse la eficiencia de las inversiones. Sin embargo, la ejecución del Plan implicaría un deterioro más pronunciado de la balanza de pagos y mayores requerimientos de ahorro y financiamiento externo, lo cual resultaría en un incremento mayor de la relación deuda/PIB. Es importante considerar, además, que para sostener el aumento de la inversión pública no bastaría con el incremento del ahorro externo, sino que debería crecer el ahorro privado. Pero si el ahorro privado no se incrementa, el que debería aumentar es el ahorro público.

En el caso de que el contexto internacional se torne desfavorable para el Ecuador, los requerimientos de ahorro y financiamiento para ejecutar el Plan se volverían incluso mayores, resultando en una relación deuda externa/PIB mucho mayor. En este escenario, el superávit fiscal global empeoraría. Por otra parte, el ahorro privado debería crecer más que en el escenario base, o el ahorro primario del gobierno debería incrementarse significativamente.

Por último, en el caso de un contexto internacional favorable para el país, los requerimientos de ahorro y financiamiento se volverían menores que en el escenario base, aunque de igual forma la relación deuda/PIB aumentaría en relación a un escenario en el cual no se ejecute el Plan. En consecuencia, en este escenario el superávit fiscal se reduciría levemente y el ahorro privado debería crecer menos que en el escenario base. Si este incremento no se da, el ahorro primario del gobierno debería subir pero menos que en el escenario base.

En conclusión, el análisis refleja que la ejecución del plan implicaría, en cualquier caso, un requerimiento de ahorro y financiamiento externo importante, determinado por el deterioro de la cuenta corriente y que derivaría en un incremento del endeudamiento externo frente al PIB.

Por otra parte, la ejecución del plan implicaría, en cualquier caso, incrementos del ahorro interno privado o, en su defecto, incrementos del ahorro primario del Gobierno.

Pese a estos requerimientos, la ejecución del Plan tiene la ventaja de generar incrementos en el crecimiento del PIB, los cuales pueden ser incluso mayores si la eficiencia de la inversión aumenta. Dadas las características de las inversiones planteadas, el Plan tiene la ventaja adicional de generar efectos favorables también en la inversión privada.

Además, se prevé que la ejecución del Plan tendría un impacto positivo en la generación de empleo, lo cual implicaría una reducción de los niveles de pobreza del país en alrededor de un punto porcentual frente al escenario inercial o sin aplicación del Plan.

Este análisis muestra que la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo conlleva varios retos de política económica sumamente importantes.

Primero, en el frente interno el Plan demandaría políticas orientadas a: incrementar el ahorro interno privado, incrementar el ahorro primario del gobierno y lograr el uso efectivo de fuentes adicionales de ahorro interno público como los fondos del FEISEH, Fondos del IESS, entre otras. El uso de estas fuentes “cautivas” del sector público implicaría que el requerimiento de endeudamiento no debería realizarse, dándole total factibilidad de financiamiento al Plan.

Segundo, en el frente externo se requiere políticas urgentes para revertir la tendencia al deterioro de la balanza comercial petrolera y no petrolera y, de algún modo, procurar que la salida de capitales se reduzca. Desde luego, estos aspectos sugieren un necesario cambio de la estrategia productiva y comercial del país, en el primer caso, y un cambio en la estrategia financiera internacional por el otro.

## Sistematización de políticas y estrategias según objetivos

### Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial

Políticas	Estrategias
<b>1.1. Impulsar la economía social y solidaria, generar empleo productivo digno y reconocer el trabajo en todos sus ámbitos.</b>	1. Articulación de los programas de protección social, generación de capacidades de los/as trabajadores/as, universalización de educación y salud con programas de economía social y solidaria.
	2. Fomento a la organización social y comunitaria a partir de los programas de generación de trabajo y empleo.
	3. Realización de reformas jurídicas para incentivar la contratación pública de pequeñas y medianas empresas para proveer de bienes y servicios al Estado.
	4. Realización de convenios con gobiernos y organizaciones sociales locales para la generación de trabajo y empleo.
	5. Reconocimiento universal del trabajo reproductivo como trabajo socialmente necesario, asociado al sistema de seguridad social.
	6. Fortalecimiento del rol regulador del Estado frente a los salarios y el cumplimiento de las leyes laborales, en particular la formalización del empleo.
<b>1.2. Incentivar el desarrollo local participativo y promover un desarrollo territorial equilibrado e integrado.</b>	1. Incentivo a las articulaciones locales desde una perspectiva solidaria y redistributiva.
	2. Creación de fondos nacionales de cohesión y apoyo a proyectos de gran impacto social.
	3. Apoyo a la ejecución de los planes de desarrollo local, garantizando que la inversión pública esté en función de las necesidades y disparidades territoriales y promoviendo procesos de concertación a intra e inter locales y de las localidades con el Estado nacional.
	4. Transferencia oportuna de recursos a los gobiernos locales.
	5. Realización de programas y proyectos mancomunados que dinamicen las economías locales y potencien la participación social.
	6. Fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales.
	7. Desarrollo de políticas de ordenamiento territorial con criterios de estructura y concentración de población.
	8. Fomento al desarrollo de ciudades intermedias: inversión social, infraestructura e incentivos productivos
<b>1.3. Fomentar el desarrollo rural integral y asegurar la soberanía alimentaria</b>	1. Incremento de la inversión en el sector rural.
	2. Promoción de la organización campesina y acompañamiento de sus procesos de fortalecimiento económico en los mercados.
	3. Regulación del uso y acceso a tierras improductivas, favoreciendo a los pequeños productores y comunidades rurales sin discriminación alguna.
	4. Realización de reformas institucionales y jurídicas tendientes a fortalecer la regulación y el acceso al agua en el país.
	5. Promoción de la seguridad de la tenencia y la titulación masiva de las tierras con equidad de género.

	6. Reforma del Banco Nacional de Fomento para mejorar su atención a los pequeños y medianos productores y a las asociaciones de economía solidaria.
	7. Articular y fomentar el intercambio de alimentos entre zonas rurales y urbanas a nivel microregional, sustituyendo producciones extraregionales y generando mercados libres de intermediarios y con precios justos
<b>1.4. Promover la diversidad y erradicar toda práctica de discriminación sexual, étnica, generacional, por discapacidad, política o religiosa.</b>	1. Apoyo al libre desarrollo de las identidades en un marco de interculturalidad y a las reivindicaciones de género como ejes transversales de toda política pública.
	2. Generación de mecanismos claros de exigibilidad de derechos y vigilancia ciudadana frente a la discriminación.
<b>1.5. Asegurar una recaudación justa y una redistribución eficiente de los recursos públicos</b>	1. Generación de una reforma tributaria integral basada en criterios de justicia distributiva.
	2. Generación de mecanismos de control y penalización a la evasión tributaria, particularmente de los grandes contribuyentes.
	3. Desarrollo y aplicación de metodologías de presupuestos nacionales y locales, orientadas a la redistribución con criterios de justicia.
	4. Promoción de la realización de presupuestos participativos locales y nacionales, con enfoque de género e interculturales.
	5. Disminución de la participación del IVA en los ingresos tributarios y aumentar la participación de los impuestos al patrimonio, a la renta y a los consumos especiales.
	6. Establecimiento de regalías petroleras y mineras adecuadas
	7. Aumento de la carga fiscal como porcentaje del PIB, disminuyendo la evasión y elusión fiscales y ampliando la base de contribuyentes.
<b>1.6. Garantizar el acceso universal a servicios públicos y a programas sociales, culturales y recreativos de calidad.</b>	1. Eliminación de barreras que impiden el acceso universal a programas sociales y servicios públicos (aportes voluntarios para educación, cobro de medicinas, etc.).
	2. Impulso a programas de crédito para vivienda popular y mejoramiento del hábitat, promoviendo la organización social.
	3. Provisión de servicios básicos de acuerdo al crecimiento demográfico.
	4. Generación de mecanismos y procesos de contraloría social para garantizar el acceso universal a los servicios públicos y a los programas sociales, culturales y recreativos.
	5. Promoción de vínculos con trabajadores culturales para asegurar la producción y circulación de bienes y servicios culturales que potencien las capacidades y libertades de los seres humanos.
<b>1.7. Fortalecer el sistema de protección social, su calidad y efectividad</b>	1. Verificación de la corresponsabilidad por parte de los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, así como dotarles de capacitación y micro-crédito, con el fin de articularlo a las políticas que impulsan la economía solidaria y que incentivan la participación y organización social.
	2. Incremento progresivo del presupuesto destinado a los programas de inclusión económica y social.
	3. Generación de mecanismos de coordinación y articulación efectiva con las comunidades locales para la implementación de redes de protección social y procesos de veeduría social, que contribuyan a

	aumentar la calidad de los servicios.
	4. Reforma profunda del sistema de seguridad social.
<b>1.8. Mejorar el desarrollo cognitivo de los niños en edades tempranas</b>	1. Articulación los programas y servicios públicos de desarrollo infantil que incluyan salud, alimentación, educación inicial a las población con menos acceso a dichos servicios
	2. Definición de estándares de calidad de los servicios de desarrollo infantil.
	3. Promoción de la estimulación temprana de niños y niñas.
	4. Articulación el desarrollo infantil con la educación inicial.

## Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía

Políticas	Estrategias
<b>2.1. Impulsar el acceso universal a educación de calidad</b>	1. Generación de esfuerzos públicos sostenidos para garantizar el acceso universal a la educación, promoviendo alianzas con organizaciones y gobiernos locales, dando mayor peso a la comunidad en la gestión participativa del sistema escolar
	2. Promoción de incrementos progresivos en el presupuesto para educación.
	3. Eliminación de barreras económicas que impiden el acceso universal a la educación (contribución voluntaria para la matrícula, textos escolares, etc.).
	4. Creación de partidas docentes para el nivel inicial, básico y medio y garantizar que no haya escuela sin maestros, particularmente en el ámbito rural.
	5. Utilización de medios masivos de comunicación para generar procesos de alfabetización y de educación continua.
	6. Articulación entre programas de alfabetización, titularización de tierras y el fondo Promujeres.
	7. Conformación de Comités de Vigilancia para el tratamiento de los casos de delitos sexuales en el ámbito educativo.
	8. Eliminación de barreras arquitectónicas que impiden el acceso de discapacitados en los centros educativos.
<b>2.2. Impulsar una educación de calidad, intercultural e inclusiva, desde un enfoque de derechos para fortalecer la formación ciudadana, la unidad en la diversidad y desarrollar plenamente las capacidades de las</b>	1. Impulso para la articulación entre niveles educativos (inicial, básico, medio y superior).
	2. Promoción de enfoques de interculturalidad, derechos, género y sustentabilidad en los procesos pedagógicos.
	3. Promoción de articulaciones con organizaciones y gobiernos locales para mejorar la calidad de los procesos educativos.
	4. Articulación de programas públicos de alimentación escolar, nutrición y los de reactivación productiva para mejorar las sinergias y emplear alimentos autóctonos. Extender el alcance de estas políticas al conjunto de la población y su situación alimentaria.
	5. Articulación entre el sistema educativo y los procesos de desarrollo endógeno.

<b>personas.</b>	6. Fomento a la participación de la familia y las organizaciones sociales en el proceso educativo.
<b>2.3. Generar capacidades para el desarrollo humano sustentable y procesos de formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e interculturalidad.</b>	1. Difusión de la experiencia de los adultos mayores involucrándolos como facilitadores de procesos de formación de adultos.
	2. Promoción del acceso prioritario de los grupos menos favorecidos (indígenas, afroecuatorianos, mujeres, poblaciones rurales, discapacitados) a procesos de formación de adultos (alfabetización y culminación de los niveles de instrucción).
	3. Creación de un Plan Nacional de Capacitación para la población, orientado al fortalecimiento de las actividades de gestión y producción.
	4. Generación de un sistema territorializado para la identificación de necesidades de formación de adultos y apoyo a su puesta en marcha a través de alianzas con gobiernos locales.
	5. Fomento a la participación de organizaciones sociales para identificar prioridades de capacitación y formación de adultos.
	6. Creación de mecanismos de crédito que faciliten los procesos de educación de adultos.
	7. Promoción y fortalecimiento de la organización social en torno a procesos de formación permanente de adultos.
	8. Capacitación de la población en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación.
	9. Democratización del acceso a Internet mediante la dotación del servicio a establecimientos educativos públicos de todos los niveles y la implantación de telecentros en zonas rurales y urbano marginales.
	10. Promoción de medios de comunicación alternativos locales.
<b>2.4. Fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe.</b>	1. Articulación entre la educación intercultural bilingüe y las organizaciones indígenas para mejorar contraloría social y el apoyo mutuo entre las comunidades y los centros educativos.
	2. Evaluación participativa y reforma de la educación intercultural bilingüe desde las organizaciones indígenas de cada región con el fin de fortalecerla en el marco de la autonomía del subsistema.
<b>2.5. Promover la investigación científica y la innovación tecnológica para propiciar procesos sostenibles de desarrollo.</b>	1. Incremento de la inversión en ciencia y tecnología.
	2. Promoción de procesos sostenidos de formación académica de investigadores/as.
	3. Fomento de procesos de articulación entre los sectores académico, gubernamental y productivo.
	4. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.
	5. Promoción de programas de extensión universitaria.
	6. Establecimiento de programas de becas de investigación de acuerdo a las prioridades nacionales.
	7. Ampliación de la difusión de los resultados obtenidos en las investigaciones realizadas.
<b>2.6. Promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías</b>	1. Dotación de acceso a Internet para los establecimientos educativos públicos de todos los niveles.
	2. Impulso a la implantación de telecentros en zonas rurales y urbano marginales.

<p><b>de información y comunicación para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía</b></p>	<p>3. Consecución, en los medios de comunicación, para que asuman su responsabilidad educativa, regulen su programación desde la perspectiva de derechos humanos, equidad de género, interculturalidad y se definan espacios de comunicación pública para la educación alternativa y/o masiva que dejen de lado la discriminación, el sexismo y la promoción de la violencia.</p>
	<p>4. Establecimiento de incentivos para la comunicación alternativa, basada en derechos y promotora de la ciudadanía. Instauración de premios e incentivos para los programas de comunicación escrita, radial, televisiva y/o alternativos.</p>
	<p>5. Promoción de medios de comunicación alternativos locales.</p>
<p><b>2.7 Garantizar una alimentación saludable, disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales.</b></p>	<p>1. Fomento de la producción eficiente y competitiva de alimentos estratégicos.</p>
	<p>2. Mejoramiento del control de calidad y sanitario de alimentos.</p>
	<p>3. Información, educación y comunicación a la población para la adopción de dietas que permitan mejorar y cuidar su salud.</p>
	<p>4. Promoción de la lactancia materna exclusiva</p>
	<p>5. Implementación de la consejería nutricional en los servicios de salud y mejoramiento de la aplicación de la alimentación complementaria.</p>
	<p>6. Implementación del Plan de inocuidad alimentaria.</p>
	<p>7. Distribución de alimentos enriquecidos con micronutrientes</p>

**Objetivo 3. Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población**

Políticas	Estrategias
<p><b>3.1. Promover el desarrollo sectorial, la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud.</b></p>	<p>1. Concreción del Sistema Nacional de Salud.</p>
	<p>2. Desconcentración y descentralización del Sistema Nacional de Salud con participación activa de las organizaciones sociales de base territorial.</p>
	<p>3. Articulación de los subsistemas públicos y de aseguramiento en salud.</p>
	<p>4. Implementación de procesos de evaluación participativa y rendición de cuentas.</p>
	<p>5. Incremento, asignación oportuna y uso óptimo de los recursos económicos para el sistema de salud.</p>
	<p>6. Ejecución de convenios con gobiernos seccionales para incrementar la cobertura con servicios de infraestructura sanitaria.</p>
<p><b>3.2. Fortalecer la gestión y el desarrollo del talento humano, su respuesta oportuna, con calidad y calidez a los requerimientos de salud</b></p>	<p>1. Formación del personal en función del perfil epidemiológico y las necesidades de salud de la población.</p>
	<p>2. Coordinación entre la Autoridad Sanitaria, las instituciones de formación de personal y las de servicios de salud para acordar el perfil profesional.</p>
	<p>3. Formación multidisciplinaria del personal de salud de manera que se genere una visión y práctica de la salud con carácter intercultural, centrada en la promoción de la salud, con base en la atención primaria de salud, familiar y comunitaria.</p>
	<p>4. Certificación y recertificación del personal de salud considerando los diversos tipos de prácticas y conocimientos.</p>
	<p>5. Acreditación de las instituciones y programas de formación de personal en salud.</p>

	<p>6. Incremento a 8 horas del horario de atención del personal de salud, especialmente en las unidades de atención primaria de salud. Adecuación de los horarios a los usos, costumbres, estructuras de trabajo y empleo de cada localidad, provincia, región.</p> <p>7. Redistribución del personal de salud, eliminando su concentración en los centros urbanos, capitales provinciales y cantonales.</p> <p>8. Incremento de personal de salud y asignación considerando los requerimientos de la población del sector rural y urbano-periférico.</p> <p>9. Asignación de incentivos al personal de salud según ubicación geográfica, evaluación del desempeño y cumplimiento de metas programáticas.</p>
<p><b>3.3. Asegurar el acceso universal a medicamentos esenciales, consolidar la autoridad y soberanía del Estado en el manejo de los medicamentos y recursos fitoterapéuticos.</b></p>	<p>1. Fortalecimiento y apoyo a la producción nacional, especialmente de medicamentos esenciales y genéricos.</p> <p>2. Importación de medicamentos genéricos fabricados al amparo de licencias obligatorias.</p> <p>3. Mejoramiento del registro sanitario de medicamentos esenciales.</p> <p>4. Fortalecimiento de la regulación del precio de los medicamentos, considerando la capacidad adquisitiva de la población, así como los costos reales de producción e importación.</p> <p>5. Mejoramiento del sistema de administración y logística del suministro de medicamentos.</p> <p>6. Prescripción y dispensación bajo protocolos terapéuticos.</p> <p>7. Control de la prescripción y dispensación obligatoria de medicamentos genéricos por las instituciones del sector público, conforme al Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos.</p> <p>8. Generación de mecanismos y campañas de comunicación y educación tendientes a promover el uso racional de medicamentos y eliminar la automedicación</p> <p>9. Regulación según evidencias científicas y principios bioéticos de la información y promoción de los medicamentos a través de cualquier medio de difusión.</p> <p>10. Impulso a la protección y al uso apropiado de los recursos fitoterapéuticos existentes en el país, especialmente en la atención primaria de salud, reconociendo los conocimientos ancestrales en salud.</p> <p>11. Apoyo a la investigación de los recursos fitoterapéuticos, garantizando los derechos de propiedad intelectual a los pueblos originarios y no a las empresas con fines de lucro nacionales o transnacionales.</p>
<p><b>3.4. Asegurar la cobertura universal de la salud, con servicios de calidad que ofertan prestaciones con calidez, eliminando todo tipo de barreras que generan inequidad, exclusión y</b></p>	<p>1. Fortalecimiento del licenciamiento obligatorio de las unidades de salud como mecanismo para mejorar la calidad de los servicios.</p> <p>2. Cobertura universal en salud, con servicios públicos gratuitos.</p> <p>3. Eliminación de las barreras geográficas, económicas, culturales, de género, generacionales, de opción sexual y otras que limitan la atención en los servicios de salud.</p> <p>4. Ejecución del programa de extensión de la protección social en salud sin exclusiones de ningún tipo; con énfasis en la atención primaria de salud, el sector rural, urbano-periférico, pueblos indígenas y afroecuatorianos, adultos mayores, madres, niñas/os, discapacitadas/os, personas viviendo con VIH/sida.</p>

<p><b>recuperando la salud como un derecho ciudadano</b></p>	<p>5. Fortalecimiento del modelo de salud integral, familiar, comunitario, intercultural, con base en la atención primaria de salud, la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud.</p>	
	<p>6. Participación de la familia y la comunidad en la resolución de los problemas de salud y sus determinantes.</p>	
	<p>7. Formación de equipos básicos de salud para la atención primaria de salud, basado en un modelo de gestión por resultados.</p>	
	<p>8. Fortalecimiento de la red plural de prestadores de servicios de salud con la aplicación efectiva del sistema de referencia y contrareferencia.</p>	
	<p>9. Capacitación al personal de salud a fin de promover relaciones de solidaridad con sus usuarias/os; hacer de los servicios de salud espacios amigables, solidarios y de respeto a los derechos, los principios culturales y bioéticos.</p>	
	<p>10. Ejecución de programas de atención integral a las discapacidades; mejorar la oferta de servicios para atender las discapacidades en las áreas urbano-periféricas y rurales.</p>	
	<p>11. Ejecución de programas de atención integral a problemas de salud mental y afectiva.</p>	
	<p>12. Reducción de la mortalidad y morbilidad, fortaleciendo y universalizando el acceso gratuito de toda la población a la Atención Primaria de Salud, especialmente en el sector rural, las comunidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos; respetando los valores y la diversidad cultural.</p>	
	<p>13. Reducir la mortalidad de la niñez, infantil, materna y el riesgo obstétrico; eliminando progresivamente sus determinantes, las barreras que cancelan el acceso de la población a la salud y mejorando las calidad de los servicios de salud, especialmente en el sector rural, las comunidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos.</p>	
	<p><b>3.5. Fortalecer la predicción y prevención de la enfermedad, el desarrollo de capacidades para advertir, anteponerse y controlar la morbilidad, los riesgos ambientales, los accidentes, la violencia y las discapacidades</b></p>	<p>1. Articulación del sector salud y educación en el desarrollo de programas de educación y promoción de la salud en todos los niveles.</p>
		<p>2. Inclusión de la educación para la salud en el currículo de todos los niveles del sistema educativo formal, no formal, de formación y perfeccionamiento docente.</p>
		<p>3. Consolidación de la estrategia de información, educación y comunicación en salud con lenguaje de fácil comprensión para toda la población y un enfoque intercultural, de género y generacional.</p>
		<p>4. Implantación de campañas de educación para la salud destinadas a prevenir todo tipo de violencia, enfermedad, discapacidad y riesgos para la salud.</p>
<p>5. Fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica e intervención inmediata sobre la morbilidad y mortalidad de procesos prevalentes y de notificación obligatoria.</p>		
<p>6. Fortalecimiento de la prevención de la enfermedad en el espacio laboral. Desarrollo de una red de promotores comunitarios de las prácticas saludables, adecuados a las culturas locales.</p>		
<p>7. Implantación del sistema común de información georeferenciado, con información actualizada y desagregada por provincia, cantón, distrito, área de salud y niveles de atención, que incorpore las categorías de género, edad, etnia.</p>		
<p>8. Implantación de la estrategia nacional de Salud de la Niñez y Adolescencia, como mecanismo que contribuya al ejercicio y pleno disfrute de los derechos de niñas, niños y adolescentes.</p>		

	9. Implantación de programas integrales de salud para la población de zonas de frontera.
	10. Reconocimiento de las parteras capacitadas en los Programas de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.
	11. Fomento de una cultura de previsión y planificación frente a accidentes, acciones intencionales, violencia, desastres naturales y antrópicos.
<b>3.6. Fortalecer la promoción de la salud, promover la construcción de ciudadanía y una cultura por la salud y la vida.</b>	1. Creación de escuelas para la formación de promotores comunitarios de salud.
	2. Incorporación de los medios de comunicación en programas para la promoción de la salud.
	3. Implantación de campañas dirigidas a promover la salud, los derechos sexuales y reproductivos, la actividad física, recreativa y el deporte.
	4. Ampliación de la cobertura de programas integrales de atención e información específica para adolescentes sobre salud sexual y reproductiva (embarazos no deseados, uso de métodos anticonceptivos, VIH/SIDA).
	5. Coordinación sectorial y con los gobiernos seccionales para la implementación de políticas públicas saludables, espacios y estilos de vida saludables, con participación ciudadana.
	6. Fortalecimiento del uso de la biodiversidad en la medicina tradicional y en la seguridad alimentaria.
	7. Fortalecimiento de los programas de información, educación y comunicación para la promoción de la salud con enfoque de derechos, género e interculturalidad para la promoción de la salud.
	8. Implementación de espacios libres de Vih/Sida, iniciando programas en Centros de Rehabilitación Social.
<b>3.7. Promover el desarrollo de entornos favorables para la salud y la vida</b>	1. Promoción de espacios laborales favorables para la vida: espacios libres de contaminantes físicos, químicos y biológicos, de estrés, fatiga, monotonía y hacinamiento.
	2. Incremento de hogares con vivienda propia, saludable y durable.
	3. Incremento de la cobertura y acceso de la población a servicios de infraestructura sanitaria: agua potable, eliminación de excretas, alcantarillado, eliminación y manejo adecuado de basuras.
	4. Mejoramiento del manejo de desechos que ponen en riesgo la salud y la vida.
	5. Crecimiento urbano y rural que preserva el medio ambiente y el uso apropiado de recursos hídricos.
	6. Fortalecimiento de la seguridad pública, reducción de los accidentes de tránsito, los delitos contra las personas, la violencia familiar y social.
	7. Desarrollo de políticas de ordenamiento territorial con criterios que preservan la salud y la vida.
<b>3.8. Garantizar los derechos, la salud</b>	1. Fortalecimiento del Plan de Acción, Política de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos

<p><b>sexual y reproductiva; considerando a la población como el elemento central del desarrollo sostenible y el recurso más valioso del nuevo país.</b></p>	<p>2. Fortalecimiento en el acceso a la información, orientación, servicios y métodos de planificación familiar, tanto de regulación de la fecundidad como aquellos que propicien los embarazos sin riesgo y el tratamiento de la infertilidad bajo criterios de respeto a los principios bioéticos, salvaguardando los derechos a la intimidad, la confidencialidad, el respeto a los valores culturales y las creencias religiosas, en el caso de adolescentes, los deberes y responsabilidades de los padres.</p>
	<p>3. Implementación de servicios de información, educación y atención diferenciada para adolescentes con la participación de sus padres</p>
	<p>4. Implementación de servicios para atender de manera integral la salud sexual y reproductiva de adultos jóvenes y mayores</p>
	<p>5. Información, educación y comunicación a fin de evitar el embarazo no deseado y el aborto.</p>
	<p>6. Institucionalización en el nivel educativo formal y no formal de contenidos que aborden directamente los derechos, la salud sexual y reproductiva; además, la protección y prevención de las mujeres, los jóvenes, las niñas y los niños contra los abusos, incluido el abuso sexual, la explotación, el tráfico con fines sexuales, la pornografía y la violencia.</p>
	<p>7. Supervisión estricta a ensayos y la introducción de tecnologías nuevas de concepción y anticoncepción, con el fin de evitar todo tipo de riesgos a la salud y la vida de la población</p>
	<p>8. Promoción del uso de métodos de regulación de la fecundidad para varones.</p>
	<p>9. Fortalecimiento de la prevención, el diagnóstico y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual y el vih/sida; la entrega de información y educación a fin de evitar su propagación</p>

**Objetivo 4. Promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros**

Políticas	Estrategias
<p><b>4.1. Conservar y usar de manera sostenible la biodiversidad, a través del fortalecimiento de la planificación territorial y de las áreas protegidas, el control y fiscalización de las actividades extractivas y el desarrollo de iniciativas de uso alternativo y sustentable de la biodiversidad.</b></p>	<p>1. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y del patrimonio natural.</p>
	<p>2. Planificación del uso del espacio con enfoque de sustentabilidad.</p>
	<p>3. Aplicación del control y fiscalización de las actividades extractivas, y diseño de mecanismos de control y prevención de catástrofes ecológicas.</p>
	<p>4. Uso alternativo y sostenible de la biodiversidad, con especial atención a la cultura de los pueblos indígenas, comunidades afroecuatorianas y otras comunidades locales, así como, en las campañas de compensación por la no-extracción de recursos naturales (ejemplo. Campaña ITT).</p>

<p><b>4.2. Manejar integralmente el patrimonio forestal del país, a través del control a la deforestación y manejo de los bosques nativos dentro y fuera de las áreas protegidas, la restauración de las zonas de aptitud forestal y el fortalecimiento del marco legal, participativo y de información forestal.</b></p>	1. Control y manejo de los bosques nativos.
	2. Manejo de áreas del patrimonio forestal fuera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
	3. Restauración de las tierras degradadas y de aptitud forestal.
	4. Fortalecimiento del marco legal, participativo y de información forestal.
<p><b>4.3. Manejar integralmente los recursos hídricos con enfoque de cuenca hidrográfica, a través del desarrollo de políticas públicas integrales de manejo del recurso agua y el desarrollo de un marco legal e institucional coherente y participativo.</b></p>	1. Desarrollo de una política integral del recurso agua, con criterios de racionalidad social y equidad entre poblaciones y regiones, y entre campo y ciudad.
	2. Desarrollo de un marco legal e institucional coherente y participativo.
	3. Fortalecimiento del manejo de los recursos hídricos con enfoque de cuenca hidrográfica.
<p><b>4.4. Desarrollar una respuesta frente a los efectos del cambio climático, que incluye la prevención, reducción y mitigación, a través de la promoción de información, el fortalecimiento del marco institucional, la mejora de los procesos de negociación internacional, la reducción de la vulnerabilidad social asociada y el aprovechamiento de incentivos económicos y otras herramientas de</b></p>	1. Promoción de la gestión de información sobre cambio climático.
	2. Fortalecimiento del marco institucional para el cambio climático.
	3. Mejora de los procesos de negociación internacional, estableciendo alianzas internacionales proactivas a favor de la racionalidad ambiental global.
	4. Reducción de la vulnerabilidad de sectores geográficos/sociales y ecosistemas prioritarios del país.
	5. Aprovechamiento de incentivos económicos para el fomento de mejores prácticas ambientales.

<p><b>gestión.</b></p>	
<p><b>4.5. Desarrollar energías renovables sostenibles y mejorar la eficiencia energética, a través del fortalecimiento del marco institucional, legal y de la gestión ambiental en todos los ámbitos estratégicos del Estado y la sociedad.</b></p>	<p>1. Desarrollo de sistemas de energías renovables/alternativas con enfoque de sostenibilidad social.</p>
<p><b>4.6. Consolidar la institucionalidad ambiental e impulsar una estrategia de sostenibilidad ambiental pública, a través de la aplicación de reformas institucionales y legales, que permitan el fortalecimiento de los sistemas de fiscalización, contraloría y regulación de los recursos naturales, así como, del fomento a la participación social y la veeduría ciudadana.</b></p>	<p>1. Aplicación de una reforma y fortalecimiento institucional ambiental.</p>
	<p>2. Fortalecimiento del sistema de fiscalización y cumplimiento de las regulaciones y la legislación ambiental.</p>
	<p>3. Fortalecimiento de la participación y control ciudadano con enfoques de género, generacional e intercultural en la gestión ambiental.</p>
<p><b>4.7. Prevenir y controlar la contaminación ambiental, como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida, a través del desarrollo de estrategias de descontaminación, mejoramiento de controles de calidad ambiental, el establecimiento de</b></p>	<p>1. Desarrollo de estrategias de descontaminación atmosférica y recuperación de niveles aceptables de calidad de aire.</p>
	<p>2. Establecimiento de políticas y perfeccionamiento de normas de manejo de residuos sólidos domiciliarios, industriales y hospitalarios.</p>

<p><b>políticas y sistemas de monitoreo y el establecimiento de estándares ambientales aplicables.</b></p>	<p>3. Desarrollo de un programa de promulgación de normas de calidad ambiental y de emisión.</p>
<p><b>4.8. Articular la dimensión ambiental con políticas sociales y económicas que permitan una transversalización de la política ambiental en todos los ámbitos productivos, económicos y sociales del país.</b></p>	<p>1. Promoción de productos de calidad ambiental, en particular de la economía social y solidaria, y certificación de la calidad ambiental de los productos ecuatorianos.</p> <p>2. Fomento de la educación ambiental y la investigación científica.</p> <p>3. Incorporación de consideraciones ambientales en los sectores productivos público y privado.</p> <p>4. Incorporación de la dimensión ambiental en el diseño de las políticas públicas.</p> <p>5. Fomento de las actividades alternativas a la extracción de los recursos naturales.</p>
<p><b>4.9. Mejorar la gestión del Estado en áreas de alta conflictividad socioambiental, a través de los procesos de seguimiento y auditoría de las actividades extractivas, el impulso del diálogo y control social, y la implementación de políticas y planes locales para pueblos y comunidades.</b></p>	<p>1. Recuperación de la presencia del Estado en las zonas de alta conflictividad.</p> <p>2. Seguimiento y auditoría de las actividades extractivas.</p> <p>3. Ajuste e implementación de una política para pueblos en aislamiento voluntario, comunidades indígenas y afroecuatorianas y otras organizaciones locales.</p>
<p><b>4.10. Incorporar e implementar en la gestión del Estado y la sociedad un sistema eficiente y dinámico de manejo del riesgo y la reducción de la vulnerabilidad poblacional ante desastres naturales.</b></p>	<p>1. Desarrollo del conocimiento del riesgo, fortaleciendo el capital humano y garantizando su continuidad y conocimientos.</p> <p>2. Fomento de la gestión del riesgo en los procesos de planificación, ordenamiento territorial, inversión, y gestión ambiental.</p> <p>3. Implementación de un sistema de monitoreo asociado con alerta temprana en poblaciones expuestas a diferentes amenazas.</p>

**Objetivo 5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana**

Políticas	Estrategias
<p><b>5.1. Fortalecer la soberanía, la integridad territorial y el ejercicio de los derechos soberanos.</b></p>	<p>1. Preservación de los derechos soberanos del Estado sobre su territorio, espacio marítimo, espacio aéreo y sus recursos naturales.</p>
	<p>2. Respeto a los límites fronterizos establecidos de modo definitivo mediante los tratados internacionales suscritos con los países vecinos.</p>
	<p>3. Ejecución de las labores de reparación, reposición y densificación de hitos fronterizos.</p>
	<p>4. Establecimiento de zonas de paz en la región que permitan promover asentamientos humanos seguros en las zonas de frontera.</p>
	<p>5. Ejercicio de la soberanía territorial y los demás derechos colectivos de los pueblos indígenas de las zonas de frontera.</p>
	<p>6. Promoción de la soberanía y la seguridad alimentaria de las poblaciones rurales de las zonas de frontera.</p>
	<p>7. Desarrollo de un programa de regularización de extranjeros en las zonas de frontera.</p>
	<p>8. Fomento de las relaciones de buena vecindad y confianza mutua con los países vecinos a través de la utilización oportuna y eficiente de los mecanismos establecidos.</p>
	<p>9. Encontrar soluciones oportunas de los incidentes fronterizos que pudieran producirse, a través del diálogo y los mecanismos existentes para tales eventualidades.</p>
	<p>10. Llevar adelante de manera coordinada con otros organismos del Estado, con recursos propios y de cooperación internacional, programas bilaterales de desarrollo económico y social de las regiones fronterizas.</p>
	<p>11. Coordinación con las entidades estatales competentes acciones en defensa de la soberanía marítima, su espacio marítimo, sus fronteras marítimas y los recursos contenidos en dicho espacio.</p>
	<p>12. Utilización racional y sustentable de los recursos marítimos en beneficio de la población ecuatoriana, asegurando la conservación ambiental en el largo plazo.</p>
	<p>13. Participación en los foros marítimos de carácter mundial, regional y subregional, en los temas que sean de interés para el Ecuador.</p>
	<p>14. Presencia del Ecuador en la Antártica, mediante una activa participación en las instancias del sistema Antártico y la ejecución de programas de investigación científica en el continente antártico.</p>
	<p>15. Acuerdos de servicios aéreos, tanto con países de la región como extra – regionales, que faciliten el comercio y el turismo del país.</p>
	<p>16. Participación en las instancias mundiales, regionales y subregionales sobre asuntos aeronáuticos, en los temas que sean de su interés.</p>
	<p>17. Participación en los foros mundiales y regionales que regulan la utilización pacífica del espacio ultraterrestre (Asamblea General de las Naciones Unidas, COPUOS y Conferencias Espaciales de las Américas).</p>
	<p>18. Gestión soberana del espacio radioeléctrico.</p>

	<p>19. Reflexión y examen del tema de la órbita de satélites geoestacionarios a fin de adecuar la posición del país a los cambios que el tratamiento de esta materia ha experimentado en los órganos especializados de la comunidad internacional, y liderar una política ecuatorial que tenga como propósito enriquecer el principio de acceso a dicha órbita y sus frecuencias asociadas, en consonancia con el Artículo 44 del Estatuto Constitutivo de la Organización Internacional de Telecomunicaciones.</p> <p>20. No se autorizará la presencia de miembros de fuerzas armadas extranjeras en territorio ecuatoriano. Lo indicado no impedirá el cumplimiento de los acuerdos de cooperación militar y la participación, cuando fuese conveniente a los intereses nacionales, en los ejercicios u operaciones militares conjuntas y temporales que se acordaren en organismos multilaterales.</p> <p>21. Dar estricto cumplimiento a los compromisos internacionales de registro de gastos militares, establecidos en instancias bilaterales y multilaterales como la ONU; de control y/o prohibición de fabricación, posesión y empleo de armas convencionales, como las minas antipersonales; de preservación de zonas de paz y zonas libres de armas de destrucción masiva.</p> <p>22. Mantenimiento invariable de la posición de que la existencia de armas de destrucción masiva (nuclear, química y biológica) constituye una amenaza para la humanidad. Impulsar acciones a escala regional y universal con miras a, por una parte, fortalecer el régimen de no proliferación y, por otra, propiciar la total eliminación de las armas de destrucción masiva existentes.</p> <p>23. Respeto irrestricto al principio de no intervención en los asuntos internos de los estados, piedra angular de la relación con Colombia.</p> <p>24. Apoyo a las iniciativas de solución pacífica del conflicto colombiano y oposición a todo intento de regionalizar una supuesta solución militar.</p> <p>25. No participación en operaciones conjuntas, combinadas o coordinadas con las fuerzas armadas colombianas.</p> <p>26. Respaldo a las gestiones que realizan organismos regionales y universales como la UNASUR, CAN, la Comunidad Sudamericana de Naciones, ALADI, OEA, ONU, entre otros, para propiciar una solución pacífica del conflicto colombiano.</p> <p>27. Coordinación de temas migratorios, integración fronteriza, control de grupos delincuenciales, tráfico ilícito de bienes y personas y otros asuntos de interés común.</p> <p>28. Trabajo conjunto para el fortalecimiento de la Comunidad Andina, como foro que contribuya a consolidar los sistemas democráticos y el desarrollo equitativo y sustentable en ambos países. Se recurrirá a la capacidad de negociación conjunta con otros países y grupos de países.</p> <p>29. Reactivación de la economía de la región fronteriza y generación de alternativas de empleo productivo lícito, garantizando un mercado estable para los productos agro – ecológicos en las zonas de frontera.</p> <p>30. Coordinación de esfuerzos interinstitucionales con el propósito de mejorar la infraestructura social, especialmente de salud, educación y saneamiento básico en la zona fronteriza.</p> <p>31. Definición de un sistema coordinado para el manejo sostenible de los recursos naturales en las tres provincias fronterizas, para lo que se realizará un censo estadístico de ecuatorianos y colombianos residentes en nuestro territorio.</p>
--	---

	32. Establecimiento de un proyecto de atención integral de desplazados y refugiados colombianos residentes en territorio ecuatoriano.
	33. Establecimiento de un programa de legalización y Regularización de Extranjeros en la zona de frontera.
	34. Atención a la población refugiada de Colombia en el Ecuador, ampliando los programas de cooperación con el ACNUR y los servicios de cooperación al desarrollo y cooperación humanitaria de otros organismos internacionales, así como de países amigos y organizaciones de la sociedad civil.
	35. Fortalecimiento de la Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriano Colombiano como mecanismo bilateral de carácter político, para impulsar la integración, cooperación y desarrollo binacional.
	36. Realización de encuentros binacionales tanto de negocios cuanto culturales, en diferentes ciudades de los dos países.
	37. Cooperación técnica entre organismos de promoción de comercio como CORPEI y PROEXPO.
	38. Consolidación de los vínculos de amistad y cooperación entre ambos países mediante la profundización de la integración cultural, social y económica.
	39. Programas de comercio con incremento de las exportaciones ecuatorianas y de la integración económica, energética y cultural, así como del intercambio turístico.
	40. Ejercicio pleno y permanente de la soberanía en la zona fronteriza, así como protección efectiva de la población fronteriza y del ambiente.
	41. Programas orientados a fortalecer los lazos familiares de las comunidades transfronterizas.
	42. Plena ejecución de los Acuerdos de Paz de 1998, que dieron por terminados definitivamente todos los diferendos limítrofes entre ambos países. Se debe actuar en dos temas de relieve: 1– Cumplimiento estricto del espíritu y letra del Tratado de Comercio y Navegación y de las Notas Reversales sobre Navegación, que permiten la navegación ecuatoriana gratuita y permanente en el Marañón/Amazonas. 2– Fortalecimiento del Plan Binacional, con apoyo económico de los dos gobiernos y recursos externos.
	43. Propiciar que los gobiernos de Ecuador y Perú se comprometan a dar el aporte presupuestario anual que asegure la contrapartida de los proyectos binacionales y el desarrollo de sus correspondientes áreas fronterizas.
	44. Nuevos entendimientos para fortalecer las relaciones de amistad y cooperación entre ambos países, mediante la profundización de la integración cultural, social y económica, haciendo énfasis en la integración energética, y el mayor intercambio turístico, comercial y cultural. Impulso a la generación de servicios sociales binacionales en la zona de integración fronteriza.
	45. Profundización de la cooperación en el seno de la Comunidad Andina de tal modo que el proceso de integración contribuya al mejoramiento de las condiciones de vida al priorizar programas que generen empleo, fortalezcan las políticas sociales y ayuden a disminuir la inequidad, la pobreza y los problemas de salud de la población.
	46. Programas de intercambio comercial y de promoción de inversiones que se beneficien de la complementariedad existente entre ambas economías, al tiempo que racionalicen la gestión y el aprovechamiento conjunto de yacimientos minerales, reforestación y conservación de la

	zona fronteriza.
	47. Profundización de los programas de integración energética.
	48. Promoción de procesos de intercambio académico y diplomático para fomentar el conocimiento mutuo e identificar proyectos de mutuo interés, así como de participación étnica, de género y generacional.
	49. Participación en ferias y otros encuentros de promoción de exportaciones, impulsando las relaciones entre CORPEI y PROMPERÚ.
<p><b>5.2. Apoyar la vigencia del derecho internacional, en especial en los temas de los derechos humanos y el ambiente.</b></p>	<p>1. Cumplimiento de los compromisos internacionales en esta materia y presentar informes a los organismos competentes universales y regionales, como herramienta para evaluar progresos en cada campo y para proponer acciones tanto a entidades nacionales cuanto a los organismos creados por los instrumentos internacionales de derechos humanos. Para ello se consolidarán el Comité Interinstitucional Permanente y la Comisión del Plan Nacional de Derechos Humanos que cuentan con participación social organizada, ambos bajo coordinación de la Cancillería.</p> <p>2. Cumplimiento de modo irrestricto y oportuno los compromisos internacionales, tanto en el marco interamericano como en el internacional. Acatar las sentencias y aplicar las opiniones consultivas y recomendaciones de tribunales, comisiones y mecanismos temáticos.</p> <p>3. Reconocimiento y protección universal de la diversidad étnica y cultural y los derechos humanos vinculados a ella, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas a los derechos colectivos y Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.</p> <p>4. Pronunciamientos oportunos en casos de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en otros países, promoviendo el uso eficaz de los mecanismos convencionales de protección de esos derechos. Según el caso se podrá presentar quejas a los mecanismos internacionales, o realizar acciones diplomáticas o de buenos oficios.</p> <p>5. Desarrollo de acuerdos y planes de acción en materia de derechos humanos en los acuerdos regionales y subregionales de integración de los que Ecuador es parte.</p> <p>6. Ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos que coordina la Cancillería, con la cooperación de los organismos gubernamentales pertinentes y de la sociedad civil.</p> <p>7. Cooperación internacional para el fortalecimiento de las instituciones que garantizan la vigencia del Estado Social de Derecho y la protección de los derechos fundamentales: Congreso, Poder Judicial, Ministerio Público, Defensor del Pueblo, Policía Nacional e instituciones de control. Se impulsarán programas de capacitación para funcionarios del Estado.</p> <p>8. Consolidación de los compromisos internacionales para garantizar el cumplimiento de los principios de justicia universal, en especial a través de la Corte Penal Internacional, en la perspectiva de que los delitos de lesa humanidad son imprescriptibles conforme al Estatuto de Roma y otros instrumentos internacionales, en concordancia con el Art. 23 de la Constitución de la República.</p> <p>9. Fortalecimiento de los principios establecidos en la Convención de Ginebra sobre refugiados; <del>aportar al debate sobre los instrumentos legales que regulan el estatuto de los refugiados en el país, y propiciar,</del></p>

	<p>en coordinación con el ACNUR y el Gobierno de Colombia, respuestas humanitarias duraderas para la población de ese país que busca refugio en el Ecuador.</p> <p>10. Fortalecimiento del papel que desempeñan los organismos universales y regionales en el desarrollo del derecho internacional, la preservación de la paz y la seguridad internacionales, la promoción y protección de los derechos humanos y el logro del desarrollo sustentable.</p> <p>11. Apoyo a las reformas de los procedimientos y composición del Consejo de Seguridad de la ONU, a fin de lograr que sus actuaciones respeten el derecho internacional y que su integración sea producto de una representación geográfica equitativa, tanto entre los miembros permanentes como no permanentes. La institución del veto es antidemocrática y deberá ser eliminada o, al menos, restringida.</p> <p>12. Apoyo a la reestructuración y reforma de la Asamblea General de la ONU, así como de sus organismos especializados, a fin de incrementar su eficacia.</p> <p>13. Participación activa en los foros de concertación que agrupan a países con intereses similares a los del Ecuador, en la perspectiva de mantener posiciones conjuntas en las negociaciones internacionales de mayor alcance (Movimiento No Alineado, Grupo de los 77, Grupo de los 20, GRULAC, etc.).</p> <p>14. Utilización de los mecanismos existentes en los foros universales y regionales de derechos humanos a fin de lograr su plena vigencia en todos los países, promover el desarrollo de sus garantías y asegurar el pleno funcionamiento de los procedimientos establecidos para su protección; ello incluye acatamiento de las sentencias, opiniones consultivas y recomendaciones de los relatores.</p> <p>15. Impulso a la construcción progresiva de un sistema de seguridad cooperativa hemisférica que tenga en cuenta los intereses de todos los países del continente y respete de modo irrestricto los principios de igualdad soberana de los estados y de no intervención.</p> <p>16. Apoyo a los organismos de integración regional y subregional para fortalecer el proceso de integración andina, sudamericana y latinoamericana.</p>
<p><b>5.3. Coadyuvar a la promoción y protección de los derechos de los ecuatorianos en el exterior.</b></p>	<p>1. Desarrollo y aplicación del derecho internacional en la protección de los derechos humanos de los migrantes, sin discriminación alguna. Esos derechos son inherentes a todos los seres humanos y su respeto no está subordinado a la condición migratoria.</p> <p>2. Impulso al desarrollo de instituciones internacionales encargadas de atender en forma prioritaria la situación de los trabajadores migrantes y sus familias, en función de su situación de especial vulnerabilidad. El país fortalecerá la utilización de los medios que proporciona el derecho internacional para lograr el respeto de tales derechos, lo que incluye el uso de tribunales internacionales. De igual modo, apoyará que el mayor número posible de estados adhiera a los tratados internacionales existentes y trabajará por el establecimiento de nuevos compromisos en la materia. Ecuador impulsará que el tema migratorio se incorpore en la agenda de los organismos internacionales y en las agendas bilaterales con los países receptores más importantes.</p> <p>3. Es obligación de todas las funciones del Estado velar por el mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos dondequiera que se encuentren.</p>

	<p>4. Campañas de información sobre la realidad de los países de destino así como sobre los riesgos de la emigración ilegal.</p> <p>5. Programas de promoción de las culturas ecuatorianas en los países de destino de los emigrantes, y apoyar las manifestaciones culturales que realizan los ecuatorianos en el exterior.</p> <p>6. Adopción de programas e incentivos de diversa naturaleza que favorezcan la inversión productiva de remesas en el país y la generación de mayor beneficio para los emigrantes, sus familias y sus zonas de origen, propiciando la generación de empleo y la transferencia de tecnología. En todo caso se debe tener en consideración la naturaleza privada de los recursos transferidos. Las remesas no deben considerarse como fuentes alternativas a la cooperación internacional.</p> <p>7. Fortalecimiento de vínculos con las comunidades de ecuatorianos en el exterior.</p> <p>8. Fortalecimiento de la capacidad de la Cancillería y los consulados para la atención y protección efectiva de los ecuatorianos en el exterior. Buscar la mejora de los servicios y la reinversión parcial de sus recaudaciones en los consulados.</p> <p>9. Apoyo eficaz a la persecución de delitos internacionales relacionados con el ámbito migratorio, tales como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, especialmente mujeres y niños(as), procurando mayor cooperación y compromiso internacionales para combatirlos.</p> <p>10. Reciprocidad de visas en la política de extranjería, de conformidad con los intereses nacionales.</p> <p>11. Programas con gobiernos e instituciones internacionales para facilitar la inserción social y laboral en la sociedad ecuatoriana de los trabajadores inmigrantes, con estricto respeto de sus derechos.</p>
<p><b>5.4. Robustecer la posición del Ecuador en la economía internacional.</b></p>	<p>1. Fortalecimiento de la Comunidad Suramericana de Nacionales.</p> <p>2. Apoyo a la creación del Banco del Sur.</p> <p>3. Fomento de la inversión extranjera que incremente la productividad industrial de la economía, por encima de los capitales financieros y especulativos.</p> <p>4. Defensa de la soberanía nacional en materia económica, energética y alimentaria.</p> <p>5. Desarrollo de condiciones para garantizar la sostenibilidad de la dolarización.</p> <p>6. Plan de integración regional energética con los países de la Comunidad Suramericana de Naciones.</p> <p>7. Consolidación de los vínculos económicos existentes con los principales socios comerciales del país (Comunidad Andina, otros países de América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea), para lo que se buscará un mayor acceso a los mercados de productos ecuatorianos; la eliminación de los subsidios y otras medidas que limitan la competitividad; la eliminación de medidas arancelarias y para-arancelarias (<i>anti-dumping</i>, zoosanitarias, entre otras) que impiden tanto una ampliación de los montos de intercambio como su estabilización.</p> <p>8. Diversificación del destino y composición de las exportaciones ecuatorianas, así como las fuentes de inversión extranjera directa, prestando atención preferente a los países de la Cuenca del Pacífico (en especial China, Japón e India); sin descuidar las oportunidades que puedan presentarse con países árabes (Egipto e Irán) y africanos, como Sudáfrica, entre otros.</p>

- |  |
|--|
| <p>9. Búsqueda de nuevos mercados para una producción basada en la industrialización y en el desarrollo tecnológico, que aprovechen los productos primarios y desarrollen las capacidades para exportar, respaldando la innovación y el aporte de nuevos conocimientos. Se dará atención prioritaria a las exportaciones que generen innovaciones tecnológicas con efectos dinamizadores de varios sectores de la actividad económica.</p> |
| <p>10. Promoción de la inversión extranjera directa en áreas de carencia de capitales domésticos, bajo la condición de que se aporte a procesos productivos sostenibles, respetuosos de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales. Se incentivarán de modo especial las inversiones con alto ingrediente de transferencia tecnológica y generación de empleo.</p>  |
| <p>11. Fortalecimiento del sistema jurídico, en lo que fuere de su competencia, mediante la promulgación y aplicación de normas nacionales y acuerdos bilaterales de interés para el país, a fin de contar con reglas adecuadas para evitar controversias relacionadas con la inversión de capitales extranjeros. La seguridad jurídica debe favorecer tanto al inversionista cuanto al país.</p>  |
| <p>12. Gestiones bilaterales y multilaterales destinadas a reducir el alto costo del servicio de la deuda externa del país. Impulsar programas y acciones tendientes a aliviar dicho servicio para todos los países en desarrollo.</p>   |
| <p>13. Promoción turística en coordinación con el Ministerio de Turismo y otras entidades públicas y privadas del país.</p>  |
| <p>14. Sujeción a las normas y los estándares internacionales ambientales en el desarrollo de proyectos productivos y de infraestructura, para no afectar de modo grave e irreversible a la naturaleza.</p>  |
| <p>15. Acciones necesarias para preservar los ecosistemas de las islas Galápagos y su espacio marítimo, cumpliendo con la responsabilidad que para el país implica el contar con este patrimonio natural de la humanidad.</p>  |
| <p>16. Adopción de acuerdos internacionales que consoliden los principios de precaución y de corresponsabilidad en asuntos ambientales y de cuidado de los recursos naturales, particularmente de los no renovables, a fin de lograr un mayor compromiso de los países generadores de contaminación en la preservación del ambiente.</p>   |
| <p>17. Ampliación y el pleno aprovechamiento de los mecanismos de obtención de recursos internacionales otorgados, en compensación por las acciones tomadas por los países en desarrollo para la preservación de su biodiversidad y ambiente. Se trabajará con efectividad en el mercado de compra- venta de bonos de dióxido de carbono y de los compromisos provenientes del Protocolo de Kyoto.</p>                                     |
| <p>18. Apoyo a las iniciativas internacionales orientadas a asegurar una gestión y un control más democráticos y equitativos de las redes globales de información y comunicación y de los recursos de conocimiento.</p>  |
| <p>19. Transferencia de tecnologías con impacto social directo, como aquellas aplicables a la educación, la salud pública, el saneamiento, la nutrición, el ambiente y la energía.</p>   |
| <p>20. Acuerdos de cooperación internacional que contribuyan al desarrollo autónomo de la ciencia y la tecnología. Se dará preferencia a investigaciones en el campo de la biología, de trascendental importancia para el desarrollo sustentable del planeta.</p>  |

	<p>21. Diversificación de fuentes energéticas, y profundizar la cooperación y complementariedad en este campo con otros países de América Latina y otros países en desarrollo</p>
	<p>22. Negociación de temas económicos en los organismos multilaterales pertinentes, con objeto de incrementar el poder de negociación del país con estados de economías más desarrolladas. Los acuerdos bilaterales que sobre esas materias negocie el país deberán respetar los compromisos internacionales adquiridos por Ecuador en dichos organismos multilaterales.</p>
<p><b>5.5. Alinear la política exterior con la política interna y rendir cuentas a la ciudadanía</b></p>	<p>1. Robustecimiento de los esquemas de integración regional de los que el país es parte, y propiciar una mayor coordinación de las políticas económicas y sociales de los países miembros, de la complementariedad de sus economías y de la solidaridad regional.</p>
	<p>2. Fortalecimiento de la Comunidad Andina (CAN), UNESUR y MERCOSUR, como mecanismos de concertación política en los grandes temas internacionales, de modo que permitan incrementar la capacidad de negociación que tienen sus miembros por separado.</p>
	<p>3. Profundización de la integración económica y social de la CAN, UNESUR Y MERCOSUR mejorando la coordinación de políticas macroeconómicas con miras al eventual establecimiento de una unidad monetaria, así como la plena utilización del mercado subregional como plataforma para lograr mayor competitividad y proyección a nivel internacional.</p>
	<p>4. Mejoramiento de la cooperación e integración energética de la región, sea a través de OLADE, o de otros mecanismos multilaterales y bilaterales.</p>
	<p>5. Profundización de vínculos políticos, económicos y culturales con los países centroamericanos, con los que el país ha tenido una tradicional relación de amistad y cooperación.</p>
	<p>6. Establecimiento de misiones diplomáticas y oficinas consulares en el área del Caribe como parte de una política amplia de mayor acercamiento con los países de esa subregión y su sistema de integración.</p>
	<p>7. Pleno respeto a los principios de la igualdad soberana de los estados y la no injerencia en asuntos internos.</p>
	<p>8. Prioridades de la agenda de Ecuador con Estados Unidos: la defensa de los derechos humanos de los emigrantes ecuatorianos; el mejor acceso de productos ecuatorianos al mercado estadounidense; el establecimiento de mecanismos que faciliten la transferencia de tecnología y promoción de inversiones y turismo; y, la cooperación para el combate de delitos transnacionales, en especial de aquellos ligados a la corrupción.</p>
	<p>9. Definición de programas y acciones para mejorar el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos ecuatorianos que se encuentran en Estados Unidos y mejorar sus condiciones de vida, incluida su regularización, mediante gestiones diplomáticas, gestiones en la sociedad civil y utilización de cortes de ese país e instancias internacionales de protección a los derechos humanos.</p>
	<p>10. Fortalecimiento de vínculos con las diversas instancias del Ejecutivo, el Legislativo y las organizaciones políticas y empresariales, así como con académicos de los Estados Unidos, a fin de promover un mayor conocimiento del Ecuador y sus intereses nacionales, de tal</p>

<p>modo que las políticas del Gobierno de ese país hacia la región andina no menoscaben, sino que, por el contrario, ayuden a lograr los objetivos de consolidar la democracia y propiciar el desarrollo sustentable y equitativo del Ecuador.</p>
<p>11. Eliminación de los mecanismos bilaterales de regulación del comercio, como el TLC y el ATPDA, y reemplazarlos por acuerdos comerciales regionales que incluyan a todos los países miembros de la CAN y el MERCOSUR.</p>
<p>12. Establecimiento de mecanismos que mejoren las condiciones del acceso de los productos ecuatorianos al mercado de los Estados Unidos. Dichos acuerdos deberán ser compatibles con los regímenes internacionales negociados en organismos multilaterales de los que ambos estados forman parte (OMC, OMPI, acuerdos internacionales ambientales como el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, el Convenio de Basilea sobre Desechos Tóxicos, entre otros); y fomentarán el comercio mutuo, evitando las incertidumbres, el uso discrecional y unilateral de medidas arancelarias y para-arancelarias – por ejemplo, las medidas zoosanitarias y <i>anti-dumping</i>– o cualquier condicionamiento político ajeno al ámbito comercial –evaluación de políticas anti-drogas, de control migratorio, de inmunidad ante Cortes internacionales, entre otros.</p>
<p>13. En los foros de comercio, se unirá el país con sus socios suramericanos para negociar con Estados Unidos.</p>
<p>14. Mantenimiento de una relación transparente entre las empresas inversionistas de dicho país y el Gobierno del Ecuador, de tal modo que cualquier diferencia entre aquéllas y sus socios ecuatorianos, empresas nacionales, o el mismo Estado, sea resuelta por los organismos jurisdiccionales competentes, sin interferencia política alguna, con pleno respeto a los principios que garantizan la seguridad jurídica, a fin de evitar que el conflicto entre intereses privados afecte la relación que debe existir entre ambos estados.</p>
<p>15. Establecimiento de mecanismos de intercambio de información que permitan la sanción a empresas responsables de propiciar la corrupción.</p>
<p>16. Promoción de la captación de cooperación internacional de organismos públicos y privados de los Estados Unidos para proyectos de desarrollo, de conformidad con las prioridades del Ecuador en la materia y orientada especialmente a la transferencia de tecnología y al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones locales en las distintas áreas.</p>
<p>17. Promoción con la CORPEI la realización de ferias y congresos en los dos países para conocer mejor la producción y los requerimientos mutuos.</p>
<p>18. Concertación de acuerdos políticos, administrativos y legales necesarios para agilizar la extradición de los delincuentes de un país que residan en el territorio del otro, de tal modo que se obligue a los acusados a comparecer ante la justicia del estado requirente.</p>
<p>19. Encuentros periódicos entre los sectores sociales, empresariales y académicos de los dos países para analizar sus relaciones internacionales y activar propuestas para su desarrollo en las instancias gubernamentales de ambos países.</p>

- |  |
|--|
| 20. Por intermedio del Instituto Nacional de Cooperación Internacional (INECI), canalizar de modo transparente la cooperación de Estados Unidos hacia Ecuador, inclusive la militar y policial.  |
| 21. Desarrollo de una diplomacia que promueva la inversión extranjera directa en sectores productivos en los que no se cuente con ahorro interno, y que tengan especial significación por su positivo impacto social, tales como el turismo y la producción agroindustrial, haciendo énfasis en la transferencia de tecnología y la generación de empleo.  |
| 22. Defensa de los emigrantes ecuatorianos que se encuentran en los países de la Unión Europea; gestiones diplomáticas para la mejora de sus condiciones de vida; y regularización migratoria, con estricto respeto de sus derechos humanos.   |
| 23. Desarrollo de una mayor vinculación económica y política con la Unión Europea, tanto por la vía bilateral como mediante negociaciones entre ésta y la Comunidad Andina y la Comunidad Sudamericana de Naciones, profundizando los acuerdos de comercio e inversiones.  |
| 24. Establecimiento de acuerdos que mejoren las condiciones del acceso de los productos ecuatorianos al mercado europeo. Dichos acuerdos deberán ser compatibles con los regímenes internacionales negociados en organismos multilaterales (OMC, OMPI, entre otros); y fomentarán el comercio mutuo, evitando la incertidumbre y el uso discrecional y unilateral de medidas arancelarias y para-arancelarias (por ejemplo las medidas zoosanitarias y <i>anti-dumping</i> ) o condicionamientos políticos ajenos al ámbito comercial.   |
| 25. Aprovechamiento de posibilidades de cooperación para el desarrollo que brinda la Unión Europea, en especial mediante proyectos destinados a la consolidación de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho, la protección del ambiente, el desarrollo social y el incremento de la capacidad productiva de los sectores de la población con menores recursos económicos. Impulsar la agenda nacional para las relaciones de cooperación con este bloque, identificando áreas de reconocida prioridad y evitando condicionamientos ajenos a las necesidades de los beneficiarios de la cooperación y los méritos de los proyectos. |
| 26. Relación transparente entre las empresas inversionistas de la UE, las empresas del Ecuador y su Gobierno a fin de que cualquier diferencia entre éstas y sus socios ecuatorianos, empresas nacionales o el mismo Estado, sea resuelta por los organismos jurisdiccionales competentes, sin interferencia política alguna, con pleno respeto a los principios que garantizan la seguridad jurídica, con el objeto de evitar que el conflicto entre intereses privados afecte la cordial relación entre los estados.   |
| 27. Mecanismos de intercambio de información que permitan el monitoreo y la sanción a las empresas responsables de propiciar la corrupción.  |
| 28. Concertación de acuerdos políticos, administrativos y legales necesarios para agilizar la extradición de delincuentes, de tal modo que se obligue a los acusados a comparecer ante la justicia del Estado que solicite la extradición.   |
| 29. Mecanismos que faciliten la transferencia de tecnología, la promoción de inversiones y el turismo, así como la cooperación en el combate a los delitos transnacionales.  |
| 30. Impulso de acciones conjuntas que propicien la integración social y laboral de los inmigrantes ecuatorianos en la sociedad española, la  |

	mejora de sus condiciones de vida, la reunificación familiar y la preservación de sus vínculos con Ecuador.
	31. Programas conjuntos de desarrollo que fomenten la generación de empleo en las comunidades de origen de los inmigrantes, así como la transferencia de tecnología y el apoyo al desarrollo sustentable del Ecuador.
	32. Perfeccionamiento del programa de selección de trabajadores ecuatorianos que viajan a España.
	33. Adopción de procedimientos y medidas que eviten que la política migratoria española se constituya en una barrera para el intercambio cultural y comercial entre los ciudadanos de ambos países.
	34. Programa de reconversión de la deuda bilateral en proyectos sociales y productivos.
	35. Programas para fomentar la participación de las empresas españolas –en especial las pequeñas y medianas – en proyectos de inversión en Ecuad.
	36. Desarrollo de proyectos y acciones con el objeto de incrementar el intercambio de productos de ambos países.
	37. Establecimiento de mecanismos de intercambio de información que permitan el monitoreo y sanción a las empresas responsables de propiciar la corrupción.
	38. Fomento del turismo mutuo mediante acciones tales como participación en ferias y programas de visitas de operadores turísticos y periodistas, entre otras.
	39. Impulso de programas de cooperación en el área de energías alternativas, en especial la eólica y la solar cuya tecnología tiene un desarrollo significativo en ese país.
	40. Elaboración de programas de intercambio cultural y académico que permitan un mayor conocimiento mutuo, especialmente en áreas de educación superior, ya sea a través de programas de becas para ecuatorianos, como del intercambio frecuente de profesores y estudiantes.
	41. Promoción de la participación en ferias en España y otros países de Europa de productos y empresas ecuatorianas.
	42. Desarrollo de programas y visitas mutuas de representantes de los sectores público y privado de ambos países que permitan un mejor conocimiento de las posibilidades de cooperación económica, técnica y cultural que brinda la Unión Europea a América Latina.
	43. Mejoramiento de los niveles de cooperación para el desarrollo tanto en cifras como en destino, para orientarla hacia el fortalecimiento institucional de entidades ecuatorianas.
	44. Fortalecimiento de la misión diplomática en España como centro de promoción económica del Ecuador en Europa, para que difunda las posibilidades de inversión, exportaciones y turismo del Ecuador.
	45. Compromiso de España en el fortalecimiento de la contribución europea al desarrollo de la región y especialmente de Ecuador.
<b>5.6. Adecuar la cooperación internacional como complemento de la inversión social, productiva y ambiental.</b>	1. Elaboración y ejecución de un Plan Nacional de Cooperación Internacional que defina la agenda nacional en esta materia, establezca prioridades, determine las fuentes y tipo de cooperación preferido en cada área, y que tenga en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
	2. Institución de sistemas de evaluación permanente del impacto de la cooperación internacional para que ésta responda al interés nacional, y

	<p>se facilite efectuar reajustes periódicos en la cooperación recibida.</p> <p>3. Con el objeto de fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos seccionales y locales, impulsar a través de ellos una cooperación descentralizada.</p> <p>4. Adopción de programas productivos sustentables, en especial aquellos que propicien transferencia tecnológica, generación de empleo y atención de las necesidades de los grupos sociales históricamente excluidos o de aquellos más vulnerables.</p> <p>5. Corresponsabilidad internacional en temas ambientales y de desarrollo sustentable.</p> <p>6. Mecanismos institucionales de rendición de cuentas para las entidades receptoras de fondos de la cooperación internacional.</p> <p>7. Diseño y ejecución de un plan de fortalecimiento institucional y de capacitación del INECI, en su calidad de entidad rectora del sistema ecuatoriano de cooperación internacional, a fin de atender las necesidades que formulen las entidades estatales, las autoridades locales, los sectores productivos y las organizaciones de la sociedad civil. Dicho plan promoverá la transparencia en la recepción de la cooperación internacional, que incluirá la cooperación militar y policial, pues la cooperación es parte de la política exterior del Estado.</p> <p>8. Colaboración con las autoridades competentes en la elaboración de un Plan Nacional de Desastres que defina las vulnerabilidades y necesidades del país, y establezca prioridades, acciones y tipos de cooperación internacional requeridos.</p> <p>9. Coordinación de una posición común con los países de renta media de la región a fin de movilizar mayores recursos de cooperación financiera y técnica a favor de su desarrollo.</p> <p>10. Impulso activo a la cooperación triangular y la cooperación Sur-Sur.</p>
<b>5.7. Propiciar las sanciones a la delincuencia transnacional organizada</b>	<p>1. Apoyo eficaz para la persecución de delitos internacionales relacionados con el ámbito migratorio, tales como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, especialmente mujeres y niños(as), procurando mayor cooperación y compromiso internacionales para combatirlos.</p> <p>2. Combate a la delincuencia transnacional organizada. Se prestará especial atención al racismo y la discriminación, y, entre otros delitos, a los financieros, al cohecho, a la esclavitud, al tráfico ilícito de emigrantes y la trata de personas, a la producción y comercialización de estupefacientes y al lavado de activos.</p> <p>3. Defensa en los foros subregionales, regionales y universales de seguridad su propia agenda de intereses en esta materia, sobre la base de los siguientes enunciados: <b>a)</b> La condena a toda forma de terrorismo internacional, incluyendo el terrorismo de Estado. El combate al terrorismo se realizará mediante acciones policiales y judiciales de carácter esencialmente multilateral, con estricto apego al derecho internacional y a las normas vigentes sobre derechos humanos. El</p>

Ecuador impulsará el desarrollo del derecho internacional en la materia, incluida la adopción de un convenio internacional contra el terrorismo en el marco de la ONU.<sup>530</sup> La lucha contra el problema mundial de los estupefacientes –que es básicamente un tema de salud pública con ramificaciones sociales, económicas y de seguridad–, exige la corresponsabilidad de los países de destino y alto consumo de

<p>o el lavado de activos. El Ecuador impulsará acciones de cooperación multilateral mediante políticas integrales que hagan frente a las dimensiones sanitarias, económicas, legales y judiciales de este problema. La corrupción que genera la producción y comercialización de estupefacientes, al igual que la provocada por otros delitos, representa una amenaza para las instituciones por lo que el combate a la corrupción merece la máxima prioridad por parte de los organismos de control, judiciales y de las fuerzas policiales. La cooperación internacional que se reciba para combatir esos delitos será canalizada por el MRE a través del INECI. <b>c)</b> Ecuador se opone a criminalizar la emigración o a considerar como amenaza a la seguridad los flujos migratorios. Defiende el principio de la libre circulación de personas. En consecuencia, propiciará acuerdos internacionales sobre la materia que enfrenten las causas económicas y los efectos sociales de las migraciones.</p>
<p>4. Reforzamiento de la persecución de delitos de tráfico internacional ilícito de bienes patrimoniales tangibles e intangibles, para lo que se colaborará con UNESCO y otros organismos competentes.</p>
<p>2. Generación de condiciones para garantizar la sostenibilidad de la dolarización.</p>
<p>3. Impulso a acuerdos estratégicos para una política regional en materia petrolera.</p>
<p>4. Establecimiento de las líneas de base para definir un plan de integración regional energética con los países de la Comunidad Sudamericana de Naciones.</p>
<p>5. Formulación de lineamientos para la gestión soberana del espacio radioeléctrico.</p>
<p>6. Garantía de la calidad, cantidad, disponibilidad y precio justo de los alimentos que los ecuatorianos necesitan para asegurar su desarrollo físico, psíquico e intelectual, con base a un modelo endógeno de producción, distribución y consumo de alimentos.</p>
<p>7. Promoción de la seguridad alimentaria y defensa de los recursos genéticos, así como también prohibición de la importación y uso de transgénicos.</p>

## Objetivo 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno

Políticas	Estrategias
<p><b>6.1. Propiciar el empleo emergente y dinamizar la economía</b></p>	<p>1. Impulso al sector vivienda mediante la sociabilización del bono de la vivienda del Estado en las distintas provincias del país.</p>
	<p>2. Incentivo a las cooperativas de ahorro y crédito, así como también a las mutualistas para canalizar el ahorro favoreciendo en particular a los emprendimientos de la economía social y solidaria.</p>
	<p>3. Fomento a micro y pequeños emprendimientos tomando en cuenta los programas actuales como 5-5-5 o finanzas solidarias en sus diversas formas y estimulando proyectos privados, cooperativos y comunales exitosos, desarrollando una sistematización de los mismos y su difusión.</p>
	<p>4. Consolidación de un programa integral dirigido a las microfinanzas que permitan a los micro y pequeños empresarios el acceso a recursos crediticios y mercados financieros bajo condiciones preferenciales.</p>
	<p>5. Desarrollo y consolidación del Consejo Nacional de la Microempresa.</p>

	<p>6. Articulación del Consejo Nacional de la Microempresa con relación a los micro y pequeños proyectos empresariales sistematizados por el Ministerio de Trabajo, a fin de potencializar numerosas empresas y descartar proyectos destinados al fracaso.</p> <p>7. Incentivo al sector agropecuario mediante apoyo a nuevas actividades o bienes potenciales a ser desarrollados en las localidades o territorios.</p> <p>8. Creación de líneas de crédito dirigidas al sector agropecuario pudiendo ser de primer o segundo piso.</p> <p>9. Robustecimiento de actividades no tradicionales intensivas en mano de obra con alto efecto multiplicador en la economía.</p> <p>10. Promoción de una política crediticia orientada a la producción a mediano plazo y de procesos de investigación productiva, con fortalecimiento del INIAP.</p> <p>11. Fomento a planes de reforestación.</p> <p>12. Impulso a programas de incentivos para el turismo interno, particularmente en temporada baja.</p> <p>13. Mejoramiento de la infraestructura y la calidad de los servicios turísticos.</p> <p>14. Identificación y promoción de atractivos turísticos.</p> <p>15. Desarrollo de campañas de concientización de turismo sostenible, respetuoso de la naturaleza y las culturas.</p> <p>16. Fomento del turismo alternativo que redistribuya los ingresos entre las comunidades locales.</p>
<p><b>6.2. Promocionar emprendimientos exitosos, generadores de empleo</b></p>	<p>1. Replicación de experiencias exitosas de generación de empleo y trabajo en pequeñas y medianas comunidades.</p> <p>2. Impulso al intercambio de conocimientos y difusión de experiencias exitosas, reconociendo las diversidades territoriales y sociales.</p> <p>3. Focalización de programas de empleo en las poblaciones rurales y en las mujeres, que presentan tasas más altas de desempleo favoreciendo la integración de comunidades socialmente heterogéneas.</p> <p>4. Estimulo del sector moderno como sujeto activo de líneas de crédito, programas de difusión de bienes y servicios ofertados a nivel internacional, participación en ferias internacionales, capacitación y líneas de investigación.</p> <p>5. Fortalecimiento del rol rector, regulador y promotor de política pública del Ministerio de Trabajo, desarrollando su capacidad de sistematización y réplica.</p> <p>6. Estimulación del diálogo entre el Estado, empresas públicas, empresas privadas y gremios.</p>
<p><b>6.3. Fomentar estabilidad laboral</b></p>	<p>1. Promoción de condiciones de estabilidad laboral y empresarial con reglas claras, que estimulen el paso del subempleo a la generación de una formalidad en el empleo.</p> <p>2. Implementación de una política laboral sostenible con planes que estimulen el contrato de largo plazo con enfoque de equidad de género, generacional e intercultural.</p> <p>3. Fomento de la estabilidad laboral para la empresa y las y los trabajadores.</p> <p>4. Impulso a las Bolsas de Empleo para enlazar la demanda con la oferta real de trabajo.</p>

<p><b>6.4. Consolidar la capacitación y formación profesional</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma y Modernización del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional - SECAP.</li> <li>2. Reforma y Modernización del Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional.</li> <li>3. Generación del Sistema Nacional de Capacitación y Formación profesional del Ecuador.</li> <li>4. Impulso de programas de capacitación dirigido a grupos vulnerables.</li> <li>5. Generación de líneas de investigación sectorial para potencializar de bienes y servicios y estimular el valor agregado en los productos.</li> </ol>
<p><b>6.5. Erradicar el trabajo infantil en las áreas de actividad económica de mayor riesgo</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo de un mapa de riesgo de las principales actividades y empresas que demandan mano de obra infantil.</li> <li>2. Control de principales sectores y empresas que involucran mano de obra infantil por medio del mapa de riesgo.</li> <li>3. Desarrollo de un sistema de información nacional que garantice el control y monitoreo de los derechos de niños, niñas y adolescentes a nivel nacional.</li> <li>4. Estímulo a la reinserción de los / las menores en el sistema educativo con programas intensivos (dos años por uno).</li> <li>5. Monitoreo de la salud de menores, especialmente menores de 12 años, de acuerdo al tipo de actividad que realizaron y dotación de las facilidades en áreas de salud para este fin.</li> <li>6. Impulso a programas de protección de niñas, niños y adolescentes víctimas y en riesgo de explotación sexual y comercial.</li> <li>7. Impulso a programas de capacitación al sistema de justicia, DINAPEN, Ministerio Público.</li> <li>8. Impulso a programas de protección especial para niñas, niños y adolescentes.</li> </ol>
<p><b>6.6. Incentivar la inserción laboral de personas con discapacidad</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacitación permanente a personas discapacitadas y sus familias, en especial a las madres de familia.</li> <li>2. Fomento y estimulación de la capacidad emprendedora de familias (en especial madres) de discapacitados, mediante la inclusión de ellas en programas actuales de micro emprendimiento.</li> <li>3. Fomento a la inserción laboral de personas discapacitadas en empresas públicas y privadas a través de incentivos generados por el Estado para las empresas.</li> <li>4. Impulso a la creación de un centro de entrenamiento para la producción para personas con necesidades especiales (discapacitados).</li> </ol>
<p><b>6.7. Eliminar prácticas excluyentes y discriminatorias</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Difusión de derechos laborales mediante campañas de comunicación.</li> <li>2. Fomento a las denuncias y su respectivo respaldo por prácticas excluyentes y discriminatorias a través del Ministerio de Trabajo.</li> <li>3. Vigilancia en los diferentes tipos de contratos por parte del Ministerio de Trabajo.</li> <li>4. Capacitación constante a empresarios y trabajadores mediante el sistema nacional de capacitación y formación profesional.</li> <li>5. Impulso a concursos nacionales que permitan realizar un reconocimiento a empresas por prácticas incluyentes.</li> </ol>
<p><b>6.8. Generar incentivos para canalizar recursos de remesas hacia</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Canalización de las remesas hacia micro y pequeñas empresas ligadas a estrategias de desarrollo económico local sostenibles.</li> <li>2. Generación de estímulos para impulsar pequeñas y medianas empresas en el ámbito local.</li> </ol>

<b>inversión productiva</b>	3. Articulación de iniciativas locales de desarrollo económico con los programas de capacitación que impulsa el gobierno.
	4. Articulación entre estructuras públicas y privadas para orientar el destino de remesas en fomento a actividades productivas.
<b>6.9. Fomentar el retorno voluntario de emigrantes ecuatorianos</b>	1. Incentivo para el retorno de migrantes.
	2. Impulso a programas de reinserción laboral para investigadores y profesionales.
	3. Promoción de programas de apoyo y acceso a programas y activos productivos de hogares monoparentales de emigrantes

### Objetivo 7. Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común

Políticas	Estrategias
<b>7.1. Garantizar a la ciudadanía el derecho al acceso y al disfrute de los espacios públicos.</b>	1. Creación de un sistema legal que defina y regule el derecho universal al uso y disfrute de los espacios públicos.
	2. Reglamentación al castigo a cualquier forma de discriminación que por razones de raza, clase o género inhiba el derecho de todos y de todas a crear y disfrutar del bien público en general y de los espacios públicos en particular.
	3. Reglamentación de derecho universal al acceso al conocimiento, a la educación, al trabajo y al tiempo libre como patrimonios públicos.
	4. Establecimiento de un marco de competencias legales que armonicen las acciones locales, municipales, provinciales y nacionales en favor de la construcción de espacios públicos.
	5. Creación de un marco legal que permita transferir a la esfera pública propiedades privadas que de manera evidente afecten lo público.
	6. Reglamentación de la gestión pública y apoyo a la creación de escuelas de administración pública que permitan profesionalizar y racionalizar el acceso y ejercicio profesional de los cargos públicos y definan las normas relacionadas con la entrega de resultados y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.
<b>7.2. Promocionar los deberes y derechos respecto al uso de los espacios públicos.</b>	1. Promoción de campañas de capacitación a docentes en el conocimiento de los derechos públicos e incorporación de este conocimiento en el nivel curricular y normativo en todas las instancias educativas.
	2. Promoción de las reglamentaciones contra toda forma de discriminación en todos los niveles educativos.
	3. Implementación de campañas educativas que desarrollen una conciencia sobre el uso adecuado, mantenimiento y preservación de los espacios públicos.

	<p>4. Promoción de un sentido de participación social en la construcción de los espacios colectivos al comprometer a centros educativos, juntas cívicas y gremiales a la construcción o consolidación de los espacios comunes.</p> <p>5. Promoción de investigaciones que permitan reconocer, racionalizar y aprovechar el papel activo de distintos sectores populares en la construcción y ampliación de la esfera pública nacional.</p> <p>6. Promoción de los espacios públicos como lugares de paz e implementación de medidas para posibles garantizar la seguridad en el uso de esos espacios.</p> <p>7. Promoción de campañas educativas tendientes a fomentar la importancia del disfrute del tiempo libre y a valorar su uso creativo.</p>
<b>7.3. Promocionar los derechos relacionados con el uso del espacio público.</b>	<p>1. Promoción y apoyo de iniciativas ciudadanas que vigorizan la sociedad civil.</p> <p>2. Identificación y promoción de colectivos barriales, locales, gremios profesionales, juntas cívicas, asociaciones de edad, asociaciones étnicas o de género, grupos recreativos, deportivos y culturales, cuyas actividades apoyan la consolidación de los espacios comunes.</p> <p>3. Promoción de inventarios y apoyo estatal y privado a grupos que realizan actividades culturales y que permiten la creación y consolidación de industrias culturales en el país.</p> <p>4. Promoción de observatorios ciudadanos que fiscalicen civilmente a todos los poderes (económicos, políticos, mediáticos y gremiales) y a la difusión, publicación y discusión de los resultados de dichas observaciones.</p> <p>5. Promoción a la difusión de los derechos públicos en todas las instancias de la sociedad civil, garantizando el derecho a reuniones políticas, a movilizaciones sociales para la petición de derechos, y a la creación de foros de discusión sobre problemas que atañen a la vida cotidiana y a los grandes intereses de las comunidades interesadas.</p>
<b>7.4. Construir y mantener una infraestructura que garantice el uso eficiente del espacio público, reglamentar y racionalizar su uso.</b>	<p>1. Creación del canal público de televisión y de una red de radios y periódicos públicas.</p> <p>2. Establecimiento del carácter obligatorio de que toda obra –vivienda, carreteras, puentes, etc. – se haga preservando la existencia del espacio público como andenes o cruces peatonales.</p> <p>3. Diseño de una amplia campaña de construcción de infraestructuras que en los espacios locales, municipales y provinciales garanticen el uso y disfrute del espacio público: construcción de ciclovías, andenes peatonales, polideportivos, plazas de encuentro colectivo, jardines recreativos y pedagógicos, bibliotecas públicas.</p> <p>4. Creación de una infraestructura de comunicaciones y apoyo a las iniciativas sociales -públicas y privadas- que consoliden el derecho al acceso universal a las telecomunicaciones y al uso de la Internet.</p> <p>5. Inventario y reglamentación del uso de la infraestructura y del equipamiento deportivo y recreativo existente para planificar su uso socialmente razonable.</p>
<b>7.5. Regular y promocionar el uso eficiente y apropiado del espacio público.</b>	<p>1. Creación del subsistema nacional de recreación del Ministerio de Deportes, para promover actividades recreativas y deportivas entre los estamentos escolarizados, no escolarizados y comunitarios del país que procuren el bienestar de los individuos de todas las edades y condiciones.</p>

	<p>2. Vinculación de los proyectos de uso del espacio público al Programa de Seguridad Ciudadana, impulsado por el Ministerio de Gobierno y Policía, con el objeto de garantizar un uso seguro y democrático de los espacios públicos, respondiendo a las demandas específicas de las comunidades involucradas y los derechos universales de los ciudadanos.</p> <p>3. Promoción de observatorios ciudadanos que fiscalicen y eviten la privatización de lo público.</p>
<b>7.6. Incrementar los niveles Seguridad Ciudadana</b>	1. Manejo de la seguridad ciudadana desde una perspectiva integral.
	2. Participación activa de la ciudadanía en la definición de programas de seguridad ciudadana.
	3. Asociación entre las autoridades nacionales, los gobiernos locales, los barrios y la ciudadanía para combatir la delincuencia.

**Objetivo 8. Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad**

<b>Políticas</b>	<b>Estrategias</b>
<b>8.1 Impulsar el conocimiento, valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales</b>	1. Realización de estudios especializados sobre las diversas identidades y difusión de sus elementos constitutivos.
	2. Reconocimiento, valoración y protección de los conocimientos ancestrales, cosmovisiones y prácticas culturales de los pueblos indígenas y afroecuatorianos.
	3. Conservación, estudio y formalización de las lenguas y dialectos indígenas y promoción de su uso.
	4. Promoción y garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos.
	5. Respeto de la territorialidad indígena y afroecuatoriana incorporando normas y mecanismos que garanticen a las comunidades sus derechos al territorio.
	6. Generación de mecanismos que garanticen el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos aludidos en procesos de negociación y convenios con las empresas nacionales e internacionales.
	7. Protección de los pueblos en aislamiento voluntario.
	8. Armonización del sistema ordinario de justicia con el sistema jurídico indígena.
<b>8.2. Promover procesos de inclusión y superar la discriminación y las desigualdades sociales y culturales</b>	1. Participación e inclusión ciudadana en la toma de decisiones de los organismos e instituciones vinculados con la cultura.
	2. Promoción de mecanismos de comunicación que permitan el reconocimiento y respeto de la diversidad.
	3. Incorporación de la visión intercultural en la educación en todos sus niveles.
	4. Inclusión de sectores históricamente excluidos en los procesos de creación, acceso y disfrute de bienes y servicios culturales.

	<p>5. Reconocimiento, respeto y corresponsabilidad entre mujeres y hombres, eliminando estereotipos de género, etnia, edad, clase, entre otros.</p> <p>6. Erradicación de todas las formas de discriminación racial, sexual, generacional, religiosa y otras.</p> <p>7. Promoción de un marco legal e institucional que estimule los procesos de inclusión y sancione toda forma de discriminación.</p>
<b>8.3. Fomentar la producción estética, científica y tecnológica de carácter nacional</b>	<p>1. Identificación y registro de expresiones de creatividad en los distintos campos de la producción humana.</p> <p>2. Establecimiento de mecanismos que fomenten y promuevan la creatividad.</p> <p>3. Vinculación de los procesos creativos con los de desarrollo humano.</p> <p>4. Soberanía audiovisual y comunicativa que fomente la producción autónoma nacional</p> <p>5. Protección y garantía de los derechos morales y materiales inherentes a la propiedad intelectual.</p>
<b>8.4. Promover el acceso universal a los bienes y servicios culturales</b>	<p>1. Creación de mecanismos legales e institucionales que fomenten el libre ejercicio y respeto de los derechos culturales.</p> <p>2. Eliminación de barreras económicas, geográficas, sociales y culturales que impiden el libre acceso al disfrute de bienes y servicios culturales.</p> <p>3. Universalización del acceso al conocimiento y a la utilización de nuevas tecnologías.</p> <p>4. Promoción y difusión de la riqueza cultural y natural del Ecuador.</p> <p>5. Impulso de la cooperación internacional que afirme el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural del Ecuador en el contexto latinoamericano y mundial.</p> <p>6. Creación de canales que faciliten el acceso a la cultura universal.</p> <p>7. Creación de mecanismos institucionales y de redes alternativas que faciliten la difusión de las expresiones artísticas y culturales.</p>
<b>8.5. Promover y apoyar los procesos de investigación, valoración, control, conservación y difusión del patrimonio cultural y natural</b>	<p>1. Protección de la propiedad intelectual, colectiva e individual de los conocimientos ancestrales.</p> <p>2. Fortalecimiento legal e institucional para la conservación y manejo del patrimonio cultural y natural.</p> <p>3. Coordinación entre los entes de control, para compartir las bases de datos, reportes de situación y seguimiento del patrimonio.</p> <p>4. Coordinación entre el control del patrimonio natural y cultural con la participación ciudadana, incluyendo a los pueblos indígenas y afroecuatorianos en el manejo de su patrimonio.</p> <p>5. Fomento de la investigación y difusión del patrimonio cultural y natural.</p> <p>6. Incorporación de los gestores culturales de los distintos territorios en la conservación y difusión del patrimonio cultural y natural.</p> <p>7. Incorporación de los resultados de las investigaciones sobre herencia cultural en las políticas públicas, planes, programas y proyectos.</p>
<b>8.6. Fomentar valores y fortalecer espacios e instituciones que impulsen la</b>	<p>1. Creación de un sistema nacional intercultural que incluya procesos de descentralización, desconcentración y fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas relacionadas con la cultura.</p> <p>2. Creación de mecanismos de comunicación que fomenten la interculturalidad.</p>

<b>interculturalidad</b>	3. Incorporación del componente intercultural en la planeación y ejecución de los planes de desarrollo local, provincial y nacional.
	4. Incorporación de indicadores desagregados por etnicidad, género, generación y vulnerabilidad en los sistemas de planificación, programación y seguimiento para la gestión de la política cultural.
	5. Impulso de acciones de discriminación positiva para incrementar el número de funcionarios públicos indígenas y afroecuatorianos.

### Objetivo 9. Fomentar el acceso a la justicia

<b>Políticas</b>	<b>Estrategias</b>
<b>9.1. Promover procesos de formación jurídica para la ciudadanía</b>	1. Impulso al conocimiento y alcance de los derechos y obligaciones ciudadanos y de los mecanismos que permiten efectivizarlos.
	2. Promoción de un programa masivo de capacitación y formación continua de funcionarios públicos y de la ciudadanía en ética pública.
	3. Fomento de la educación en valores, democracia, integración y derechos humanos. Promoción de foros ciudadanos con participación de organizaciones y movimientos sociales.
	4. Promoción de un programa de educación en derechos dirigido a la ciudadanía, mediante publicación de cartillas, organización de eventos, seminarios, actividades que pueden ser difundidas en los medios de comunicación.
	5. Desarrollo del programa de capacitación jurídica en la televisión pública "un minuto con mi derecho"
	6. Desarrollo de cursos de formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
	7. Promoción de audiencias públicas para el debate de leyes, ordenanzas y presupuestos así como la evaluación ciudadana del servicio público.
<b>9.2. Promover el pluralismo jurídico (justicias alternativas), respetando los derechos humanos</b>	1. Promulgación de la Ley y fortalecimiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública.
	2. Promulgación de la Ley de Articulación de las Justicias que, salvaguardando las costumbres ancestrales y el ejercicio de la jurisdicción por parte de las autoridades de las nacionalidades y pueblos, permita compatibilizar esta justicia con la jurisdicción común, en cumplimiento además de los compromisos internacionales asumidos por el país en el Convenio 169 de la OIT.
	3. Promoción el uso de los mecanismos alternativos para la solución de controversias.
	4. Promoción, discusión y aprobación de la Ley de Jurisdicción de Paz.
<b>9.3. Apoyar el fortalecimiento institucional de la Función Judicial</b>	1. Fomento de un acuerdo estratégico (Función Ejecutiva, Legislativa y Judicial) para un proceso de fortalecimiento institucional sostenido de la Función Judicial.
	2. Garantizar la independencia del poder judicial tanto en lo financiero, administrativo y funcional, como la autonomía de la carrera judicial.
	3. Apoyo a la implementación del sistema de juicios orales al tratamiento jurisdiccional de todas las causas y simplificación del tratamiento de procesos judiciales;

	<p>4. Apoyo a la despolitización, la despartidización y la reducción de la influencia de los grandes estudios jurídicos de la función judicial.</p>
<p><b>9.4. Reestructurar el Sistema Nacional de Rehabilitación Social.</b></p>	<p>1. Creación de un sistema carcelario que respete la condición de ser humano de los internos, garantizándoles condiciones de vida dignas, en el internamiento.</p>
	<p>2. Creación de una escuela de formación de guías penitenciarios y un sistema de carrera penitenciaria con estímulos al personal que labora en los centros.</p>
	<p>3. Promoción de la reforma al Código Penal, Código de procedimiento Penal y Código de Ejecución de Penas.</p>
	<p>4. Ampliación y mejoramiento de la infraestructura penitenciaria.</p>
	<p>5. Creación una red nacional de casas de confianza para el alojamiento y estadía de los internos considerados como no peligrosos.</p>
	<p>6. Implementación de un programa nacional de formación profesional y organización de empresas sociales de reinserción que identifique y permita efectivizar los conocimientos y capacidades de los/as internos/as.</p>
	<p>7. Impulso a un programa de salud sexual y reproductiva en los Centros de Rehabilitación Social.</p>
<p><b>9.5. Disminuir la violencia de género y el maltrato infantil</b></p>	<p>1. Desarrollo de una línea de investigación sobre patrones y prácticas socioculturales que naturalizan y perennizan conductas violentas contra las niñas y mujeres.</p>
	<p>2. Diseño e implementación de una campaña nacional educativa y de comunicación sobre la prevención de la violencia de género en sus distintas manifestaciones, que incorpore la visibilización de los impactos de la violencia.</p>
	<p>3. Ampliación de la cobertura del programa de Alfabetización YO SI PUEDO y fortalecimiento de los contenidos educativos para la prevención de las violencias de género.</p>
	<p>4. Sensibilización a decisores y operadores de los distintos sectores involucrados en la erradicación de las violencias de género: Sistema de Administración de Justicia, Policía, Ministerios de Gobierno, Educación, Salud, Trabajo e Inclusión Económica y Social.</p>
	<p>5. Diseño e implementación de un programa de formación sobre atención y protección a víctimas de la violencia de género en sus distintas manifestaciones.</p>
	<p>6. Desarrollo e implementación de un sistema de atención y protección integral a víctimas de violencia de género que incluya la creación de casas de refugio.</p>
	<p>7. Diseño y aplicación de protocolos de atención especializados en los diversos sectores involucrados en la erradicación de la violencia de género.</p>
	<p>8. Prevención y atención a toda forma de maltrato, violencia, abuso y explotación.</p>
	<p>9. Mejoramiento de la calidad de acogida y atención de las instituciones de cuidado diario, salud, educación inicial, recreación y/o protección a través de la implementación de una normativa que priorice el buen trato.</p>
	<p>10. Juzgamiento y sanción expeditos de los delitos de maltrato infantil y restitución de los derechos de niñas y niños maltratados.</p>
	<p>11. Aplicación del Plan Nacional para combatir el plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral.</p>

**Objetivo 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política**

Políticas	Estrategias
<p><b>10.1. Promover la formación ciudadana</b></p>	1. Diseño e implementación del sistema nacional de motivación y formación ciudadana.
	2. Promoción de una Campaña Nacional sobre la Constitución, los derechos y las obligaciones ciudadanas.
	3. Articulación de los procesos de formación ciudadana en el sistema educativo formal y en los de capacitación y entrenamiento.
<p><b>10.2. Procurar el acceso a la información pública como herramienta de lucha contra la corrupción</b></p>	1. Reforzamiento de los mecanismos de regulación y seguimiento (a cargo de la Defensoría de Pueblo) del cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública por parte de las instituciones públicas.
	2. Construcción de un sistema integrado de seguimiento a la publicación y difusión, en las respectivas páginas Web institucionales, de los Planes Plurianuales de Gobierno y de los Planes Operativos Anuales de cada institución estatal.
	3. Desarrollo de capacidades de producción y sistematización de información para generar sistemas de indicadores estandarizados sobre avances e impactos de la gestión pública (y la calidad del gasto); ampliando el alcance del contratante.
	4. Fijación de la obligatoriedad de audiencias públicas semestrales para todas las instituciones del gobierno central, como formas abiertas y accesibles de rendición de cuentas a la ciudadanía.
	5. Creación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas con participación e interacción ciudadana.
	6. Promoción de una campaña nacional por la ética pública y la lucha contra la corrupción pública.
	7. Ampliación del uso de la Internet para fines de rendición de cuentas (telecentros comunitarios para el seguimiento de la gestión pública en los territorios).
	8. Incorporación de la ciudadanía en la evaluación de la aplicación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
	9. Fomento a la rendición de cuentas de instituciones privadas (fundaciones, corporaciones, empresas) que reciban fondos públicos.
	10. Promoción de mecanismos explícitos de información accesible sobre los procesos de contratación pública.
	11. Impulso a la acción popular y la participación ciudadana en la Administración de Justicia, mediante la institución de jurados y veedurías ciudadanas, con respecto a aquellos procesos penales que la Ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales.
<p><b>10.3. Promover el desarrollo estadístico y el acceso a información actualizada y oportuna sobre las condiciones de vida</b></p>	1. Creación de un sistema nacional de estadísticas e información (INEC-SENPLADES).
	2. Promoción de una política integrada de encuestas nacionales a ser publicadas íntegramente en Internet y otros medios (INEC)
	3. Creación de un sistema nacional de información científica y tecnológica para acceder a bases de datos especializadas (nacionales e internacionales), bibliotecas virtuales y redes de información sobre proyectos e investigaciones (SENACYT)

<b>de los ecuatorianos.</b>	4. Desarrollo de sistemas de información en temáticas especializadas de fácil acceso y conocimiento para toda la población: ordenamiento territorial; riesgos y desastres naturales; y, violencia de género.
<b>10.4. Impulsar procesos de participación ciudadana en la gestión y planificación</b>	1. Descentralización y desconcentración de la gestión pública por medio de una <i>nueva matriz de competencias</i> que especifique con claridad las funciones de cada nivel de gobierno.
	2. Articulación transversal del Sistema Nacional de Planificación a la participación ciudadana por medio de Consejo (s) Nacional / Regionales / temáticos de planificación, con amplia representación de sectores sociales.
	3. Institucionalización de la planificación y elaboración de presupuestos nacionales y seccionales participativos.
	4. Aplicación efectiva de los principios de consentimiento previo informado y consulta previa en programas y proyectos de desarrollo económico productivo: ello tiene particular trascendencia en cuestiones relativas al manejo de recursos naturales estratégicos, conflictos ambientales e intervenciones estatales en áreas de predominio demográfico de población indígena y afroecuatoriana.
	5. Fomento a la Cabildos Ampliados y Asambleas para la formulación de las políticas públicas locales.
<b>10.5. Impulsar procesos de innovación institucional para la gobernanza participativa</b>	1. Fomento a la negociación institucionalizada entre Estado, actores privados y agentes colectivos organizados .
	2. Funcionamiento de mecanismos de auto-organización o "autorregulación" de la sociedad mediante los cuales los actores corporativos/colectivos cumplen con funciones reguladoras de interés público explícitamente asignadas por el Estado.
	3. Fomento a procesos de gobierno electrónico para el control ciudadano de las políticas públicas.
	4. Promoción a la institucionalización de veedurías ciudadanas con financiamiento público.
	5. Implementación de instancias de representación de intereses colectivos (consejos consultivos) por sectores y temas (con énfasis en sectores con baja regulación laboral desde el Estado: agro exportación, construcción, etc.).
	6. Promoción de mecanismos de cogestión y control participativos a nivel de los territorios: Consejos Gestores de Salud / Educación / Agua / Ambiente / Servicios Públicos.
	7. Reconocimiento a la participación de las comunidades, asociaciones territoriales y ciudadanía, con funciones explícitas en la estructura de los sistemas de salud, educación y servicios básicos. Estas instancias propondrán criterios para los planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.
<b>10.6. Promover la participación política, electoral y el cumplimiento de la ley de cuotas</b>	1. Promoción de la paridad entre hombres y mujeres en designación (cargos públicos) y elección (cuotas).
	2. Impulso a la representación de las mujeres afroecuatorianas e indígenas en la designación de cargos públicos y respeto en el cumplimiento de la ley de cuotas.
	3. Diseño de medidas afirmativas para elevar la presencia de indígenas, afroecuatorianos y discapacitados como funcionarios públicos.
	4. Promoción del voto de los ecuatorianos en el exterior.
	5. Difusión de los derechos humanos a los extranjeros residentes en el

	Ecuador.
	6. Diseño de una campaña nacional contra toda forma de discriminación.
	7. Reglamentación a las penalidades y prácticas restitutivas a las instituciones y personas que proceden de modo sexista, xenófobo y racista.
<b>10.7. Estimular la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil</b>	1. Impulso a intervenciones y programas sociales que fomenten la organización ciudadana en movimientos sociales, cooperativas, asociaciones, etc. (bono de la vivienda, bono de desarrollo humano, programas nutricionales).
	2. Fomento a la creación de asociaciones para la defensa de los consumidores con acciones vinculadas a la Defensoría del Pueblo.
	3. Creación de nuevas formas de control social del mercado y de las grandes empresas en torno a la defensa de los derechos del consumidor.
	4. Funcionamiento de comités de usuarios en políticas de maternidad gratuita, atención a la infancia y gestión escolar comunitaria, como instancias de control social de los principales servicios públicos del país.
	5. Promoción de la organización de cooperativas y asociaciones de productores, intermediarios y emprendedores.
	6. Fomento a la organización de redes (productivas, industriales, artesanales) para alcanzar la reducción de costos y el incremento de volúmenes de producción.
	7. Promoción de alianzas estratégicas entre gremios y el sector público para innovación productiva.
	8. Apoyo a la organización de trabajadores tercerizados, temporales, informales así como de trabajadores autoempleados
	9. Promoción de la economía social y solidaria por medio de la participación directa de asociaciones en la organización de diversos aspectos de la actividad económica. El Estado puede ofrecer financiamiento a una amplia variedad de producciones socialmente organizadas (no destinadas a la acumulación): asociaciones artísticas, asociaciones de cuidado, redes de comercio justo, formación de subsistemas microregionales de soberanía alimentaria, etc.
	10. Impulso a sistemas formación e información útiles para las organizaciones sociales.
	11. Incentivo a la formación y funcionamiento, en los territorios indígenas y afroecuatorianos, de consejos sociales indígenas conformados y reglamentados, según los usos y costumbres de sus comunidades.
<b>10.8. Propiciar el empoderamiento organizativo del mundo del trabajo</b>	1. Apoyo a la sindicalización y la creación de Consejos de Salarios por rama de actividad.
	2. Garantía de funcionamiento de la contratación colectiva.
	3. Garantía de funcionamiento neutro de los tribunales de trabajo para recuperar el respeto a la contratación colectiva y a los derechos laborales
	4. Aseguramiento de las adecuadas garantías sociales (seguridad social) para empleados y obreros de empresas tercerizadoras.
	5. Garantía a los/las trabajadores/as domésticos/as y temporales los mismos derechos que a las demás ramas del trabajo y eliminación de las diferencias salariales por regiones.

	6. Implementación de reglas de co-decisión que obliguen a incluir una representación de los trabajadores en los consejos de administración de empresas que superen cierto tamaño.
	7. Creación de consejos laborales (trabajadores) de regulación de las condiciones de trabajo (higiene, sanidad, riesgos) con capacidad de vetar y/o reformar ciertos procesos laborales
	8. Reelaboración del código laboral.
	9. Recuperación de ciertos derechos de sindicalización (y de acción) a nivel de empresa
<b>10.9. Regulación de los consejos nacionales (descorporativizar el Estado)</b>	1. Reforma al esquema de funcionamiento de los organismos públicos colegiados a fin de dotarlos de mayor especificidad funcional y transparencia: separar las funciones de definición de políticas de aquellas de control de su evolución.
	2. Reforma a la composición de los consejos nacionales a fin de dotarlos de una mayor representatividad social y un más amplio margen de pluralismo: ampliar la participación, en tales consejos, de otros sectores sociales organizados y de robustecerlos con participación ciudadana no organizada.
	3. Formulación de una ley general sobre la composición de consejos/directorios colegiados públicos a fin de dar homogeneidad a la forma de construir su representatividad: composición paritaria (hombres, mujeres) y equilibrada regionalmente, además de una igual participación de delegados estatales, de organizaciones sociales y de ciudadanos-usuarios (no organizados).

### Objetivo 11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible

Políticas	Estrategias
<b>11.1. Procurar a la población una canasta de alimentos nutricional, asequible, segura y continua, en base a la producción agrícola nacional.</b>	1. Fomento a la producción para consumo interno mediante el apoyo financiero y técnico a pequeños y medianos productores y a las comunidades campesinas; gestión de las cadenas de valor con criterios territoriales; y política arancelaria protectora de la producción agrícola para los mercados internos. Los programas correspondientes deben estipularse en consenso, con la participación de todos los involucrados.
	2. Impulso a un programa de desarrollo rural integrado que incorpore programas de crédito de fomento para el mejoramiento tecnológico de la producción de alimentos.
	3. Definición del mapa de necesidades alimentarias del país.
	4. Desarrollo de un programa nacional público de comercialización de productos agrícolas de primera necesidad.
	5. Impulso de un programa internacional de comercio justo de los productos agrícolas nacionales.
	6. Desarrollo de un programa de incorporación de valor agregado a los productos agrícolas de exportación ecuatorianos.
	7. Establecimiento de un programa de certificación de productos agrícolas ecuatorianos que garantice su calidad.
<b>11.2. Fomentar actividades con gran demanda de mano de obra,</b>	1. Implementación del Plandetur 2020
	2. Apoyo a los programas de desarrollo rural.
	3. Impulso a programas de reactivación de pequeñas y medianas empresas del Ministerio de Industria y Competitividad, y de la artesanía.

<p><b>fuertes encadenamientos productivos y amplia localización geográfica.</b></p>	<p>4. Fomento a la pesca artesanal mediante programas de asociatividad, cadenas de valor, infraestructura de muelles, transporte y refrigeración, seguridad social y capacitación.</p> <p>5. Fortalecimiento de la institucionalidad para monitorear los recursos pesqueros, regular las capturas y definir las zonas de actividad pesquera.</p> <p>6. Ejecución del Plan Nacional de Forestación y Reforestación con la participación e los ministerios involucrados en el efecto y las entidades públicas nacionales y locales pertinentes.</p>
<p><b>11.3. Capacitar de manera continua a la fuerza de trabajo para lograr incrementos constantes de la productividad laboral.</b></p>	<p>1. Establecimiento del Sistema Nacional de Capacitación Continua para definir las líneas estratégicas de capacitación del sistema productivo nacional (turismo y ecoturismo, agricultura, agroindustria, petroquímica, minería, distribución y transmisión de energía eléctrica, metalmecánica).</p> <p>2. Fortalecimiento del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, y la participación de las universidades, escuelas politécnicas, institutos tecnológicos, organizaciones laborales, empresarios, gremios de artesanos, agricultores y campesinos, con el fin de definir los programas continuos de capacitación de acuerdo a los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>3. Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones para socializar los servicios de capacitación universal en línea.</p> <p>4. Fomentar la capacitación de alta calidad y el desarrollo de oportunidades de formación continua y aprendizaje colaborativo, mediante la conformación de redes de conocimiento y la cooperación entre centros de cooperación entre centros de capacitación y universidades.</p> <p>5. Desarrollo de mecanismos de información y coordinación para aproximar la oferta de profesionales proveniente de las universidades del país con la demanda del sector productivo.</p>
<p><b>11.4. Propiciar la producción de bienes y servicios de alto valor agregado, con incremento sostenido de la productividad y generadora de ventajas competitivas frente a los requerimientos de la demanda existente y potencial de los mercados interno y externo.</b></p>	<p>1. Consolidación del Sistema Nacional de Innovación para impulsar la conformación de conglomerados productivos y afianzar la práctica de la gestión tecnológica.</p> <p>2. Generación de incentivos para la inversión extranjera directa selectiva.</p> <p>3. Diseño e implementación de líneas de crédito de fomento industrial.</p>
<p><b>11.5. Generar programas de desarrollo científico, tecnológico y de investigación aplicada</b></p>	<p>1. Consolidación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Investigaciones aplicadas, con la participación de las universidades y escuelas politécnicas del país, entidades públicas de investigación, laboratorios de las unidades de salud, CONACYT y (No hay sugerencias), para ejecutar la política de ciencia y tecnología.</p> <p>2. Definición de líneas básicas de investigaciones aplicadas, en función de su alto impacto en los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo.</p>

	3. Impulso de líneas de inversión definidas por objetivos: Investigación aplicada ; programa de becas; programas de asimilación y adaptación de tecnologías apropiadas con especial atención a las demandas de innovación y asistencia técnica de la economía social y solidaria.
<b>11.6. Expandir y fomentar la accesibilidad a los servicios de telecomunicaciones y conectividad para constituirlos en herramientas de mejoramiento de la calidad de vida y de incorporación de la población a la sociedad de la información.</b>	1. Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.
	2. Universalización de los servicios de gobierno electrónico, Internet Municipal, Consejos Provinciales en línea, educación básica y bachillerato en línea, salud en línea, grandes sistemas de información y bases de datos en línea, Bibliotecas digitales en línea, Radiodifusión y televisión digital educativa en línea.
	3. Universalización de los servicios de comercio electrónico digital en línea, turismo digital en línea, apoyo a la producción en línea y grandes sistemas de información y bases de datos en línea.
<b>11.7. Mantener y expandir el sistema de transporte terrestre, puertos y aeropuertos para apoyar la producción local, el comercio interno y externo, la integración nacional, y la productividad y competitividad.</b>	1. Consolidación de la red vial nacional que favorezca la integración del territorio ecuatoriano.
	2. Conservación, mantenimiento y mejoramiento del sistema vial.
	3. Formulación y actualización de la normativa vial nacional adecuada a parámetros internacionales que garanticen la sustentabilidad de la gestión.
	4. Desarrollo de un programa nacional de concesiones viales.
	5. Establecimiento de fondos estatales para la gestión vial y sistemas equitativos y transparentes de distribución que incluya elementos de preinversión y apertura a iniciativas de financiamiento alternativo seccional.
	6. Inversión en la expansión del sistema nacional de transporte.
	7. Inversión en la ampliación de la capacidad portuaria nacional.
	8. Inversión en aeropuertos nacionales.
	9. Coordinación regional y nacional de la política de transporte con la participación del Ministerio de Transporte, consejos provinciales, concejos cantorales, Comisión de Tránsito del Guayas y Dirección Nacional de Tránsito.
	10. Modernización y capacitación del transporte pesado.
<b>11.8. Modernizar los servicios públicos impulsores de la productividad y competitividad sistémica</b>	1. Despolitización de los servicios aduaneros para facilitar el comercio de exportación y de importación, defender la producción interna, y transparentar las recaudaciones arancelarias y la información.
	2. Reactivación de los servicios sanitarios, fitosanitarios, de estandarización, certificación y transabilidad.
	3. Coordinación de las entidades que gestionan la productividad y competitividad
<b>11.9. Garantizar los derechos de propiedad intelectual favorables a la asimilación de tecnología y protectivos de la</b>	1. Reforma de la ley de derechos de propiedad intelectual y demás normas conexas, dentro de los marcos referenciales de los tratados internacionales celebrados por el Ecuador.
	2. Negociación de tratados internacionales regidos por los principios de desarrollo humano sustentable e incluyente, para proteger la innovación nacional, los derechos de propiedad sobre la biodiversidad, y la asimilación de tecnologías apropiadas.

<p><b>generación endógena de desarrollo tecnológico</b></p>	
<p><b>11.10. Controlar las emisiones y contaminación atmosférica y de cursos de agua producidos por las actividades extractivas, de transformación económica y el transporte público y mitigar sus impactos ambientales</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modernización y homologación de la legislación ambiental vigente, dotándola de fuerza coercitiva, con la participación de todos los agentes involucrados</li> <li>2. Establecimiento de estándares básicos de calidad del ambiente (atmósfera y agua) y mantenimiento de registros históricos para su monitoreo.</li> <li>3. Implementación efectiva del plan integral de remediación ambiental en la Amazonia mediante el tratamiento de piscinas en los campos petroleros, tratamiento de los suelos contaminados, inversión en facilidades para reinyección para el agua de formación, entre otros procesos.</li> <li>4. Reducción gradual del uso de combustibles fósiles para la generación eléctrica, sustitución de diesel por biocombustibles utilizados en la pesca y el turismo, y sustitución gradual de vehículos convencionales por eléctricos e híbridos en las Islas Galápagos.</li> </ol>
<p><b>11.11. Apoyar a la formación de Redes y la producción artesanal</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modernización de la Junta Nacional de Defensa del Artesano para impulsar la formación de redes en el sector; definición de cadenas de valor, incrementa de la productividad y visualización de su importancia en la producción nacional y en la generación de empleo.</li> <li>2. Creación del Fondo de Desarrollo Artesanal para canalizar créditos específicos de fomento a las actividades artesanales.</li> <li>3. Fortalecimiento de la representación de la Junta Nacional de Defensa del Artesano en las entidades de regulación de la seguridad social, comercio exterior, capacitación y trabajo.</li> </ol>
<p><b>11.12. Modernizar el sistema financiero, reactivar el sistema financiero público, permitir la libre competencia en el sistema financiero privado y ampliar de las microfinanzas</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modernizar la Ley de Compañías y del Código de Comercio con el fin de garantizar los derechos de propiedad y la responsabilidad societaria, agilizando los procedimientos de constitución, registro y quiebra, garantía de los derechos de las minorías societarias y profesionalización de la administración empresarial, el liderazgo, el planeamiento, las estrategias de mercadeo y la capacidad de asimilación tecnológica.</li> <li>2. Promulgación de la Ley de Competencia para impulsar la productividad y competitividad, y regulación de las prácticas monopólicas.</li> <li>3. Desarrollo de sistemas de información y registros societarios, financieros, contables y tributarios consistentes, transparentes y oportunos.</li> <li>4. Modernización de las cámaras de la producción para convertirlas en instrumentos eficientes de apoyo a la competencia, productividad y transparencia.</li> </ol>
<p><b>11.13. Modernizar el sistema financiero, reactivar el sistema financiero público, permitir la libre competencia en el sistema financiero privado y ampliar de las microfinanzas</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capitalización del Banco Nacional de Fomento , Corporación Financiera Nacional y el Banco del Estado, reestructuración del Banco Central del Ecuador y liquidación de la Agencia de Garantía de Depósitos para constituir un sólido subsector de fomento de la inversión social y productiva, capaz de competir en igualdad de condiciones con las entidades del sector privado, con el fin de establecer costos del capital competitivos.</li> <li>2. Establecimiento de programas públicos extensivos de capacitación financiera para calificar y dotar de registro crediticio a los demandantes de microcrédito, y evitar que los costos correspondientes influyan en el crédito.</li> </ol>

	<p>3. Unificación de las bolsas de valores para aprovechar economías de escala y profundización de mecanismos alternativos de capitalización empresarial.</p> <p>4. Modificación del estatuto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para canalizar el ahorro provisional hacia la inversión de largo plazo, pública y privada, por medio de todas las entidades del sector.</p>
<p><b>11.14. Modernizar el sistema estatal de exploración, extracción, refinación y comercialización de petróleo así como expandir su capacidad y mejorar su eficiencia.</b></p>	<p>1. Detención de la caída de la producción e inversión en recuperación secundaria de campos maduros administrados por Petroecuador mediante alianzas estratégicas.</p> <p>2. Incorporación de nuevas reservas a la producción de Petroecuador mediante alianzas estratégicas.</p> <p>3. Incremento de la producción de crudo.</p> <p>4. Rehabilitación, repotenciación y administración de la Refinería de Esmeraldas: mejoramiento de la calidad del producto y reducción del desperdicio del proceso.</p> <p>5. Almacenamiento en tierra de gas licuado.</p> <p>6. Construcción de la refinería de alta conversión en Manabí (300 mil BDS y petroquímica).</p> <p>7. Construcción de infraestructura de almacenamiento y transporte.</p> <p>8. Reducción de 530 mil barriles de diesel por año en el consumo de la operación de los campos administrados por Petroecuador mediante la sustitución por gas natural y petróleo crudo.</p> <p>9. Utilización mejorada y generación de electricidad para la operación de los campos mediante la centralización y automatización del Sistema Eléctrico Integrado (SEIP).</p> <p>10. Racionalización de paralizaciones por mantenimiento preventivo y correctivo.</p> <p>11. Inversión en nueva exploración en campos probados, en asociación con otras empresas.</p> <p>12. Inversión en recuperación secundaria y terciaria de campos maduros en asociación con otras empresas.</p> <p>13. Recapitalización de la capacidad de refinación instalada y nueva inversión en refinación, para convertir al país en exportador neto de derivados, con un horizonte de planeación postpetrolero.</p> <p>14. Reforma del mecanismo de comercialización interna de Gas Licuado de Petróleo y ampliación del sistema público de comercialización de derivados.</p>
<p><b>11.15. Desarrollar un sistema eléctrico sostenible, sustentado en el aprovechamiento de los recursos renovables de energía disponible, que garantice un suministro económico, confiable y de calidad.</b></p>	<p>1. Expansión de la generación de electricidad (2911 MW hasta 2012) mediante la incorporación de proyectos en construcción y la ejecución de nuevos proyectos</p>
<p><b>11.16. Eficiencia del aprovechamiento,</b></p>	<p>1. Reducción de las pérdidas de distribución de electricidad mediante el mejoramiento de la gestión técnica y la reingeniería empresarial.</p>

<p><b>transformación y uso de la energía</b></p>	<p>2. Optimización de los procesos de extracción de crudo.</p> <p>3. Optimización del uso de combustible pesado en las centrales de generación térmica de vapor.</p> <p>4. Impulso al Plan piloto para sustituir 600 mil lámparas incandescentes de 100 w por lámparas fluorescentes compactas de 23 W.</p> <p>5. Extensión a nivel nacional del plan piloto de focos eficientes hasta alcanzar la sustitución de 6 millones de lámparas (en 2010) y lograr una sustitución de 2 lámparas por usuario (hasta 2015).</p>
<p><b>11.17. Diversificar la matriz energética nacional.</b></p>	<p>1. Incorporación hasta 2011 de 67 MW de proyectos de generación de electricidad que emplean fuentes renovables de energía no convencional.</p> <p>2. Impulso a nuevos proyectos de generación de electricidad a base de fuentes renovables no convencionales (solar, eólica, biomasa).</p> <p>3. Evaluación de la conveniencia de desarrollar un industria para la producción de biocombustibles.</p>
<p><b>11.18. Controlar el contrabando, la racionalización del uso de derivados importados y la sustitución de derivados costosos en la generación de electricidad.</b></p>	<p>1. Control del contrabando y del desvío en un esfuerzo interinstitucional que se apoya en la declaratoria presidencial de emergencia y movilización.</p> <p>2. Implementación de medidas destinadas a fomentar el mejor uso y reducir las importaciones de derivados, en especial diesel, gas, y gasolinas.</p> <p>3. Sustitución de diesel para la generación eléctrica por residuo y naftas, fomento a las instalaciones centralizadas de gas.</p>
<p><b>11.19. Favorecer un desarrollo minero con participación de las comunidades locales y empresas nacionales y extranjeras (pequeñas, medianas y grandes), que garantice la sustentabilidad ambiental y encadenamientos productivos y fiscales</b></p>	<p>1. Reforma a la Ley de Minería con la participación activa de todos los sectores involucrados para definir un estatuto que concilie los intereses del desarrollo local, la sustentabilidad ambiental, la participación del Estado y la rentabilidad de la inversión privada.</p> <p>2. Revisión de contratos de concesión minera otorgados, que se articulen a los lineamientos de desarrollo local y sustentabilidad ambiental.</p>
<p><b>11.20. Fomentar la demanda interna de bienes y servicios producidos por las micro, pequeñas y medianas empresas mediante sistemas de compras públicas, para dinamizar la producción nacional y promover la participación de</b></p>	<p>1. Implementación del Sistema Nacional de Compras Públicas mediante subastas públicas electrónicas para procesar los planes de adquisición anticipados por el Gobierno Nacional.</p> <p>2. Auspicio a la participación de Micro, pequeñas y medianas industrias y de emprendimientos de la economía social y solidaria en el mercado de compras públicas.</p> <p>3. Determinación de las adquisiciones y contratación de bienes, obras y servicios</p>

<p>pequeños y medianos empresarios, garantizando la transparencia de los procedimientos.</p>	
<p>11.21. Usar la renta petrolera en inversión social y productiva, en especial en proyectos orientados a equilibrar las disparidades territoriales de producción y productividad</p>	<p>1. Reforma de las leyes de Presupuesto y de Transparencia Fiscal y establecimiento de presupuestos de gasto público con los criterios territoriales, descentralizados y equitativos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.</p>
<p>11.22. Fomentar la inversión extranjera directa (IED) selectiva, para potenciar producción y productividad de sectores estratégicos (petróleo, minería, energía, telecomunicaciones) y sectores en los que se requiere innovación tecnológica para proyectos de largo plazo.</p>	<p>1. Calificación de la inversión extranjera directa por parte de una comisión interinstitucional de acuerdo a los lineamientos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.</p>
<p>11.23. Desarrollar políticas de endeudamiento externo supeditado a las estrategias de inversión social y productiva para ampliar las capacidades y libertades de la ciudadanía.</p>	<p>1. Concordancia entre la política de endeudamiento público externo y las necesidades de financiamiento de los programas y proyectos de inversión social y productiva propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo.</p>
<p>11.24. Garantizar la sostenibilidad macroeconómica, evitando la pérdida del poder adquisitivo del dólar, reduciendo la</p>	<p>1. Impulso al crecimiento productivo y generación sostenida del empleo.                  2. Manejo eficiente, equilibrado y transparente de las finanzas públicas.                  3. Redistribución de los recursos a favor de la inversión social y productiva.                  4. Incremento de los márgenes de participación del Estado en la renta petrolera y minera mediante la renegociación de los contratos de concesión que benefician a las empresas extranjeras.</p>

<p><b>incertidumbre y ampliando las posibilidades de inversión social y productiva, y manteniendo la viabilidad de la balanza de pagos.</b></p>	<p>5. Discrecionalidad tributaria y arancelaria para proteger la producción nacional, abaratar los insumos, y facilitar la generación de valor y los encadenamientos productivos.</p>
	<p>6. Renegociación de la deuda externa para atenuar la carga de su servicio en el mediano plazo.</p>
	<p>7. No pago de la deuda externa pública ilegítima.</p>
<p><b>11.25. Alinear la política exterior con la política interna y rendir cuentas a la ciudadanía.</b></p>	<p>1. Fortalecimiento de la capacidad negociadora del Ecuador ante la FAO para garantizar el derecho a la seguridad alimentaria.</p>
	<p>2. Reivindicación de la condición del Ecuador como país acreedor de la deuda ecológica.</p>
	<p>3. Ampliación e impulso de las relaciones Sur - Sur en América a través de la concertación a nivel regional y subregional en temas de política internacional.</p>
	<p>4. Apoyo a la puesta en marcha de la Secretaría de UNASUR en Quito.</p>
	<p>5. Impulso a la participación activa y propositiva en los foros multilaterales para una efectiva protección y promoción de la conservación de la biodiversidad y de recursos naturales, mediante la adopción y cumplimiento de los acuerdos internacionales.</p>
	<p>6. Promoción de acciones para lograr la prevención, reducción, mitigación y gestión de los efectos que se derivan del calentamiento global.</p>
	<p>7. Fortalecimiento a la capacidad de negociación del Ecuador para la conservación de la biodiversidad y otros instrumentos y acuerdos sobre ambiente.</p>
	<p>8. Promoción de los principios de responsabilidad compartida y solidaridad internacional respecto de temas ambientales y de desarrollo sostenible.</p>
	<p>9. Promoción de acciones que apoyen la conservación de los recursos naturales en las Islas Galápagos con una visión de largo plazo, compatible con el bienestar y progreso de la población local de manera sostenible.</p>
<p><b>11.26. Robustecer la posición del Ecuador en la economía internacional en base a principios de equidad, complementación, previsibilidad y seguridad jurídica, para propiciar el desarrollo social, productivo y ambiental.</b></p>	<p>1. Apoyo a las relaciones económicas con países y regiones estratégicas, que promuevan de manera activa y completa, la integración y la inserción comercial.</p>
	<p>2. Priorización de las negociaciones en los organismos internacionales para que los acuerdos, en especial los de propiedad intelectual y ambiente, sean respetados en las negociaciones bilaterales que realice el Ecuador con países de economías mayores.</p>
	<p>3. Apoyo en los foros internacionales a las iniciativas tendientes a democratizar las redes globales de información y comunicación (TIC).</p>
	<p>4. Impulso a nuevos entendimientos de integración regional a fin de avanzar negociaciones de bloque con la Unión Europea.</p>
	<p>5. Fortalecimiento de la Comunidad Andina, con propuestas concretas para el tratamiento de temas que consoliden el desarrollo humano equitativo y sustentable de los países.</p>
	<p>6. Promoción de la integración y el comercio, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de integración subregionales y regionales.</p>
	<p>7. Creación de un espacio político y económico sudamericano mediante la convergencia de UNASUR, la CAN y el MERCOSUR.</p>

	<p>8. Planteamiento de propuestas concretas para las negociaciones comerciales con los Estados Unidos en que se planteen todas las disciplinas de interés para el Ecuador, en especial las relacionadas con medidas y restricciones no arancelarias, propiedad intelectual y subsidios agrícolas.</p> <p>9. Convenio de los plazos y modalidades para la negociación de un "Acuerdo de Asociación Estratégica" con Chile, que consolide el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica No. 32.</p> <p>10. Profundización de los vínculos económicos con los países centroamericanos, dando prioridad a las relaciones con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, que se encuentran afectados por los tratados de libre comercio suscritos por esos países con Colombia y Estados Unidos.</p> <p>11. Establecimiento de condiciones necesarias para el desarrollo y reforzamiento de las relaciones bilaterales de comercio y cooperación con los países de Oriente Medio, en especial con Egipto e Irán.</p> <p>12. Convenio de los plazos y modalidades para la negociación de un "Acuerdo de Diálogo Político, Cooperación y Comercio" con Canadá.</p> <p>13. Profundización de las relaciones integrales con los países de la Cuenca del Pacífico, en el marco de los Foros y Mecanismos regionales, para impulsar el desarrollo económico y social del Ecuador y de la región.</p> <p>14. Promoción de la diversificación geográfica de los vínculos comerciales, particularmente de los mercados de destino de las exportaciones.</p> <p>15. Impulso a un sistema multilateral de comercio abierto y no discriminatorio, buscando el acceso a los mercados, mediante una activa participación en los procesos de negociación de normas y de acceso a los mercados en la Organización Mundial del Comercio, OMC.</p> <p>16. Impulso a mecanismos de concertación en temas económicos y negociaciones comerciales, mediante asociaciones con países de intereses similares, para fortalecer el sistema multilateral de comercio.</p> <p>17. Resguardo y fortalecimiento de las corrientes de exportación existentes.</p> <p>18. Ampliación de nuevos mercados para las exportaciones, inversiones y turismo.</p> <p>19. Promoción de una sola imagen país.</p>
<p><b>11.27. Promover una política comercial estratégica – protectora / competitiva- basada en la explotación de economías de escala, para impulsar el crecimiento de las exportaciones en sectores específicos y proteger a los sectores productivos sensibles.</b></p>	<p>1. Establecimiento de una política de aranceles selectivos, subsidios y medidas de promoción de exportaciones, así como la aplicación de políticas comerciales activas: controles temporales nacionales o sectoriales, excepciones, subsidios.</p> <p>2. Promoción integral de las exportaciones que incluya el apoyo e incentivo de productos industrializados intermedios y de alta tecnología. Apoyo a la producción exportable en la apertura de mercados y en la consolidación de los ya existentes.</p> <p>3. Establecimiento de la política arancelaria de protección a los productos de la economía social y solidaria, y para garantizar la soberanía alimentaria.</p> <p>4. Redefinición de la política arancelaria en el marco de la Comunidad Andina de Naciones para disminuir las restricciones a la importación de insumos, materia prima y bienes de capital no producidos en la Región y potenciar la competitividad productiva.</p>

<b>11.28. Adecuar la cooperación internacional a los requerimientos de inversión social, productiva y ambiental del Plan Nacional de Desarrollo.</b>	1. Elaboración del Plan Nacional de Cooperación Internacional, en referencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
	2. Refuerzo al Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional mediante la aplicación de mecanismos de monitoreo y evaluación, para que la cooperación internacional responda al interés nacional y permita ajustes periódicos.

## Objetivo 12. Reformar el Estado para el bienestar colectivo

Políticas	Estrategias
<b>12.1. Estructurar un nuevo modelo gestión estatal, que promueva el desarrollo territorial y profundice el proceso de descentralización y desconcentración.</b>	1. Establecimiento de un modelo de gestión estatal desconcentrado y descentralizado, que comprenda una clara definición de funciones, competencias y atribuciones por niveles de gobierno, con la asignación correspondiente de recursos para su funcionamiento.
	2. Fortalecimiento de los niveles intermedios de gobierno.
	3. Elaboración de una Matriz de Competencias que defina con claridad las materias, funciones y atribuciones por cada nivel de gobierno, así como las fuentes de ingreso y transferencias para cumplir esas funciones.
	4. Definición de una política nacional de Ordenamiento Territorial que respete las prioridades de conservación y soberanía alimentaria.
	5. Redistribución de las rentas y contribuciones con criterios de equidad territorial, de género, generacional e intercultural.
	6. Establecimiento de representación política para circunscripciones territoriales.
	7. Creación de incentivos para alcanzar consensos y acuerdos permanentes entre todos los actores sociales en torno a objetivos de desarrollo, a través de la coordinación y gestión interinstitucional.
	8. Construcción de una estructura institucional sólida, moderna y eficiente en Galápagos, plenamente articulada a los procesos de desarrollo sustentable y conservación, legitimada, transparente y con mecanismos permanentes de rendición de cuentas.
	9. Acompañamiento a los gobiernos seccionales en el levantamiento y actualización de los catastros urbanos y rurales, como herramienta para el aumento de sus ingresos propios
<b>12.2. Fomentar un servicio civil eficiente, competente y en permanente formación.</b>	1. Creación de una Escuela de Gobierno y Administración Pública.
	2. Identificación de las necesidades de capacitación de las Oficinas de Planificación de los Ministerios y Gobiernos Seccionales.
	3. Programación de cursos prioritarios en los diferentes ámbitos de la administración y gestión pública.
	4. Diseño de una plataforma virtual para capacitación en línea.
	5. Sistematización de oportunidades de cooperación nacional o internacional para proyectos de formación.
	6. Establecimiento de acuerdos interinstitucionales de cooperación para ampliar las oportunidades capacitación disponibles para los funcionarios públicos.

	<p>7. Revisión de la normativa correspondiente, para establecer los requisitos de capacitación en para el ejercicio de la función pública.</p> <p>8. Evaluación de los resultados de la capacitación.</p>
<p><b>12.3. Implementar un Sistema Nacional de Planificación estratégica, descentralizada y participativa para el desarrollo nacional y local</b></p>	<p>1. Implementación de un subsistema de participación para la planificación y el control social.</p> <p>2. Implementación de un Subsistema de Inversión Pública.</p> <p>3. Implementación de un subsistema de seguimiento y evaluación de la acción planificada de gobierno.</p> <p>4. Diseño de un Sistema Nacional de Información.</p> <p>5. Elaboración de una Ley Orgánica de Planificación.</p> <p>6. Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales en el área de planificación.</p> <p>7. Fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales en el análisis de información estadística y geo-estadística.</p> <p>8. Desarrollo de la capacidad y de los mecanismos de control, seguimiento y evaluación de la calidad de los servicios, a través de sistemas de información para la planificación local y esquemas de control ciudadano.</p>
<p><b>12.4. Establecer como eje transversal de planificación social la dinámica demográfica y las características de los grupos sociales</b></p>	<p>1. Desarrollo de mecanismos permanentes de información demográfica actualizada y oportuna.</p> <p>2. Creación de canales de provisión de información a organismos de planificación central, regional y local.</p> <p>3. Organización de las políticas de intervención de acuerdo a una entrada poblacional y por grupos vulnerables.</p> <p>4. Introducción de variables e indicadores específicos y actualizados relacionados con la población en los procesos de planificación y formulación de proyectos y acciones.</p> <p>5. Planificación de la dotación de servicios básicos para responder al crecimiento demográfico.</p> <p>6. Establecimiento de mecanismos de restricción al crecimiento urbano en áreas frágiles</p>
<p><b>12.5. Fortalecer el Sistema Integral de Seguridad Social, su calidad y efectividad.</b></p>	<p>1. Ampliación del número de personas cubiertas por sistemas de protección social.</p> <p>2. Implementación de un profundo proceso de reforma al sistema de seguridad social.</p> <p>3. Extensión de la cobertura de afiliación al Seguro Social General Obligatorio de cónyuge e hijos menores, por lo menos hasta los 12 años de edad, de los afiliados.</p> <p>4. Extensión de la cobertura de afiliación al Seguro Social Campesino.</p> <p>5. Cobertura universal en salud, con servicios públicos gratuitos.</p>
<p><b>12.6. Mejorar la gestión de las empresas públicas y la banca pública de desarrollo y fortalecer los mecanismos de regulación.</b></p>	<p>1. Diseño de un modelo de gestión por resultados para las empresas públicas y la banca pública de desarrollo.</p> <p>2. Establecimiento de nuevos mecanismos de regulación para las empresas públicas, flexibilización el marco legal para su funcionamiento y definir una estrategia de redistribución de utilidades, con prioridad en la inversión social.</p> <p>3. Modificación del esquema legal y de funcionamiento del Fondo de Solidaridad, para un manejo eficiente y transparente de las empresas eléctricas y de telecomunicaciones.</p> <p>4. Desarrollo de un Plan de Modernización para el sector eléctrico, telecomunicaciones y petróleo.</p>

	<p>5. Implementación de un Sistema Nacional de Compras Públicas.</p> <p>6. Promoción de una política de regulación estatal dirigida a evitar la concentración de los medios de producción y comercialización.</p> <p>7. Promoción de la ley de empresas públicas y competencia, que cree incentivos por buena administración y competencia de las empresas públicas.</p> <p>8. Reforma de las leyes del sector petrolero para definir las modalidades de intervención de la empresa privada, la participación estatal en la renta petrolera, las formas de prestación y provisión de bienes y servicios, y las responsabilidades ambientales de la actividad, en concordancia con los principios del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>9. Reglamentación a la sindicalización en el sector petrolero, en atención a su carácter estratégico.</p>
<p><b>12.7. Diseñar una nueva arquitectura institucional del sistema financiero que brinde las condiciones institucionales para el apoyo a la reactivación productiva, el desarrollo del mercado de capitales, la promoción de sistemas de micro finanzas y el fomento del cooperativismo de ahorro y crédito por parte del Estado.</b></p>	<p>1. Despolitización de los organismos de supervisión y control del Sistema Financiero.</p> <p>2. Fortalecimiento de la banca pública de desarrollo en su gestión, regulación y promoción del desarrollo socioeconómico</p> <p>3. Diseño de una arquitectura financiera que democratice el acceso al crédito y fomente el ahorro y la inversión.</p> <p>4. Diseño de un Sistema Nacional de Micro finanzas que promueva el apoyo financiero a la mediana y pequeña empresas, así como a las formas asociativas y comunitarias de propiedad y producción, asegurando que los ahorros populares sean canalizados en las regiones y fuera del control centralizado de los bancos privados.</p> <p>5. Establecimiento de programas públicos extensivos de capacitación financiera para calificar y dotar de registro crediticio a los demandantes de microcrédito, y evitar que los costos correspondientes se carguen al crédito.</p> <p>6. Participación y apoyo, como sector financiero, en un gran Pacto de Desarrollo Productivo.</p> <p>7. Reestructuración y renegociación de un tramo de la deuda externa para que sea utilizado en la reactivación del aparato productivo.</p> <p>8. Establecimiento de Fondos de Capitalización Solidaria.</p> <p>9. Establecimiento de normas constitucionales para una economía social y solidaria.</p> <p>10. Promoción de un cambio constitucional para establecer una entidad de regulación y control del sector financiero, técnica e independiente de las entidades controladas, que impulse la competencia, la eficiencia, la responsabilidad financiera, y la transparencia y la simetría de la información necesaria para desarrollar un mercado financiero con tasas de interés apropiadas para expandir la inversión productiva y para profundizar la bancarización y el acceso a redes de finanzas solidarias del país.</p> <p>11. Incorporación de la lógica demográfica de largo plazo en la programación de los servicios de seguridad social, educación básica y media, servicios de atención de salud sexual y reproductiva.</p>
<p><b>12.8. Simplificar y transparentar los procesos de provisión de servicios públicos para disminuir la</b></p>	<p>1. Fortalecimiento de la institucionalidad de las entidades encargadas de la provisión de servicios públicos.</p> <p>2. Diseño de un sistema de monitoreo de los trámites y requisitos de las instituciones públicas en la provisión de servicios.</p> <p>3. Establecimiento de estándares de calidad en la gestión y provisión de servicios públicos y sociales.</p>

**vulnerabilidad de las entidades públicas a la corrupción**

4. Realización de sondeos y encuestas de percepción sobre corrupción y soborno, como herramientas de seguimiento y monitoreo.

## METAS

### Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial

Meta 1.1: Revertir la desigualdad económica, al menos a niveles de 1995

Meta 1.1.1 Reducir la brecha de consumo entre el 10% más rico y el 10% más pobre, al menos a niveles de 1995.

Meta 1.2: Reducir la pobreza en un punto porcentual anual frente a un escenario sin aplicación del Plan.

Meta 1.3: Aumentar al 14% la presión tributaria al 2011

Meta 1.4: Disminuir los niveles de concentración de la tierra y promover el acceso a suelo de calidad

Meta 1.5: Aumentar la educación inicial y el desarrollo cognitivo

1.5.1 Aumentar el desarrollo intelectual y emocional de los niños y niñas 1.5.2

Incorporar 400.000 niños/as a programas o servicios de desarrollo infantil

1.5.3 Aumentar al 30% la tasa de educación inicial

1.5.4 Alcanzar el 96% de niños y niñas matriculado en primer año de básica

1.5.5 Promover la estimulación temprana de niños con alguna discapacidad

Meta 1.6: Auspiciar la igualdad en las horas dedicadas al trabajo reproductivo

Meta 1.7: Disminuir la brecha del ingreso laboral entre hombres y mujeres

Meta 1.8: Universalizar la inscripción de nacimiento al 2009

Meta 1.9: Defender los derechos de las personas con alguna discapacidad

Meta 1.10: Disminuir la mendicidad, la explotación sexual y la trata de niños, niñas y adolescentes

1.10.1 Erradicar la mendicidad infantil

Meta 1.11: Mejorar las condiciones del área rural

### Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía

Meta 2.1: Alcanzar el 96% de matrícula en educación básica

Meta 2.1.1: Integrar a la educación regular los niños/as y adolescentes con alguna discapacidad

Meta 2.2: Aumentar en 25% el número de adolescentes en educación media o bachillerato

Meta 2.3: Incrementar el rendimiento escolar de alumnos y alumnas en matemáticas y castellano

Meta 2.4: Erradicar la desnutrición crónica severa

Meta 2.4.1: Reducir el retraso en talla para la edad en 45%

Meta 2.5: Ecuador libre de analfabetismo al 2009

Meta 2.5.1: Ecuador libre de analfabetismo urbano y rural al 2009

Meta 2.6: Aumentar los docentes de educación básica con títulos universitarios

Meta 2.7: Triplicar el acceso a Internet.

### Objetivo 3: Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población

Meta 3.1: Reducir en 25% la mortalidad de la niñez

Meta 3.2: Reducir en 25% la mortalidad infantil

Meta 3.3: Reducir en 35% la mortalidad neonatal precoz

Meta 3.4: Reducir en 30% la mortalidad materna

Meta 3.5: Reducir en 25% el embarazo adolescente

Meta 3.6: Aumentar los servicios de salud a las mujeres

3.6.1 Conseguir que un 80% de las mujeres se realice al menos un papanicolaou cada tres años

Meta 3.7: Reducir los accidentes de tránsito y delitos contra las personas

3.7.1 Reducir en 20% la mortalidad por accidentes de tránsito

3.7.2 Reducir los delitos contra las personas

Meta 3.8: Desacelerar la tendencia del VIH / SIDA

Meta 3.9: Aumentar 300,000 viviendas con sistema de eliminación de excretas

Meta 3.10: Aumentar el número de personas con acceso a un hábitat apropiado para la vida

3.10.1 Construir 150.000 viviendas nuevas para reducir el hacinamiento

3.10.2 Construir 150.000 viviendas para reducir el déficit de calidad habitacional.

3.10.3 Mejorar las condiciones de 220.000 viviendas

Meta 3.11: Mejorar la calidad y calidez de los servicios de salud

#### **Objetivo 4: Promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros**

Meta 4.1: Promover nuevos espacios de conservación como áreas con necesidad de manejo especial (área protegida, manejo compartido, zona intangible, moratoria de explotación, entre otros)

4.1.1 Incluir 3.708 Km<sup>2</sup> marino-costeros considerados de muy alta prioridad, bajo un sistema de conservación y/o manejo ambiental.

4.1.2 Aumentar al 30% las áreas terrestres de conservación y/o manejo ambiental, de acuerdo con las prioridades del estudio Vacíos de Conservación.

Meta 4.2: Promover la reducción de gases de efecto invernadero (GEI) y la contaminación del agua y suelo

4.2.1 Disminuir en un 20% el área de suelo contaminado por efecto de actividad petrolera estatal.

4.2.2 Tratamiento del 100% de las piscinas sin remediación de responsabilidad de la actividad petrolera estatal.

Meta 4.3: Promover el manejo sostenible de recursos naturales estratégicos (suelo, agua, subsuelo, bosques y biodiversidad) 4.3.1 Reducir la tasa anual de deforestación a menos del 1% 4.3.2 Reforestar 150.000 ha de plantaciones para: industrias, conservación y agroforestería.

Meta 4.4: Fomentar la actividades no petroleras y no extractivas a gran escala

Meta 4.5: Promover el acceso universal al agua entubada y agua potable.

4.5.1 Alcanzar el 70% de viviendas con acceso a agua entubada por red pública dentro de la vivienda.)

Meta 4.6 Promover la prevención del riesgo natural y antrópico

Meta 4.7 Garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y comunidades afroecuatorianas

4.7.1 Garantizar la participación de la población en la gestión ambiental

#### **Objetivo 5: Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana**

Meta 5.1: Aumentar progresivamente la inversión social con recursos propios hasta alcanzar el 33% del Presupuesto

Meta 5.2: Avanzar sustancialmente en la solución de asuntos conflictivos y reducir los impactos del Plan Colombia

5.2.1 Disminuir en un 20% la pobreza por NBI para las provincias de la frontera norte

Meta 5.3: Garantizar los derechos de los emigrantes e inmigrantes y promover su

plena inserción en la sociedad en la que se desenvuelven

Meta 5.4: Incrementar la balanza comercial entre los países de la región (especialmente la Comunidad Andina de Naciones)

5.4.1 Diversificar mercados para la exportación de productos ecuatorianos

Meta 5.5 Garantizar la defensa y la soberanía integral del territorio continental, insular, marítimo y el espacio aéreo.

Meta 5.6: Impulsar la agenda positiva y dinamizar las relaciones bilaterales con los países vecinos

### **Objetivo 6: Garantizar el trabajo estable, justo y digno**

Meta 6.1: Promover el acceso de las personas más pobres a un trabajo estable o a micro emprendimientos que les permita salir de la pobreza.

6.1.1 Aumentar en 500,000 créditos para beneficiarios del BDH

Meta 6.2: Revertir la tendencia creciente del subempleo y reducirlo en un 8%

6.2.1 Aumentar en 4 veces el porcentaje de la PEA que recibe capacitación pública para su beneficio profesional

Meta 6.3: Reducir en 34% el porcentaje de niños y niñas que trabaja y no estudia

Meta 6.4: Fomentar un ingreso mínimo decente

Meta 6.5: Reducir la tasa de migración a los niveles del período 1990-1995.

Meta 6.6: Promover el desarrollo de estrategias para proporcionar a los y las jóvenes un trabajo digno y productivo

6.6.1 Aumentar 70.000 plazas de trabajo para jóvenes

Meta 6.7: Fomentar un turismo alternativo sostenible

6.7.1 Aumentar a 1.740 millones de USD el ingreso de divisas por concepto de turismo

6.7.2 Aumentar a 1.45 millones el número de visitantes extranjeros 6.7.3 Aumentar a 680.000 visitantes nacionales al Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Meta 6.8: Eliminar la tercerización extrema

Meta 6.9: Capacitar a 300.000 personas con alguna discapacidad para su inserción laboral

### **Objetivo 7: Recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común**

Meta 7.1: Incrementar del tiempo dedicado a la recreación y ocio voluntario

7.1.1 Aumentar la actividad física y recreación al 60% de la población Meta 7.2:

Aumentar la demanda de espectáculos culturales Meta 7.3: Crear y mantener espacios públicos (canchas deportivas, ludotecas, ciclovías, etc.)

7.3.1 Aumentar los espacios públicos con acceso a personas con alguna discapacidad

Meta 7.4: Aumentar el % de personas que se sienten satisfechos/as con su vida

Meta 7.5: Incrementar el acceso a información y a medios de comunicación

7.5.1 Impulsar la lectura de libros, revistas y/o periódicos Meta 7.6: Garantizar la seguridad ciudadana

7.6.1 Disminuir en un 13.5% el número de muertes por agresión 7.6.2 Disminuir en un 10% los delitos en general

### **Objetivo 8: Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad**

Meta 8.1: Incrementar el acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios culturales que hacen parte del sistema nacional de cultura

8.1.1 Aumentar la expresión musical ecuatoriana en un 200%

Aumentar la producción de películas ecuatorianas en un 200% y mejorar su distribución Aumentar la producción de libros ecuatorianos en un 200%

Meta 8.2. Mejorar los sistemas de registro y protección de la propiedad intelectual

Meta 8.3. Afirmar la identidad y pertenencia cultural de las personas que han migrado de su entorno familiar dentro y fuera del país

Meta 8.4: Promover la conservación de lenguas y dialectos indígenas e incentivar su uso

8.4.1 Aumentar el % de la población indígena que habla alguna lengua nativa.

8.4.2 Revertir la tendencia de población no indígena que habla alguna lengua nativa, al menos a niveles del 2003.

### **Objetivo 9: Fomentar el acceso a la justicia**

Meta 9.1: Impulsar la reducción de la violencia contra las mujeres, niños y niñas, y adolescentes

9.1.1 Eliminar la agresión de profesores en las escuelas y colegios

Meta 9.2: Promover el conocimiento de la Constitución

Meta 9.3: Desarrollar una cultura que permita conocer el sentido y alcance del ordenamiento jurídico del país y, a los ciudadanos, conocer sus derechos y obligaciones

Meta 9.4: Promover una administración de justicia eficiente que atienda de manera transparente y oportuna las acciones judiciales.

9.4.1 Facilitar la disminución del número de internos (PPL) sin sentencia. Meta 9.5: Promover un modelo de justicia imparcial, despartidizada, despolitizada y no discriminatoria

9.5.1 Impulsar reformas al Código de Procedimiento Penal, Código de Ejecución de Penas y al Código Penal

Meta 9.6: Disminuir el hacinamiento carcelario

9.6.1 Promover la construcción de casas de confianza para acogerse al beneficio de la prelibertad

9.6.2 Promover un esquema de pago a futuro de las multas para repatriar a los internos extranjeros

Meta 9.7: Impulsar un sistema de rehabilitación social que permita la reinserción y reeducación de los internos en la sociedad

### **Objetivo 10: Garantizar el acceso a participación pública y política**

Meta 10.1: Promover el acceso a información pública

Meta 10.2: Aumentar la rendición de cuentas

10.2.1 Todas las instituciones públicas informan sobre el cumplimiento de sus planificaciones

Meta 10.3: Impulsar procesos de participación ciudadana y de innovación institucional para la gobernanza participativa

Meta 10.4: Aumentar el nivel de participación ciudadana en actividades públicas y cumplimiento de las cuotas

10.4.1 Aumentar en tres veces la participación de los emigrantes en elecciones nacionales populares

10.4.2 Impulsar la participación de mujeres en funciones directivas públicas

Meta 10.5: Promover la existencia oportuna de información para evaluar las condiciones de vida de los ecuatorianos y ecuatorianas

Meta 10.6: Promover la asociatividad

### **Objetivo 11: Establecer un sistema económico solidario y sostenible**

Meta 11.1: Fomentar un crecimiento saludable y sostenido

11.1.1 Obtener un crecimiento promedio anual del 5.5% del PIB industrial

11.1.2 Aumentar la participación de PYMES en el PIB y en las exportaciones

11.1.3 Disminuir el servicio de la deuda en un 30%

11.1.4 Alcanzar el 12% de participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros

- Meta 11.2 Auspiciar el incremento de la productividad laboral
- Meta 11.3: Promover el acceso y servicio universal de telecomunicaciones
- 11.3.1 Incrementar en 52% la penetración de la telefonía fija
- 11.3.2 Triplicar el porcentaje de usuarios que acceden al servicio de banda ancha
- 11.3.3 Aumentar a 5 servicios de telecomunicaciones convergentes
- Meta 11.4: Modernizar la Aduana para convertirla en un medio eficiente para el intercambio comercial
- Meta 11.5: Aumentar la producción petrolera estatal a 336.000 barriles diarios
- Meta 11.6: Aumentar el acceso de la población a vías de buena calidad
- 11.6.1 Aumentar al 80% las vías estatales en buen estado
- 11.6.2 Mantener el nivel de servicio por saturación de capacidad de tráfico
- Meta 11.7: Aumentar la productividad agrícola
- 11.7.1 Alcanzar un crecimiento del 6% del sector agropecuario
- 11.7.2 Aumentar la superficie forestal en 150.000 hectáreas
- Meta 11.8: Promover la seguridad del abastecimiento energético
- 11.8.1 Aumentar la capacidad de generación eléctrica en 2911 Mw al 2012
- Meta 11.9: Impulsar la eficiencia en los procesos de transformación y usos finales de la energía.
- 11.9.1 Impulsar el ahorro por eficiencia energética en 1698 GWh.
- 11.9.2 Disminuir el % de pérdidas de distribución de electricidad al 13%
- 11.9.3 Disminuir la intensidad energética en un 12%
- Meta 11.10: Impulsar la diversificación de fuentes y tecnologías energéticas
- Meta 11.11: Impulsar el acceso directo de las micro, pequeñas y medianas empresas a compras estatales.
- 11.11.1 Aumentar la participación nacional de compras públicas
- Meta 11.12: Impulsar la investigación, ciencia y la tecnología
- Meta 11.13: Garantizar la sostenibilidad de la dolarización
- Meta 11.14: Promover una agenda inteligente de relaciones económicas internacionales
- 11.14.1 Alcanzar como exportaciones industriales los mismos montos de exportación de los productos primarios no petroleros
- 11.15 Promover el desarrollo económico local

## **Objetivo 12: Reformar el Estado para el bienestar colectivo**

- Meta 12.1: Estructurar un sistema equilibrado de competencias territoriales, descentralización progresiva, ordenamiento territorial y nuevo modelo de gestión
- 12.1.1 Aumentar en 50% los ingresos propios de los gobiernos seccionales
- 12.1.2 Mejorar el coeficiente de Gini de las transferencias desde el gobierno central a los gobiernos seccionales
- 12.1.3 Reducir las disparidades del desarrollo territorial medidas a través del IDH
- Meta 12.2: Implementar un sistema nacional de planificación participativa
- Meta 12.3: Incrementar el número de personas cubiertas por el sistema de seguridad social
- 12.3.1 Aumentar en 50% las y los afiliados al IESS general
- 12.3.2 Incrementar en 1.2 millones los afiliados al Seguro Campesino
- 12.3.3 Aumentar en un 60% el número de ecuatorianos que cuenta con un seguro público
- Meta 12.4: Mejorar la gestión de las empresas públicas y fortalecer los mecanismos de regulación
- 12.4.1 Promover una Ley de Competencia
- 12.4.2 Promover una Ley de Empresas Públicas
- Meta 12.5: Diseñar una nueva arquitectura de regulación del sistema financiero
- 12.5.1 Disminuir la tasa de interés activa
- 12.5.2 Aumentar las colocaciones de la Banca de Desarrollo
- Meta

12.6: Simplificar y transparentar los servicios públicos para disminuir la vulnerabilidad de las entidades públicas a la corrupción  
 12.6.1 Reducir los índices de corrupción

## ANEXO 1

### I. Ecuaciones del Modelo

#### 1) Definiciones

$$Y_N = Y + TE - r^* DE_{-1} + r^* ABC_{-1} - DIV + ETI \quad (1)$$

$$Y_{DP} = Y + \varepsilon ETI + TE - r^* h_p DE_{-1} - DIV - T + J + r DIg_{-1} \quad (2)$$

$$Y_{DG} = T + (1 - \varepsilon)ETI - J - r^* (1 - h_p) DE_{-1} + r^* ABC_{-1} - r DIg_{-1} \quad (3)$$

#### 2) Ahorro-Inversión Agregado

$$S_P + S_{GT} + S_E = I_B \quad (4)$$

$$S_P = \beta Y_{DP} \quad (5)$$

$$S_{GT} = S_G + S_{BC} \quad (6)$$

$$S_E = IED - OI + FE - BP \quad (7)$$

Donde:

$$S_G = [S'_G + (1 - \varepsilon)ETI - r^* (1 - h_p) DE_{-1} - r DIg_{-1}] \quad (8)$$

$$S_{BC} = r^* ABC_{-1} \quad (9)$$

$$S'_G = T - J - C_g - OGC - OGK \quad (10)$$

$$T = RI + EG \quad (11)$$

$$FE = FE_G + FE_p \quad (12)$$

Reemplazando en (4) y dividiendo por Y:

$$g = \frac{1}{\rho} \left\{ s_e + [s'_g + (1 - \varepsilon)eti - r(1 - h_p)de_{-1} - r dig_{-1}] + r^* abc_{-1} + \beta y_{dp} \right\} \quad (13)$$

Donde:

$$\rho = \frac{i_b}{g} \quad (14)$$

### 3) Ahorro-Inversión Externo (Balanza de Pagos)

$$BP = [(X - M) + (TE - r^* DE_{-1} + r^* ABC_{-1} - DIV)] + [IED - OI + FE] \quad (15)$$

Donde:

$$M = M_K + M_{NK} \quad (16)$$

$$M_K = \gamma I_B \quad (17)$$

$$X = X_P + X_{NP} = X_P + X_{NP}(Y^*, TCR) \quad (18)$$

$$M_{NK} = M_P + M_{NP} = M_P(Y_N) + M_{NP}(Y_N, TCR) \quad (19)$$

Reemplazando en (15) y dividiendo por Y:

$$bp = (x - m_{nk} - \gamma \rho g + te - r^* de_{-1} + r^* abc_{-1} - div) + (ied - oi + fe) \quad (20)$$

$$g = \frac{1}{\gamma \rho} \left[ (x - m_{nk} + te - r^* de_{-1} + r^* abc_{-1} - div) + s_e \right] \quad (21)$$

### 4) Ahorro-Inversión del Gobierno (Cuentas Fiscales)

$$DF = I_G - [S'_G + (1 - \varepsilon)ETI - r^*(1 - h_p)DE_{-1} - r DIG_{-1}] \quad (22)$$

Donde:

$$I_G = \theta I_B \quad (23)$$

Dividiendo (23) por Y:

$$g = \frac{1}{\theta \rho} \left[ s'_g + (1 - \varepsilon)eti - r^*(1 - h_p)de_{-1} - r dig_{-1} + df \right] \quad (24)$$

Donde:

$$df = (fi_g + fe_g) + r^* abc_{-1} \quad (25)$$

Y en consecuencia:

$$fi_g = df - fe_g - r^* abc_{-1} \quad (26)$$

La variable  $fe_g$  para el pasado calcula directamente de la información de la Balanza de Pagos. Para las proyecciones, donde ese dato no se conoce, se asumirá:

$$fe_g = (1 - h_p) fe \quad (27)$$

Es conveniente aclarar que en las proyecciones inerciales la tasa de crecimiento del producto  $g$  está dada y mediante la ecuación (14) se determina  $i_b$ . Alternativamente, cuando el plan implica un aumento programado de la inversión pública, las ecuaciones (14) y (24) determinan  $g$ .

**Recuadro 1: Relación entre  $\rho$  y  $k$**

$$Y = \frac{1}{k} K \quad ; \quad k = \frac{K}{Y}$$

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \frac{1}{k} \frac{\Delta K}{Y} \quad ; \quad \text{o sea } g = \frac{1}{k} i_n \quad ; \quad \text{donde } i_n = (i_b - dk)$$

Suponiendo que para las proyecciones queremos asumir ciertos valores para las variables  $k$  y  $d$ , podemos proyectar la inversión bruta de la siguiente manera:

$$i_b = k (g + d)$$

Luego, dadas la inversión bruta (calculada utilizando  $k$  y  $d$ ) despejamos el  $\rho$  correspondiente:

$$\rho = \frac{I_B}{\Delta Y} = \frac{i_b}{g}$$

**II. Proyecciones en términos reales<sup>102</sup>: cierres alternativos**

El modelo considera dos cierres de programación. En ambos, la tasa de crecimiento se fija como variable objetivo (directamente, o en forma derivada de la inversión pública planificada).

**1) Cierre de Programación I**

<sup>102</sup> A precios constantes del año base (2006).

Definida una meta de crecimiento  $g^*$ , (13), (21) y (24) determinan:

- El flujo requerido de ahorro externo:

$$s_e = ied - oi + fe - bp$$

y, en consecuencia, el flujo requerido de financiamiento externo total ( $fe$ )

- El flujo requerido de financiamiento interno del Gobierno:

$$fi_g = df - (1 - h_p) fe - r^* abc_{-1}$$

- El coeficiente de ahorro privado:  $\beta$

y en consecuencia el ratio de ahorro privado interno respecto al producto ( $S_p/Y$ )

## 2) Cierre de Programación II

Definida una meta de crecimiento  $g^*$ , (13), (21) y (24) determinan:

- El flujo requerido de ahorro externo:

$$s_e = ied - oi + fe - bp$$

y en consecuencia el flujo requerido de financiamiento externo total ( $fe$ )

- El flujo requerido de financiamiento interno del Gobierno:

$$fi_g = df - (1 - h_p) fe - r^* abc_{-1}$$

- El requerimiento de ahorro primario del Gobierno:

$$s'_g = t - j - c_g - ogc - ogk$$

y, en consecuencia, el consumo público ( $c_g$ )

## III. Definición de variables

Las letras mayúsculas designan variables expresadas a precios del año base (2006). Las letras minúsculas que no aparecen en este listado designan las mismas variables, pero expresadas en términos del PIB a precios constantes.

$Y_N$ : Ingreso Nacional

$Y$ : PIB

$TE$ : Transferencias Externas

$r^*$ : Tasa de Interés Internacional

$DE_{-1}$ : Deuda Externa del periodo anterior

$ABC_{-1}$ : Activos externos del Banco Central del periodo anterior

$DIV$ : Pago de utilidades y dividendos (incluye también remuneración de empleados)

$ETI$ : Efecto (ganancias/pérdidas) de términos del intercambio

$\varepsilon$ : Proporción de ETI apropiada por el sector privado

- $Y_{DP}$ : Ingreso Disponible Privado
- $Y_{DG}$ : Ingreso Disponible Gobierno
- $h_p$ : Proporción de la deuda externa del sector privado
- $T$ : Ingresos corrientes del sector público
- $J$ : Jubilaciones y Pensiones
- $RI$ : Recursos Impositivos (incluye ingresos tributarios, contribuciones a la SS y otros ingresos no petroleros e ingresos de exportaciones petroleras)
- $EG$ : Resultado Operacional de Empresas Públicas
- $r$ : Tasa de Interés Interna
- $DIg$ : Deuda interna del Gobierno
- $DIg_{-1}$ : Deuda interna del Gobierno del periodo anterior
- $S_p$ : Ahorro privado
- $S_{GT}$ : Ahorro Público Total
- $S_E$ : Ahorro Externo
- $I_B$ : Inversión Bruta
- $S_G$ : Ahorro del Sector Público no Financiero
- $S_{BC}$ : Ahorro del Banco Central
- $S'_G$ : Ahorro Primario del Gobierno
- $IED$ : Inversión Extranjera Directa
- $OI$ : Otras inversiones del sector privado (salidas)
- $FE$ : Financiamiento Externo (incluye cuenta capital)
- $FE_p$ : Financiamiento Externo del Sector Privado
- $FE_G$ : Financiamiento Externo del Sector Público
- $BP$ : Resultado de la Balanza de Pagos (variación de reservas internacionales)
- $C_G$ : Consumo público
- $OGC$ : Otros gastos corrientes del Gobierno
- $OGK$ : Otros gastos de capital del Gobierno
- $RI$ : Recursos del Gobierno General
- $p_p^*$ : Precio internacional del petróleo crudo
- $\beta$ : Propensión al ahorro
- $\rho = \frac{I}{\Delta Y}$ : Relación marginal capital producto

$g = \frac{\Delta Y}{Y}$  : Tasa de crecimiento del producto

$X$  : Exportaciones Totales de Bienes y Servicios

$M$  : Importaciones Totales de Bienes y Servicios

$M_K$  : Importaciones de bienes de capital

$M_{NK}$  : Importaciones de otros bienes y servicios

$\gamma$  : Proporción de las importaciones de K en la inversión total

$Y^*$  : PBI del resto del mundo

$TCR$  : Tipo de cambio real multilateral

$DF$  : Déficit fiscal

$I_G$  : Inversión Pública

$\theta = \frac{I_G}{I_B}$  : Proporción de la Inversión Pública sobre la Inversión total

$FIg$  : Financiamiento interno del Gobierno

$FEg$  : Financiamiento externo del Gobierno

$\hat{p}i$  : Tasa de variación del deflactor implícito del PIB.

## ANEXO 2

### Escenario base

	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de interés deuda privada externa	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%
Tasa de interés deuda pública externa	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Tasa de interés deuda pública interna	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Tasa de crecimiento PIB mundial	5,4%	4,9%	4,9%	4,8%	3,8%
Precio del petróleo (WTI, U\$S/bbl.)	65,0	61,4	65,5	65,9	65,9

### Escenario pesimista

	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de interés deuda privada externa	9,0%	9,0%	9,5%	10,0%	10,5%
Tasa de interés deuda pública externa	7,0%	7,0%	7,5%	8,0%	8,5%
Tasa de interés deuda pública interna	6,0%	6,0%	6,5%	7,0%	7,5%
Tasa de crecimiento PIB mundial	5,4%	3,9%	3,9%	3,8%	2,8%
Precio del petróleo (WTI, U\$S/bbl.)	65,0	46,4	50,5	50,9	50,9

### Escenario optimista

	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de interés deuda privada externa	9,0%	9,0%	8,5%	8,0%	7,5%
Tasa de interés deuda pública externa	7,0%	7,0%	6,5%	6,0%	5,5%
Tasa de interés deuda pública interna	6,0%	6,0%	5,5%	5,0%	4,5%
Tasa de crecimiento PIB mundial	5,4%	5,9%	5,9%	5,8%	4,8%
Precio del petróleo (WTI, U\$S/bbl.)	65,0	73,4	77,5	77,9	77,9

**Parámetros Estructurales (Ecuador)**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Ratio stock de capital/PIB	2,6	3,0	3,4	3,3	3,3
Tasa de depreciación del stock de capital	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Relación marginal capital – producto	5,9	6,9	6,9	6,9	6,9
Ratio importaciones bienes de capital/inversión total	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%
Ratio deuda externa privada/deuda externa total	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%
Ratio inversión pública/inversión total	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%

### ANEXO 3

PROYECCION INERCIAL Cierre I Escenario Base	Años				
	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Escenario Internacional</b>					
Tasa de crecimiento de la economía mundial	5,4%	4,9%	4,9%	4,8%	3,8%
Tasa de interés de la deuda privada Externa	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%
Tasa de interés de la deuda publica Externa	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Tasa de interés de la deuda publica Interna	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Precio internacional del petróleo	65,0	61,4	65,5	65,9	65,9
Efecto términos de intercambio	0,0%	-0,7%	-1,1%	-1,9%	-2,3%
Inflación EEUU	3,2%	1,9%	2,5%	2,5%	2,5%
<b>Parámetros</b>					
Ratio stock de capital/PIB	2,6	3,0	2,9	3,0	3,0
Tasa de depreciación del stock de capital	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Relación marginal capital – producto	5,9	6,9	6,9	6,9	6,9
Ratio importaciones bienes de capital/inversión total	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%
Ratio inversión pública/inversión total	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%
Ratio deuda externa privada/deuda externa total	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%
<b>Ratios del PIB a precios del 2006</b>					
<b>Ingreso, Ahorro y Producción</b>					
Tasa de crecimiento del PIB real	4,1%	3,9%	3,7%	3,8%	3,9%
Ingreso Nacional	102,7%	102,0%	101,9%	101,3%	101,1%
Ahorro privado	19,5%	19,3%	17,2%	17,0%	17,0%
Ratio ahorro privado/ingreso disponible privado	24,4%	24,2%	21,8%	22,0%	21,9%
Ahorro público total (incluye intereses BCE)	8,4%	7,4%	7,8%	8,0%	8,3%
Ahorro público primario	10,3%	9,4%	9,7%	10,1%	10,3%
Ahorro Nacional	27,9%	26,7%	25,0%	25,0%	25,3%
Ahorro externo	-4,0%	0,1%	0,5%	1,1%	1,5%
Inversión bruta	23,9%	26,8%	25,5%	26,1%	26,8%
<b>Sector Externo</b>					
Exportaciones totales	34,6%	32,2%	31,9%	31,7%	31,7%
Petroleras	18,4%	16,0%	15,6%	15,3%	15,2%
No petroleras	16,1%	16,2%	16,3%	16,4%	16,5%
Importaciones totales	33,3%	35,1%	35,3%	36,1%	36,6%
Bienes de capital	6,9%	7,8%	7,4%	7,6%	7,8%
Resto (bienes de consumo e intermedios)	26,4%	27,3%	28,0%	28,5%	28,8%
Saldo balanza comercial	1,3%	-2,9%	-3,5%	-4,4%	-4,9%
Transferencias externas	7,5%	7,9%	8,2%	8,6%	8,8%
Intereses de la deuda externa total	3,3%	3,1%	3,2%	3,2%	3,3%
Intereses de la deuda pública	1,9%	1,7%	1,7%	1,7%	1,8%
Intereses de la deuda privada	1,4%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%
Intereses por activos externos del BCE	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Pago neto de utilidades y dividendos (incluye remun. emps)	1,9%	2,2%	2,3%	2,3%	2,4%
Saldo cuenta corriente	4,0%	-0,1%	-0,5%	-1,1%	-1,5%
Inversión extranjera directa	5,1%	5,0%	5,1%	5,2%	5,4%
Otras inversiones del sector privado (salidas)	7,2%	6,5%	6,2%	6,0%	5,8%
<b>Financiamiento externo total</b>	<b>-2,2%</b>	<b>2,3%</b>	<b>2,2%</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,5%</b>
Variación de reservas	-0,3%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
<b>Ahorro externo</b>	<b>-4,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,5%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,5%</b>
<b>Sector Fiscal</b>					
Ingresos totales	27,5%	27,0%	27,5%	27,9%	27,5%
Consumo público	11,4%	11,8%	12,0%	12,0%	11,3%
Jubilaciones y pensiones	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Otros gastos corrientes y de capital	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%
Ahorro público primario	10,3%	9,4%	9,7%	10,1%	10,3%

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Ganancias intercambio del gobierno	0,0%	-0,3%	-0,5%	-0,9%	-1,0%
Intereses de la deuda pública total	2,2%	1,8%	1,7%	1,4%	1,2%
Intereses de la deuda externa pública	1,9%	1,7%	1,7%	1,7%	1,8%
Intereses de la deuda interna pública	0,4%	0,2%	-0,1%	-0,3%	-0,5%
Ahorro público del SPNF	8,0%	7,2%	7,6%	7,8%	8,1%
Inversión pública	4,7%	5,2%	4,9%	5,1%	5,2%
Superávit Primario	5,6%	4,2%	4,7%	5,0%	5,1%
Déficit fiscal global	-3,4%	-2,0%	-2,6%	-2,7%	-2,9%
<b>Financiamiento interno público</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-3,6%</b>	<b>-4,2%</b>	<b>-4,4%</b>	<b>-4,6%</b>
<b>Financiamiento externo público</b>	<b>-1,3%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,5%</b>
Intereses por activos externos del BCE	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
<b>Deuda y Activos de Reserva</b>					
Deuda externa total	41,6%	42,3%	43,0%	43,9%	44,8%
Deuda externa privada	16,6%	16,9%	17,2%	17,5%	17,9%
Deuda externa pública	25,0%	25,4%	25,8%	26,4%	26,9%
Pasivos públicos internos	2,6%	-1,0%	-5,2%	-9,4%	-13,7%
Reservas del BCE	9,0%	9,3%	9,6%	9,8%	10,1%

<b>Cierre I - Escenario Base (resumen)</b>					
Tasa de crecimiento del PIB real	4,1%	3,9%	3,7%	3,8%	3,9%
Ahorro público primario	10,3%	9,4%	9,7%	10,1%	10,3%
Requerimiento de ahorro externo	-4,0%	0,1%	0,5%	1,1%	1,5%
Financiamiento externo requerido	-2,2%	2,3%	2,2%	2,5%	2,5%
Financiamiento externo público requerido	-1,3%	1,4%	1,3%	1,5%	1,5%
Requerimiento de endeudamiento interno público	-2,5%	-3,6%	-4,2%	-4,4%	-4,6%
Ratio ahorro privado/ingreso disponible privado	24,4%	24,2%	21,8%	22,0%	21,9%

ANEXO 4

PROYECCION INERCIAL: Cierre II Escenario Base	Años				
	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Escenario Internacional</b>					
Tasa de crecimiento de la economía mundial	5,4%	4,9%	4,9%	4,8%	3,8%
Tasa de interés de la deuda privada Externa	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%
Tasa de interés de la deuda publica Externa	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Tasa de interés de la deuda publica Interna	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Precio internacional del petróleo	65,0	61,4	65,5	65,9	65,9
Efecto términos de intercambio	0,0%	-0,7%	-1,1%	-1,9%	-2,3%
Inflación EEUU (WEO)	3,2%	1,9%	2,5%	2,5%	2,5%
<b>Parámetros</b>					
Ratio stock de capital/PIB	2,6	3,0	2,9	3,0	3,0
Tasa de depreciación del stock de capital	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Relación marginal capital - producto	5,9	6,9	6,9	6,9	6,9
Ratio importaciones bienes de capital/inversión total	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%
Ratio inversión pública/inversión total	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%
Ratio deuda externa privada/deuda externa total	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%
<b>Ratios del PIB a precios del 2006</b>					
<b>Ingreso, Ahorro y Producción</b>					
Tasa de crecimiento del PIB real	4,1%	3,9%	3,7%	3,8%	3,9%
Ingreso Nacional	102,7%	102,0%	101,9%	101,3%	101,1%
Ahorro privado	19,5%	19,5%	19,3%	19,1%	19,2%
Ratio ahorro privado/ingreso disponible privado	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%
Ahorro público	8,4%	7,2%	5,7%	5,9%	6,1%
Ahorro público primario	10,3%	9,2%	7,6%	8,1%	8,4%
Ahorro Nacional	27,9%	26,7%	25,0%	25,0%	25,3%
Ahorro externo	-4,0%	0,1%	0,5%	1,1%	1,5%
Inversión bruta	23,9%	26,8%	25,5%	26,1%	26,8%
<b>Sector Externo</b>					
Exportaciones totales	34,6%	32,2%	31,9%	31,7%	31,7%
Petroleras	18,4%	16,0%	15,6%	15,3%	15,2%
No petroleras	16,1%	16,2%	16,3%	16,4%	16,5%
Importaciones totales	33,3%	35,1%	35,3%	36,1%	36,6%
Bienes de capital	6,9%	7,8%	7,4%	7,6%	7,8%
Resto (bienes de consumo e intermedios)	26,4%	27,3%	28,0%	28,5%	28,8%
Saldo balanza comercial	1,3%	-2,9%	-3,5%	-4,4%	-4,9%
Transferencias externas	7,5%	7,9%	8,2%	8,6%	8,8%
Intereses de la deuda externa total	3,3%	3,1%	3,2%	3,2%	3,3%
Intereses de la deuda pública	1,9%	1,7%	1,7%	1,7%	1,8%
Intereses de la deuda privada	1,4%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%
Intereses por activos externos del BCE	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Pago neto de utilidades y dividendos (incluye remun. emps)	1,9%	2,2%	2,3%	2,3%	2,4%
Saldo cuenta corriente	4,0%	-0,1%	-0,5%	-1,1%	-1,5%
Inversión extranjera directa	5,1%	5,0%	5,1%	5,2%	5,4%
Otras inversiones del sector privado (salidas)	7,2%	6,5%	6,2%	6,0%	5,8%
Financiamiento externo total	-2,2%	2,3%	2,2%	2,5%	2,5%
Variación de reservas	-0,3%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Ahorro externo	-4,0%	0,1%	0,5%	1,1%	1,5%
<b>Sector Fiscal</b>					
Ingresos totales	27,5%	27,0%	27,5%	27,9%	27,5%
Consumo público	11,4%	12,0%	14,1%	14,0%	13,2%
Jubilaciones y pensiones	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Otros gastos corrientes y de capital	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%
Ahorro público primario	10,3%	9,2%	7,6%	8,1%	8,4%
Ganancias intercambio del gobierno	0,0%	-0,3%	-0,5%	-0,9%	-1,0%

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Intereses de la deuda pública total	2,2%	1,8%	1,7%	1,4%	1,2%
Intereses de la deuda externa pública	1,9%	1,7%	1,7%	1,7%	1,8%
Intereses de la deuda interna pública	0,4%	0,2%	-0,1%	-0,3%	-0,5%
Ahorro público del SPNF	8,0%	7,0%	5,4%	5,7%	5,9%
Inversión pública	4,7%	5,2%	4,9%	5,1%	5,2%
Superávit primario	5,6%	4,0%	2,6%	3,0%	3,2%
Déficit fiscal global	-3,4%	-1,8%	-0,5%	-0,6%	-0,7%
Financiamiento interno público	-2,5%	-3,4%	-2,1%	-2,3%	-2,4%
Financiamiento externo público	-1,3%	1,4%	1,3%	1,5%	1,5%
Intereses por activos externos del BCE	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
<b>Deuda y Activos de Reserva</b>					
Deuda externa total	41,6%	42,3%	43,0%	43,9%	44,8%
Deuda externa privada	16,6%	16,9%	17,2%	17,5%	17,9%
Deuda externa pública	25,0%	25,4%	25,8%	26,4%	26,9%
Pasivos públicos internos	2,6%	-0,8%	-2,9%	-5,1%	-7,3%
Reservas del BCE	9,0%	9,3%	9,6%	9,8%	10,1%

<b>Cierre II- Escenario Base (resumen)</b>					
Tasa de crecimiento del PIB real	4,1%	3,9%	3,7%	3,8%	3,9%
Ratio ahorro privado/ingreso disponible privado	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%
Requerimiento de ahorro externo	-4,0%	0,1%	0,5%	1,1%	1,5%
Financiamiento externo requerido	-2,2%	2,3%	2,2%	2,5%	2,5%
Déficit fiscal global	-3,4%	-1,8%	-0,5%	-0,6%	-0,7%
Financiamiento externo público requerido	-1,3%	1,4%	1,3%	1,5%	1,5%
Ahorro público primario	10,3%	9,2%	7,6%	8,1%	8,4%
Requerimiento de endeudamiento interno público	-2,5%	-3,4%	-2,1%	-2,3%	-2,4%

**ANEXO 5****Requerimiento adicional de Inversión del Plan Nacional de Desarrollo****PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA 2007-2010**

Miles de dólares

<b>PROYECTO</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
PROYECTOS SOCIALES	1.212.248,17	1.212.248,17	1.212.248,17	1.212.248,17	4.848.992,68	37,9%
PROYECTOS ELÉCTRICOS	509.419,08	612.815,55	1.463.575,22	1.158.544,59	3.744.354,45	29,3%
PROYECTOS PETROLEROS	816.614,70	847.204,00	847.204,00	847.204,00	3.358.226,70	26,3%
PROYECTOS PRODUCTIVOS	89.343,88	89.343,88	89.343,88	89.343,88	357.375,51	2,8%
PROYECTOS AMBIENTALES	53.474,37	53.474,37	53.474,37	53.474,37	213.897,49	1,7%
PROYECTOS DE VIALIDAD	44.827,49	44.827,49	44.827,49	44.827,49	179.309,98	1,4%
OTROS PROYECTOS	18.725,14	19.025,14	18.925,14	18.925,14	75.600,54	0,6%
<b>TOTAL INVERSIÓN PÚBLICA</b>	<b>2.744.652,8</b>	<b>2.878.938,6</b>	<b>3.729.598,3</b>	<b>3.424.567,6</b>	<b>12.777.757,3</b>	<b>100%</b>
<b>REQUERIMIENTO ADICIONAL</b>	<b>1.044.652,8</b>	<b>928.938,6</b>	<b>1.529.598,3</b>	<b>974.567,6</b>	<b>4.477.757,3</b>	<b>35%</b>

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

### Macroyectos del Plan Nacional de Desarrollo Miles de dólares

PROYECTOS	ENTIDAD EJECUTORA	SECTOR	PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA					ESTADO
			2007	2008	2009	2010	TOTALES	
PROGRAMA GENERAL DE CREDITO	BANCO NACIONAL DE FOMENTO - BNF	Agropecuaria	624.404,9	624.404,9	624.404,9	624.404,9	2.497.619,6	FACTIBILIDAD
REFORMA AL BONO DE DESARROLLO HUMANO: ENSEÑANDO A PESCAR	MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL	Bienestar Social	479.000,0	479.000,0	479.000,0	479.000,0	1.916.000,0	PERFIL/IDEA
PROYECTOS AREA DE PRODUCCION PETROLERA	PETROECUADOR	Recursos Naturales	204.211,0	382.929,7	382.929,7	382.929,7	1.353.000,0	EJECUCIÓN
RECONSTRUCCION Y AMPLIACION DEL FERROCARRIL ECUATORIANO	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS	Comunicaciones	283.181,0	283.181,0	283.181,0	283.181,0	1.132.723,9	FACTIBILIDAD
PROYECTO COCA CODO SINCLAIR	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGIA RENOVABLE	Recursos Naturales		20.000,0	435.000,0	374.000,0	829.000,0	PERFIL/IDEA
PROYECTOS DE DISTRIBUCION ELÉCTRICA	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGIA RENOVABLE	Recursos Naturales	224.328,1	223.938,1	184.544,2	166.788,6	799.599,0	EJECUCIÓN
PROYECTOS AREA TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMERCIALIZACION INTERNA DE DERIVADOS DE PETROLEO	PETROECUADOR	Recursos Naturales	122.200,0	147.805,0	147.805,0	147.805,0	565.615,0	EJECUCIÓN
PLAN DE REACTIVACION PRODUCTIVA 2007- 2011 - PALMA AFRICANA	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA	Agropecuaria	135.000,0	135.000,0	135.000,0	135.000,0	540.000,0	PERFIL/IDEA
PROYECTOS AREA DE REFINACION DE PETROLEO	PETROECUADOR	Recursos Naturales	113.868,0	134.583,0	134.583,0	134.583,0	517.617,0	EJECUCIÓN
MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	MINISTERIO DE EDUCACION	Educación	127.881,0	127.881,0	127.881,0	127.881,0	511.524,0	FACTIBILIDAD
REFORMA DEL BONO DE INCENTIVO DE VIVIENDA	MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	Desarrollo Urbano y Vivienda	120.236,9	120.236,9	120.236,9	120.236,9	480.947,6	PERFIL/IDEA
SISTEMA INTEGRADO DE DESARROLLO INFANTIL: EQUIDAD DESDE EL PRINCIPIO DE LA VIDA	MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL	Bienestar Social	120.000,0	120.000,0	120.000,0	120.000,0	480.000,0	PERFIL/IDEA
PROYECTO DE GENERACION ELÉCTRICA TOACHI PILATON	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGIA RENOVABLE	Recursos Naturales		146.000,0	110.000,0	73.000,0	329.000,0	FACTIBILIDAD
CONSTRUCCIONES, REPARACIONES, ADECUACIONES, DOTACION DE EQUIPOS Y MOBILIARIO PARA LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS FISCALES Y FISCOMISIONALES GRATUITOS (FONDOS FAC).	DIRECCION NACIONAL DE SERVICIOS EDUCATIVOS - DINSE	Educación	80.784,8	80.784,8	80.784,8	80.784,8	323.139,3	FACTIBILIDAD
PROYECTO DE GENERACION ELÉCTRICA MINAS	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGIA RENOVABLE	Recursos Naturales		15.000,0	174.000,0	131.000,0	320.000,0	FACTIBILIDAD
PROYECTOS AREA CORPORATIVA PETROECUADOR	PETROECUADOR	Recursos Naturales	33.269,0	93.612,0	93.612,0	93.612,0	314.105,0	EJECUCIÓN
PROYECTOS BLOQUE 15	PETROECUADOR	Recursos Naturales	291.889,7				291.889,7	EJECUCIÓN
UNIVERSALIZACION DE LA EDUCACION	MINISTERIO DE EDUCACION	Educación	66.500,0	88.709,1	66.500,0	66.500,0	288.209,1	EJECUCIÓN
PROYECTOS DE TRANSMISION ELÉCTRICA	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGIA RENOVABLE	Recursos Naturales	195.091,0	32.877,5	48.031,0	9.756,0	285.755,5	EJECUCIÓN
LINEA DE CREDITO 5 / 5 / 5	BANCO NACIONAL DE FOMENTO - BNF	Agropecuaria	70.000,0	70.000,0	70.000,0	70.000,0	280.000,0	EJECUCIÓN
SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO Y TERCERIZADO DE CONTROL FORESTAL	MINISTERIO DEL AMBIENTE	Ambiente	66.911,9	66.911,9	66.911,9	66.911,9	267.647,6	EJECUCIÓN
PROYECTO DE GENERACION ELÉCTRICA MAZAR	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGIA RENOVABLE	Recursos Naturales	90.000,0	64.000,0	106.000,0		260.000,0	FACTIBILIDAD
VIVIENDA URBANA SIV	MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	Desarrollo Urbano y Vivienda		82.821,6	82.821,6	82.821,6	248.464,9	FACTIBILIDAD
PROYECTO DE GENERACION ELÉCTRICA SOPLADORA	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGIA RENOVABLE	Recursos Naturales		43.000,0	109.000,0	96.000,0	248.000,0	FACTIBILIDAD

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

PROYECTOS	ENTIDAD EJECUTORA	SECTOR	PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA					ESTADO
			2007	2008	2009	2010	TOTALES	
VIVIENDA URBANO MARGINAL	MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	Desarrollo Urbano y Vivienda		77.602,4	77.602,4	77.602,4	232.807,1	FACTIBILIDAD
FONDO DE DESARROLLO INFANTIL FODI	FONDO DE DESARROLLO INFANTIL, FODI	Bienestar Social	37.199,5	40.113,4	66.912,0	66.912,0	211.136,8	EJECUCIÓN
PROYECTOS AREA DE EXPLORACIÓN PETROLERA	PETROECUADOR	Recursos Naturales	26.921,0	60.026,3	60.026,3	60.026,3	207.000,0	EJECUCIÓN
EMERGENCIA DE LA RED DE SERVICIOS DE SALUD DEL PAIS (DECRETO EJECUTIVO 175 DE 11/03/2007)	MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA	Salud	50.956,2	50.956,2	50.956,2	50.956,2	203.824,9	FACTIBILIDAD
CONVENIO DE (REFINACION-INTERCAMBIO) CON VENEZUELA PARA EL PROCESAMIENTO DE CRUDO Y EL APROVECHAMIENTO DE DERIVADOS A MENOR COSTO	MINISTERIO DE MINAS Y PETRÓLEOS	Recursos Naturales	50.000,0	50.000,0	50.000,0	50.000,0	200.000,0	PERFIL/IDEA
PROYECTO DE GENERACIÓN ELÉCTRICA CHESPI	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGÍA RENOVABLE	Recursos Naturales		14.000,0	106.000,0	80.000,0	200.000,0	FACTIBILIDAD
CARRETERA MANAOS MANTA	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS	Comunicaciones		200.000,0			200.000,0	FACTIBILIDAD
PLAN DE REACTIVACION PRODUCTIVA 2007- 2011 - CACAO	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA	Agropecuario	49.000,0	49.000,0	49.000,0	49.000,0	196.000,0	PERFIL/IDEA
PLAN DE REACTIVACION PRODUCTIVA 2007- 2011 - CAÑA DE AZUCAR	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA	Agropecuario	49.000,0	49.000,0	49.000,0	49.000,0	196.000,0	PERFIL/IDEA
PROMADEC	MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	Desarrollo Urbano y Vivienda	48.428,6	96.680,0	48.428,6	48.428,6	241.965,9	FACTIBILIDAD
PROGRAMA DE MICRO CREDITO	BANCO NACIONAL DE FOMENTO - BNF	Agropecuario	46.611,2	46.611,2	46.611,2	46.611,2	186.444,8	FACTIBILIDAD
PLAN DE REACTIVACION PRODUCTIVA 2007 - 2011 - CANASTA BASICA	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA	Agropecuario	46.200,0	46.200,0	46.200,0	46.200,0	184.800,0	PERFIL/IDEA
ESCUELAS DEL MILENIO	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Educación	46.060,0	46.060,0	46.060,0	46.060,0	184.240,0	PERFIL/IDEA
PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL (LEY 003)	MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	Desarrollo Urbano y Vivienda	43.960,1	43.960,1	43.960,1	43.960,1	175.840,2	EJECUCIÓN
CONSERVACION DE LA RED VIAL ESTATAL	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS	Comunicaciones	43.424,4	43.424,4	43.424,4	43.424,4	173.697,5	FACTIBILIDAD
5% CUENTA DE REACTIVACION ECONOMICA PRODUCTIVA Y SOCIAL (CEREPS)	MINISTERIO DEL AMBIENTE	Ambiente	43.424,4	40.566,9	43.424,4	43.424,4	170.840,0	EJECUCION
EXPEDICIÓN DE UN PROGRAMA DE DESARROLLO PARA EL PUEBLO AFROECUATORIANO	SENPLADES Y CONDAE	Administrativo	42.500,0	42.500,0	42.500,0	42.500,0	170.000,0	PERFIL/IDEA
MSP - FORTALECIMIENTO DE LA RED DE SERVICIOS DE SALUD	MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA	Salud	39.823,8	39.823,8	39.823,8	39.823,8	159.295,3	FACTIBILIDAD
PROYECTOS HIDROELÉCTRICOS MEDIANOS I	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGÍA RENOVABLE	Recursos Naturales		3.000,0	81.000,0	70.000,0	154.000,0	EJECUCIÓN
BONO DE DESARROLLO URBANO	MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	Desarrollo Urbano y Vivienda		120.000,0			120.000,0	FACTIBILIDAD
DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO CON FONDOS CEREPS	SECRETARIA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA - SENACYT	Educación	28.274,9	28.274,9	28.274,9	28.274,9	113.099,6	FACTIBILIDAD
PROYECTOS AREA TRANSPORTE DE CRUDO	PETROECUADOR	Recursos Naturales	24.256,0	28.248,0	28.248,0	28.248,0	109.000,0	EJECUCIÓN
PROMOCIÓN DEL DESARROLLO HUMANO A TRAVÉS DE LA SALUD	MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA	Salud	29.325,5	19.284,1	29.325,5	29.325,5	107.260,7	EJECUCION
PROGRAMA DE COMBATE AL HAMBRE Y LA DESNUTRICION	MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA	Salud	26.500,0	26.500,0	26.500,0	26.500,0	106.000,0	PERFIL/IDEA

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

PROYECTOS	ENTIDAD EJECUTORA	SECTOR	PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA					ESTADO
			2007	2008	2009	2010	TOTALES	
PLAN DE REACTIVACION PRODUCTIVA 2007- 2011 - GANADERIA DE CARNE	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA	Agropecuario	26.400,0	26.400,0	26.400,0	26.400,0	105.600,0	PERFIL/IDEA
SISTEMA DE INCENTIVOS DE VIVIENDA	MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	Desarrollo Urbano y Vivienda	25.010,0	25.010,0	25.010,0	25.010,0	100.040,0	EJECUCIÓN
PROGRAMA DE EQUIPAMIENTO, INSUMOS Y MANTENIMIENTO HOSPITALARIO	MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA	Salud	24.151,2	24.151,2	24.151,2	24.151,2	96.604,9	EJECUCIÓN
PROGRAMA DE ATENCIÓN A LA INFANCIA "OPERACION RESCATE INFANTIL" - ORI	MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL	Bienestar Social	22.186,0	22.186,0	22.186,0	22.186,0	88.743,9	EJECUCIÓN
PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR -PAE-	MINISTERIO DE EDUCACION	Educación		32.312,4	26.500,0	26.500,0	85.312,4	FACTIBILIDAD
CAF 3210 PROGRAMA SECTORIAL DE TRANSPORTE Y COMPETITIVIDAD (SEGUNDO CONTRATO)	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS	Comunicaciones	42.712,0	41.800,0			84.512,0	EJECUCIÓN
PROYECTO DE GENERACIÓN ELÉCTRICA LA UNIÓN	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGÍA RENOVABLE	Recursos Naturales		3.000,0	43.000,0	37.000,0	83.000,0	FACTIBILIDAD
PROGRAMA DE MATERNIDAD GRATUITA	MINISTERIO DE SALUD PUBLICA	Salud	20.643,9	20.643,9	20.643,9	20.643,9	82.575,6	EJECUCIÓN
PROYECTOS GEOTÉRMICOS I	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGÍA RENOVABLE	Recursos Naturales			5.000,0	76.000,0	81.000,0	FACTIBILIDAD
SERVICIOS CUBIERTOS POR LA APLICACIÓN DE LA LEY DE MATERNIDAD GRATUITA Y ATENCIÓN A LA INFANCIA	MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA	Salud	20.183,8	20.183,8	20.183,8	20.183,8	80.735,1	EJECUCIÓN
REDUCCIÓN DE LA TARIFA ELÉCTRICA A 0.04 CTVS. EL Kw/h A LOS CONSUMIDORES DE MENOS DE 100 Kw/h	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGÍA RENOVABLE - CONELEC	Recursos Naturales	20.000,0	20.000,0	20.000,0	20.000,0	80.000,0	PERFIL/IDEA
PROYECTOS HIDROELÉCTRICOS PEQUEÑOS I	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGÍA RENOVABLE	Recursos Naturales		2.000,0	35.000,0	29.000,0	66.000,0	EJECUCIÓN
MANTENIMIENTO VIAL ADMINISTRACION CENTRAL	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS	Comunicaciones	44.487,5	18.931,7			63.419,2	EJECUCIÓN
IMPLANTACIÓN DE UN PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA: NADIE CON HAMBRE	MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL	Bienestar Social	15.000,0	15.000,0	15.000,0	15.000,0	60.000,0	PERFIL/IDEA
AMPLIACION Y READECUACION PUENTE RAFAEL MENDOZA	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS	Comunicaciones	35.000,0	22.000,0			57.000,0	EJECUCIÓN
PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO HUMANO A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Educación	13.988,2	13.988,2	13.988,2	13.988,2	55.953,0	EJECUCIÓN
CAF 3032 PROGRAMA SECTORIAL DE TRANSPORTE Y COMPETITIVIDAD (PRIMER CONTRATO)	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS	Comunicaciones	39.140,0	16.063,0			55.203,0	EJECUCIÓN
EMISION BONOS CARRETERA EL CARMEN PAMBILAR Y CARRETERA CHONE FLAVIO ALFARO: DCTO. 21 : 2006-09-01	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS	Comunicaciones	31.641,8	20.360,9			52.002,7	EJECUCIÓN
SEGURIDAD INTERNA DEL PAIS	POLICIA NACIONAL	Asuntos Internos		50.000,0			50.000,0	FACTIBILIDAD
ALIMENTACION Y NUTRICION -SIAN-	MINISTERIO DE SALUD PUBLICA	Salud	25.000,0	25.000,0			50.000,0	EJECUCIÓN
INMUNIZACIONES(ENFERMEDADES INMUNO PREVENIBLES POR VACUNA)	MINISTERIO DE SALUD PUBLICA	Salud	12.000,0	12.000,0	12.000,0	12.000,0	48.000,0	EJECUCIÓN
PROYECTO DE GENERACIÓN ELÉCTRICA ANGAMARCA SINDE	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGÍA RENOVABLE	Recursos Naturales		21.000,0	15.000,0	9.000,0	45.000,0	FACTIBILIDAD
PROYECTO DE GENERACIÓN ELÉCTRICA OCAÑA	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGÍA RENOVABLE	Recursos Naturales		25.000,0	12.000,0	7.000,0	44.000,0	FACTIBILIDAD
VIVIENDA URBANA	MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	Desarrollo Urbano y Vivienda		41.240,5			41.240,5	FACTIBILIDAD

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

PROYECTOS	ENTIDAD EJECUTORA	SECTOR	PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA				ESTADO	
			2007	2008	2009	2010		TOTALES
CAPTACIÓN DE GAS EN EL CUYABENO, SANSAHUARI	PETROINDUSTRIAL-CIS	Recursos Naturales		40.000,0			40.000,0	FACTIBILIDAD
PROGRAMA DE VIVIENDA RURAL Y URBANO MARGINAL	MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	Desarrollo Urbano y Vivienda		37.308,4			37.308,4	FACTIBILIDAD
ASEGURAMIENTO UNIVERSAL EN SALUD	MINISTERIO DE SALUD PUBLICA	Salud	15.170,0	15.170,0	750,0	750,0	31.840,0	EJECUCION
RECONSTRUCCION GUARUMALES MENDEZ	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS	Comunicaciones	20.035,2	8.000,0			28.035,2	EJECUCION
OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA	MINISTERIO DEL DEPORTE	Administrativo	7.000,0	7.000,0	7.000,0	7.000,0	28.000,0	EJECUCION
BIRF-7401-EC-AGUAS RURALES (PRAGUAS)	MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	Desarrollo Urbano y Vivienda	10.800,0	15.800,0			26.600,0	EJECUCION
APOYO AL CENSO ECONOMICO (CNE) Y A LA CONSTITUCIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES Y ENCUESTAS ECONÓMICAS CONTÍNUAS (SIIIEC)	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS	Finanzas		10.545,0	6.534,9	8.601,0	25.680,8	FACTIBILIDAD
METROBUS OUITO	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS	Comunicaciones	10.500,0	15.000,0			25.500,0	EJECUCION
CAPTACIÓN DE GAS EN EL CAMPO SACHA	PETROINDUSTRIAL y PETROPRODUCCIÓN	Recursos Naturales		25.000,0			25.000,0	FACTIBILIDAD
FOMENTO Y PROMOCIÓN DE INDUSTRIAS CULTURALES Y PROCESOS CREATIVOS	MINISTERIO DE CULTURA	Educación	5.900,0	5.900,0	5.900,0	5.900,0	23.600,0	FACTIBILIDAD
OBRAS INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	DIRECCION NACIONAL DE SERVICIOS EDUCATIVOS - DINSE	Educación	9.317,5	13.966,5			23.284,0	EJECUCION
TUNEL SAN EDUARDO MUNICIPIO DE GUAYAQUIL	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS	Comunicaciones	13.600,0	8.732,0			22.332,0	EJECUCION
BEDE 30203 TERMINACION 11 PROYECTOS TRONCAL AMAZONICA	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS	Comunicaciones	16.350,7	5.900,0			22.250,7	EJECUCION
CONSTRUCCIÓN DE NUEVA LÍNEA SUBMARINA 0 20"	PETROINDUSTRIAL	Recursos Naturales		21.962,0			21.962,0	FACTIBILIDAD
PLAN MAESTRO DE AGUA POTABLE PARA PORTOVIEJO	MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	Desarrollo Urbano y Vivienda	9.570,0	12.000,0			21.570,0	EJECUCION
CAF 3777 PROGRAMA SECTORIAL DE TRANSPORTE Y COMPETITIVIDAD (TERCER CONTRATO)	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS	Comunicaciones	13.748,0	7.406,1			21.154,1	EJECUCION
PLANTAS GENERADORAS EMELSCUMBOS 1/	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGÍA RENOVABLE	Recursos Naturales	14.559,4	6.559,4			21.118,9	EJECUCION
SANEAMIENTO AMBIENTAL CEREPS	MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	Desarrollo Urbano y Vivienda	20.662,6	424,0			21.086,6	EJECUCION
PROYECTO ATN UNION EUROPEA - EJE VIAL NO.1 GUAYAQUIL - PIURA	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS	Comunicaciones	18.000,0	3.000,0			21.000,0	EJECUCION
CONSTRUCCIÓN DE LA I ETAPA ALCANTARILLADO PLUVIAL Y SANITARIO DE VARIOS SECTORES URBANOS Y PARROQUIALES DE LA CIUDAD DE PORTOVIEJO	MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	Desarrollo Urbano y Vivienda		20.800,0			20.800,0	FACTIBILIDAD
PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA FRONTERA NORTE - USAID	UNIDAD DE DESARROLLO DEL NORTE - UDENOR	Administrativo	10.000,0	10.000,0			20.000,0	EJECUCION
FONDO DE PROTECCIÓN ESPECIAL: NINGUN NIÑO MALTRATADO	MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL	Bienestar Social	5.000,0	5.000,0	5.000,0	5.000,0	20.000,0	PERFIL/IDEA
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA EJE VIAL NUMERO 1	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS	Comunicaciones		20.000,0			20.000,0	FACTIBILIDAD
PLAN DE DESARROLLO VIAL GUAYAQUIL	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS	Comunicaciones	14.000,0	5.624,0			19.624,0	EJECUCION
<b>TOTAL GENERAL:</b> .....			<b>4.858.401,8</b>	<b>5.689.901,1</b>	<b>5.652.779,8</b>	<b>5.349.818,2</b>	<b>21.526.798,9</b>	

## ANEXO 6

PROYECCION CON PLAN Cierre I	Años				
	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Escenario base</b>					
<b>Escenario Internacional</b>					
Tasa de crecimiento de la economía mundial	5,4%	4,9%	4,9%	4,8%	3,8%
Tasa de interés de la deuda privada Externa	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%
Tasa de interés de la deuda publica Externa	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Tasa de interés de la deuda publica Interna	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Precio internacional del petróleo	65,0	61,4	65,5	65,9	65,9
Efecto términos de intercambio	0,0%	-0,7%	-1,1%	-1,9%	-2,2%
Inflación EEUU	3,2%	1,9%	2,5%	2,5%	2,5%
<b>Parámetros</b>					
Ratio stock de capital/PIB	2,6	3,0	3,4	3,3	3,3
Tasa de depreciación del stock de capital	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Relación marginal capital - producto	5,9	6,9	6,9	6,9	6,9
Ratio importaciones bienes de capital/inversión total	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%
Ratio inversión pública/inversión total	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%
Ratio deuda externa privada/deuda externa total	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%
	<b>Ratios del PIB a precios del 2006</b>				
<b>Ingreso, Ahorro y Producción</b>					
Tasa de crecimiento del PIB real	4,1%	3,9%	4,7%	4,7%	4,7%
Ingreso Nacional	102,7%	102,0%	101,8%	101,0%	100,7%
Ahorro privado	19,5%	23,3%	21,8%	21,4%	20,5%
Ratio ahorro privado/ingreso disponible privado	24,4%	22,2%	28,1%	27,2%	26,7%
Ahorro público total (incluye intereses BCE)	8,4%	7,4%	7,6%	7,7%	7,8%
Ahorro público primario	10,3%	9,4%	9,6%	9,9%	10,0%
Ahorro Nacional	27,9%	30,8%	29,4%	29,1%	28,3%
Ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,7%	3,2%	3,7%
Inversión bruta	23,9%	32,6%	32,1%	32,3%	32,0%
<b>Sector Externo</b>					
Exportaciones totales	34,6%	32,2%	31,6%	31,2%	30,9%
Petroleras	18,4%	16,0%	15,4%	15,0%	14,8%
No petroleras	16,1%	16,2%	16,1%	16,1%	16,1%
Importaciones totales	33,3%	36,7%	37,0%	37,4%	37,3%
Bienes de capital	6,9%	9,4%	9,3%	9,4%	9,3%
Resto (bienes de consumo e intermedios)	26,4%	27,3%	27,7%	28,0%	28,1%
Saldo balanza comercial	1,3%	-4,6%	-5,4%	-6,2%	-6,4%
Transferencias externas	7,5%	7,9%	8,1%	8,4%	8,6%
Intereses de la deuda externa total	3,3%	3,1%	3,3%	3,5%	3,7%
Intereses de la deuda pública	1,9%	1,7%	1,8%	1,9%	2,0%
Intereses de la deuda privada	1,4%	1,4%	1,5%	1,6%	1,7%
Intereses por activos externos del BCE	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Pago neto de utilidades y dividendos (incluye remun. emps)	1,9%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%
Saldo cuenta corriente	4,0%	-1,8%	-2,6%	-3,3%	-3,6%
Inversión extranjera directa	5,1%	5,0%	5,0%	5,1%	5,3%
Otras inversiones del sector privado (salidas)	7,2%	6,5%	6,2%	5,9%	5,6%
<b>Financiamiento externo total</b>	<b>-2,2%</b>	<b>3,9%</b>	<b>4,6%</b>	<b>4,7%</b>	<b>4,8%</b>
Variación de reservas	-0,3%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%
<b>Ahorro externo</b>	<b>-4,0%</b>	<b>1,8%</b>	<b>2,7%</b>	<b>3,2%</b>	<b>3,7%</b>
<b>Sector Fiscal</b>					
Ingresos totales	27,5%	27,0%	27,3%	27,5%	26,9%
Consumo público	11,4%	11,8%	11,8%	11,8%	11,0%
Jubilaciones y pensiones	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Otros gastos corrientes y de capital	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%
Ahorro público primario	10,3%	9,4%	9,6%	9,9%	10,0%
Ganancias intercambio del gobierno	0,0%	-0,3%	-0,5%	-0,9%	-1,0%
Intereses de la deuda pública total	2,2%	1,8%	1,7%	1,6%	1,5%
Intereses de la deuda externa pública	1,9%	1,7%	1,8%	1,9%	2,0%
Intereses de la deuda interna pública	0,4%	0,2%	-0,1%	-0,3%	-0,5%
Ahorro público del SPNF	8,0%	7,2%	7,4%	7,4%	7,6%
Inversión pública	4,7%	6,3%	6,2%	6,3%	6,2%
Superávit Primario	5,6%	3,0%	3,3%	3,6%	3,8%
Déficit fiscal global	-3,4%	-0,9%	-1,1%	-1,1%	-1,3%
Financiamiento interno público	-2,5%	-3,5%	-4,1%	-4,2%	-4,4%
Financiamiento externo público	-1,3%	2,4%	2,7%	2,8%	2,9%
Intereses por activos externos del BCE	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
<b>Deuda y Activos de Reserva</b>					
Deuda externa total	41,6%	43,9%	46,5%	49,1%	51,7%
Deuda externa privada	16,6%	17,5%	18,6%	19,6%	20,6%
Deuda externa pública	25,0%	26,4%	28,0%	29,5%	31,1%
Pasivos públicos internos	2,6%	-0,9%	-5,0%	-9,0%	-13,0%
Reservas del BCE	9,0%	9,3%	9,6%	9,8%	10,1%

<b>Resumen</b>					
Tasa de crecimiento del PIB real	4,1%	3,9%	4,7%	4,7%	4,7%
Ahorro público primario	10,3%	9,4%	9,6%	9,9%	10,0%
Requerimiento de ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,7%	3,2%	3,7%
Financiamiento externo requerido	-2,2%	3,9%	4,6%	4,7%	4,8%
Financiamiento externo público requerido	-1,3%	2,4%	2,7%	2,8%	2,9%
Requerimiento de endeudamiento interno público	-2,5%	-3,5%	-4,1%	-4,2%	-4,4%
Ratio ahorro privado/ingreso disponible privado	24,4%	22,2%	28,1%	27,2%	26,7%

## ANEXO 7

PROYECCION CON PLAN: Cierre II Escenario base	Años				
	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Escenario Internacional</b>					
Tasa de crecimiento de la economía mundial	5,4%	4,9%	4,9%	4,8%	3,8%
Tasa de interés de la deuda privada Externa	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%
Tasa de interés de la deuda publica Externa	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Tasa de interés de la deuda publica Interna	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Precio internacional del petróleo	65,0	61,4	65,5	65,9	65,9
Efecto términos de intercambio	0,0%	-0,7%	-1,1%	-1,9%	-2,2%
Inflación EEUU (WEO)	3,2%	1,9%	2,5%	2,5%	2,5%
<b>Parámetros</b>					
Ratio stock de capital/PIB	2,6	3,0	3,4	3,3	3,3
Tasa de depreciación del stock de capital	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Relación marginal capital - producto	5,9	6,9	6,9	6,9	6,9
Ratio importaciones bienes de capital/inversión total	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%
Ratio inversión pública/inversión total	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%
Ratio deuda externa privada/deuda externa total	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%
	<b>Ratios del PIB a precios del 2006</b>				
<b>Ingreso, Ahorro y Producción</b>					
Tasa de crecimiento del PIB real	4,1%	3,9%	4,7%	4,7%	4,7%
Ingreso Nacional	102,7%	102,0%	101,8%	101,0%	100,7%
Ahorro privado	19,5%	19,5%	19,3%	19,1%	19,1%
Ratio ahorro privado/ingreso disponible privado	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%
Ahorro público	8,4%	11,3%	10,1%	10,0%	9,2%
Ahorro público primario	10,3%	13,3%	11,8%	11,9%	10,9%
Ahorro Nacional	27,9%	30,8%	29,4%	29,1%	28,3%
Ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,7%	3,2%	3,7%
Inversión bruta	23,9%	32,6%	32,1%	32,3%	32,0%
<b>Sector Externo</b>					
Exportaciones totales	34,6%	32,2%	31,6%	31,2%	30,9%
Petroleras	18,4%	16,0%	15,4%	15,0%	14,8%
No petroleras	16,1%	16,2%	16,1%	16,1%	16,1%
Importaciones totales	33,3%	36,7%	37,0%	37,4%	37,3%
Bienes de capital	6,9%	9,4%	9,3%	9,4%	9,3%
Resto (bienes de consumo e intermedios)	26,4%	27,3%	27,7%	28,0%	28,1%
Saldo balanza comercial	1,3%	-4,6%	-5,4%	-6,2%	-6,4%
Transferencias externas	7,5%	7,9%	8,1%	8,4%	8,6%
Intereses de la deuda externa total	3,3%	3,1%	3,3%	3,5%	3,7%
Intereses de la deuda pública	1,9%	1,7%	1,8%	1,9%	2,0%
Intereses de la deuda privada	1,4%	1,4%	1,5%	1,6%	1,7%
Intereses por activos externos del BCE	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Pago neto de utilidades y dividendos (incluye remun. emps)	1,9%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%
Saldo cuenta corriente	4,0%	-1,8%	-2,6%	-3,3%	-3,6%
Inversión extranjera directa	5,1%	5,0%	5,0%	5,1%	5,3%
Otras inversiones del sector privado (salidas)	7,2%	6,5%	6,2%	5,9%	5,6%
Financiamiento externo total	-2,2%	3,9%	4,6%	4,7%	4,8%
Variación de reservas	-0,3%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%
Ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,7%	3,2%	3,7%
<b>Sector Fiscal</b>					

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Ingresos totales	27,5%	27,0%	27,3%	27,5%	26,9%
Consumo público	11,4%	7,9%	9,6%	9,8%	10,1%
Jubilaciones y pensiones	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Otros gastos corrientes y de capital	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%
Ahorro público primario	10,3%	13,3%	11,8%	11,9%	10,9%
Ganancias intercambio del gobierno	0,0%	-0,3%	-0,5%	-0,9%	-1,0%
Intereses de la deuda pública total	2,2%	1,8%	1,7%	1,6%	1,5%
Intereses de la deuda externa pública	1,9%	1,7%	1,8%	1,9%	2,0%
Intereses de la deuda interna pública	0,4%	0,2%	-0,1%	-0,3%	-0,5%
Ahorro público del SPNF	8,0%	11,1%	9,9%	9,8%	8,9%
Inversión pública	4,7%	6,3%	6,2%	6,3%	6,2%
Superávit primario	5,6%	6,9%	5,6%	5,6%	4,7%
Déficit fiscal global	-3,4%	-4,8%	-3,6%	-3,5%	-2,7%
Financiamiento interno público	-2,5%	-7,3%	-6,6%	-6,6%	-5,8%
Financiamiento externo público	-1,3%	2,4%	2,7%	2,8%	2,9%
Intereses por activos externos del BCE	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
<b>Deuda y Activos de Reserva</b>					
Deuda externa total	41,6%	43,9%	46,5%	49,1%	51,7%
Deuda externa privada	16,6%	17,5%	18,6%	19,6%	20,6%
Deuda externa pública	25,0%	26,4%	28,0%	29,5%	31,1%
Pasivos públicos internos	2,6%	-4,8%	-11,2%	-17,2%	-22,3%
Reservas del BCE	9,0%	9,3%	9,6%	9,8%	10,1%

<b>Resumen</b>					
Tasa de crecimiento del PIB real	4,1%	3,9%	4,7%	4,7%	4,7%
Ratio ahorro privado/ingreso disponible privado	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%
Requerimiento de ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,7%	3,2%	3,7%
Financiamiento externo requerido	-2,2%	3,9%	4,6%	4,7%	4,8%
Déficit fiscal global	-3,4%	-4,8%	-3,6%	-3,5%	-2,7%
Financiamiento externo público requerido	-1,3%	2,4%	2,7%	2,8%	2,9%
Ahorro público primario	10,3%	13,3%	11,8%	11,9%	10,9%
Requerimiento de endeudamiento interno público	-2,5%	-7,3%	-6,6%	-6,6%	-5,8%

## ANEXO 8

PROYECCION CON PLAN Cierre I Escenario base	Variables Nominales a precios corrientes				
	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Ingreso, Ahorro y Producción</b>					
Tasa de crecimiento del PIB nominal	12,1%	7,3%	8,0%	7,8%	7,6%
Producto interno bruto	40892,1	43888,9	47385,4	51076,9	54967,7
Ingreso Nacional	41993,9	45113,3	48694,6	52514,8	56465,6
<b>Ahorro privado</b>	<b>7963,1</b>	<b>9888,3</b>	<b>10794,5</b>	<b>10800,3</b>	<b>11102,1</b>
Ahorro público	3454,5	3336,2	3783,7	4331,2	4859,7
Ahorro público primario	4196,6	4115,7	4536,3	5037,1	5504,5
Ahorro Nacional	11417,6	13224,4	14578,2	15131,5	15961,8
Ahorro externo	-1635,6	1070,4	628,3	1384,4	1622,2
Inversión bruta	9782,0	14294,8	15206,5	16515,9	17584,1
<b>Sector Externo</b>					
Exportaciones totales	14141,1	13465,4	14681,0	14742,0	15255,4
Petroleras	7544,5	6416,6	7310,6	7037,1	7205,0
No petroleras	6596,6	7048,8	7370,4	7704,9	8050,5
Importaciones totales	13607,3	15760,1	16618,4	17564,3	18375,5
Bienes de capital	2829,4	4086,7	4212,5	4442,0	4600,4
Resto (bienes de consumo e intermedios)	10777,9	11673,4	12405,9	13122,3	13775,1
Saldo balanza comercial	533,8	-2294,7	-1937,5	-2822,3	-3120,1
Transferencias externas	3049,3	3411,8	3710,7	4015,8	4303,6
Intereses de la deuda externa total	1330,1	1325,3	1481,0	1595,3	1757,4
Intereses de la deuda pública	759,8	715,1	799,1	860,8	948,2
Intereses de la deuda privada	570,3	610,2	681,9	734,5	809,2
Intereses por activos externos del BCE	165,0	92,0	98,7	106,6	114,9
Utilidades y dividendos (incluye remun. emps)	782,4	954,2	1019,2	1089,2	1163,2
Saldo cuenta corriente	1635,6	-1070,4	-628,3	-1384,4	-1622,2
Inversión extranjera directa	2087,4	2146,0	2296,0	2457,0	2629,0
Otras inversiones del sector privado (salidas)	2947,1	2803,0	2819,5	2819,5	2819,5
<b>Financiamiento externo total</b>	<b>-906,2</b>	<b>1997,1</b>	<b>1466,1</b>	<b>2078,2</b>	<b>2161,2</b>
Variación de reservas	-130,4	269,7	314,3	331,2	348,5
<b>Ahorro externo</b>	<b>-1635,6</b>	<b>1070,4</b>	<b>628,3</b>	<b>1384,4</b>	<b>1622,2</b>
<b>Sector Fiscal</b>					
Ingresos totales	11261,9	11857,8	12929,4	14052,6	14767,1
Consumo público	4667,9	5169,0	5615,0	6021,0	6040,0
Jubilaciones y pensiones	1225,9	1315,7	1420,5	1531,2	1647,9
Otros gastos corrientes y de capital	1171,5	1257,3	1357,5	1463,3	1574,7
Ahorro público primario	4196,6	4115,7	4536,3	5037,1	5504,5
Intereses de la deuda pública total	907,1	779,6	752,7	705,9	644,8
Intereses de la deuda externa pública	759,8	715,1	799,1	860,8	948,2
Intereses de la deuda interna pública	147,3	64,5	-46,4	-154,9	-303,4
Ahorro público	3289,5	3336,2	3783,7	4331,2	4859,7
Inversión pública	1902,0	2779,4	2956,7	3211,3	3418,9
Superávit primario	2294,6	1336,3	1579,7	1825,8	2085,6
Déficit fiscal global	-1387,6	-556,8	-827,0	-1119,9	-1440,7
<b>Financiamiento interno público</b>	<b>-1007,9</b>	<b>-1849,2</b>	<b>-1807,0</b>	<b>-2475,6</b>	<b>-2854,7</b>
<b>Financiamiento externo público</b>	<b>-544,7</b>	<b>1200,4</b>	<b>881,2</b>	<b>1249,1</b>	<b>1299,0</b>
Intereses por activos externos del BCE	165,0	92,0	98,7	106,6	114,9
<b>Deuda y Activos de Reserva</b>					
Deuda externa total	16995,5	18992,6	20458,6	22536,8	24698,0
Deuda externa privada	6780,2	7576,7	8161,6	8990,6	9852,8
Deuda externa pública	10215,3	11415,8	12297,0	13546,2	14845,2

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Pasivos públicos internos	1075,0	-774,2	-2581,2	-5056,8	-7911,5
Reservas del BCE	3680,2	3949,9	4264,2	4595,4	4943,9
<b>PROYECCION CON PLAN: Cierre II</b>	<b>Variables Nominales a precios corrientes</b>				
<b>Escenario base</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Ingreso, Ahorro y Producción</b>					
Tasa de crecimiento del PIB nominal	12,1%	7,3%	8,0%	7,8%	7,6%
Producto interno bruto	40892,1	43888,9	47385,4	51076,9	54967,7
Ingreso Nacional	41993,9	45113,3	48694,6	52514,8	56465,6
Ahorro privado	7963,1	10986,0	11858,1	12788,4	13750,5
<b>Ahorro público</b>	<b>3454,5</b>	<b>2238,5</b>	<b>2720,1</b>	<b>2343,1</b>	<b>2211,3</b>
<b>Ahorro público primario</b>	<b>4196,6</b>	<b>3018,1</b>	<b>3538,6</b>	<b>3178,7</b>	<b>3105,1</b>
Ahorro Nacional	11417,6	13224,4	14578,2	15131,5	15961,8
<b>Ahorro externo</b>	<b>-1635,6</b>	<b>1070,4</b>	<b>628,3</b>	<b>1384,4</b>	<b>1622,2</b>
Inversión bruta	9782,0	14294,8	15206,5	16515,9	17584,1
<b>Sector Externo</b>					
Exportaciones totales	14141,1	13465,4	14681,0	14742,0	15255,4
Petroleras	7544,5	6416,6	7310,6	7037,1	7205,0
No petroleras	6596,6	7048,8	7370,4	7704,9	8050,5
Importaciones totales	13607,3	15760,1	16618,4	17564,3	18375,5
Bienes de capital	2829,4	4086,7	4212,5	4442,0	4600,4
Resto (bienes de consumo e intermedios)	10777,9	11673,4	12405,9	13122,3	13775,1
Saldo balanza comercial	533,8	-2294,7	-1937,5	-2822,3	-3120,1
Transferencias externas	3049,3	3411,8	3710,7	4015,8	4303,6
Intereses de la deuda externa total	1330,1	1325,3	1481,0	1595,3	1757,4
Intereses de la deuda pública	759,8	715,1	799,1	860,8	948,2
Intereses de la deuda privada	570,3	610,2	681,9	734,5	809,2
Intereses por activos externos del BCE	165,0	92,0	98,7	106,6	114,9
Pago neto de utilidades y dividendos (incluye remun. emps)	782,4	954,2	1019,2	1089,2	1163,2
Saldo cuenta corriente	1635,6	-1070,4	-628,3	-1384,4	-1622,2
Inversión extranjera directa	2087,4	2146,0	2296,0	2457,0	2629,0
Otras inversiones del sector privado (salidas)	2946,7	2803,0	2819,5	2819,5	2819,5
<b>Financiamiento externo total</b>	<b>-906,6</b>	<b>1997,1</b>	<b>1466,1</b>	<b>2078,2</b>	<b>2161,2</b>
Variación de reservas	-130,4	269,7	314,3	331,2	348,5
<b>Ahorro externo</b>	<b>-1635,6</b>	<b>1070,4</b>	<b>628,3</b>	<b>1384,4</b>	<b>1622,2</b>
<b>Sector Fiscal</b>					
Ingresos totales	11261,9	11857,8	12929,4	14052,6	14767,1
Consumo público	4667,9	6266,7	6612,7	7879,4	8439,4
Jubilaciones y pensiones	1225,9	1315,7	1420,5	1531,2	1647,9
Otros gastos corrientes y de capital	1171,5	1257,3	1357,5	1463,3	1574,7
Ahorro público primario	4196,6	3018,1	3538,6	3178,7	3105,1
Intereses de la deuda pública total	907,1	779,6	818,5	835,6	893,8
Intereses de la deuda externa pública	759,8	715,1	799,1	860,8	948,2
Intereses de la deuda interna pública	147,3	64,5	19,4	-25,2	-54,4
Ahorro público	3289,5	2238,5	2720,1	2343,1	2211,3
Inversión pública	1902,0	2779,4	2956,7	3211,3	3418,9
Superávit primario	2294,6	238,7	581,9	-32,5	-313,8
Déficit fiscal global	-1387,6	540,9	236,6	868,1	1207,6
<b>Financiamiento interno público</b>	<b>-1007,6</b>	<b>-751,5</b>	<b>-743,4</b>	<b>-487,6</b>	<b>-206,3</b>
<b>Financiamiento externo público</b>	<b>-544,9</b>	<b>1200,4</b>	<b>881,2</b>	<b>1249,1</b>	<b>1299,0</b>
Intereses por activos externos del BCE	165,0	92,0	98,7	106,6	114,9
<b>Deuda y Activos de Reserva</b>					
Deuda externa total	16995,5	18992,6	20458,6	22536,8	24698,0
Deuda externa privada	6780,2	7576,7	8161,6	8990,6	9852,8
Deuda externa pública	10215,3	11415,8	12297,0	13546,2	14845,2

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

---

Pasivos públicos internos	1075,0	323,5	-419,9	-907,5	-1113,8
Reservas del BCE	3680,2	3949,9	4264,2	4595,4	4943,9

## ANEXO 9

PROYECCION CON PLAN Cierre I Escenario pesimista	Años				
	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Escenario Internacional</b>					
Tasa de crecimiento de la economía mundial	5,4%	3,9%	3,9%	3,8%	2,8%
Tasa de interés de la deuda privada Externa	9,0%	9,0%	9,5%	10,0%	10,5%
Tasa de interés de la deuda publica Externa	7,0%	7,0%	7,5%	8,0%	8,5%
Tasa de interés de la deuda publica Interna	6,0%	6,0%	6,5%	7,0%	7,5%
Precio internacional del petróleo	65,0	61,4	65,5	65,9	65,9
Efecto términos de intercambio	0,0%	-4,3%	-4,4%	-5,0%	-5,2%
Inflación EEUU	3,2%	1,9%	2,5%	2,5%	2,5%
<b>Parámetros</b>					
Ratio stock de capital/PIB	2,6	3,0	3,4	3,3	3,3
Tasa de depreciación del stock de capital	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Relación marginal capital - producto	5,9	6,9	6,9	6,9	6,9
Ratio importaciones bienes de capital/inversión total	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%
Ratio inversión pública/inversión total	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%
Ratio deuda externa privada/deuda externa total	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%
<b>Ratios del PIB a precios del 2006</b>					
<b>Ingreso, Ahorro y Producción</b>					
Tasa de crecimiento del PIB real	4,1%	3,9%	4,7%	4,7%	4,7%
Ingreso Nacional	102,7%	98,5%	98,2%	97,4%	96,9%
Ahorro privado	19,5%	24,9%	23,2%	22,8%	21,7%
Ratio ahorro privado/ingreso disponible privado	24,4%	25,3%	31,1%	30,0%	29,2%
Ahorro público total (incluye intereses BCE)	8,4%	5,8%	5,9%	5,9%	5,8%
Ahorro público primario	10,3%	9,4%	9,6%	9,9%	10,1%
Ahorro Nacional	27,9%	30,8%	29,2%	28,6%	27,5%
Ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,9%	3,7%	4,5%
Inversión bruta	23,9%	32,6%	32,1%	32,3%	32,0%
<b>Sector Externo</b>					
Exportaciones totales	34,6%	32,2%	31,6%	31,2%	30,9%
Petroleras	18,4%	16,0%	15,4%	15,0%	14,8%
No petroleras	16,1%	16,2%	16,1%	16,1%	16,1%
Importaciones totales	33,3%	36,7%	37,0%	37,4%	37,3%
Bienes de capital	6,9%	9,4%	9,3%	9,4%	9,3%
Resto (bienes de consumo e intermedios)	26,4%	27,3%	27,7%	28,0%	28,1%
Saldo balanza comercial	1,3%	-4,6%	-5,4%	-6,2%	-6,4%
Transferencias externas	7,5%	7,9%	8,1%	8,4%	8,6%
Intereses de la deuda externa total	3,3%	3,1%	3,5%	3,9%	4,4%
Intereses de la deuda pública	1,9%	1,7%	1,9%	2,1%	2,4%
Intereses de la deuda privada	1,4%	1,4%	1,6%	1,8%	2,0%
Intereses por activos externos del BCE	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Pago neto de utilidades y dividendos (incluye remun. emps)	1,9%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%
Saldo cuenta corriente	4,0%	-1,8%	-2,8%	-3,8%	-4,4%
Inversión extranjera directa	5,1%	5,0%	5,0%	5,1%	5,3%
Otras inversiones del sector privado (salidas)	7,2%	6,5%	6,2%	5,9%	5,6%
Financiamiento externo total	-2,2%	3,9%	4,8%	5,2%	5,5%
Variación de reservas	-0,3%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%
Ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,9%	3,7%	4,5%

**Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010**

<b>Sector Fiscal</b>					
Ingresos totales	27,5%	27,0%	27,3%	27,6%	26,9%
Consumo público	11,4%	11,8%	11,8%	11,8%	11,0%
Jubilaciones y pensiones	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Otros gastos corrientes y de capital	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%
Ahorro público primario	10,3%	9,4%	9,6%	9,9%	10,1%
Ganancias intercambio del gobierno	0,0%	-1,9%	-2,0%	-2,3%	-2,3%
Intereses de la deuda pública total	2,2%	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%
Intereses de la deuda externa pública	1,9%	1,7%	1,9%	2,1%	2,4%
Intereses de la deuda interna pública	0,4%	0,2%	0,0%	-0,1%	-0,3%
Ahorro público del SPNF	8,0%	5,6%	5,7%	5,6%	5,6%
Inversión pública	4,7%	6,3%	6,2%	6,3%	6,2%
Superávit Primario	5,6%	3,1%	3,4%	3,6%	3,8%
Déficit fiscal global	-3,4%	0,7%	0,5%	0,7%	0,6%
Financiamiento interno público	-2,5%	-1,9%	-2,6%	-2,7%	-3,0%
Financiamiento externo público	-1,3%	2,4%	2,9%	3,1%	3,3%
Intereses por activos externos del BCE	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
<b>Deuda y Activos de Reserva</b>					
Deuda externa total	41,6%	43,9%	46,7%	49,8%	53,1%
Deuda externa privada	16,6%	17,5%	18,6%	19,9%	21,2%
Deuda externa pública	25,0%	26,4%	28,1%	29,9%	31,9%
Pasivos públicos internos	2,6%	0,6%	-1,9%	-4,5%	-7,3%
Reservas del BCE	9,0%	9,3%	9,6%	9,8%	10,1%

<b>Resumen</b>					
Tasa de crecimiento del PIB real	4,1%	3,9%	4,7%	4,7%	4,7%
Ahorro público primario	10,3%	9,4%	9,6%	9,9%	10,1%
Requerimiento de ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,9%	3,7%	4,5%
Financiamiento externo requerido	-2,2%	3,9%	4,8%	5,2%	5,5%
Financiamiento externo publico requerido	-1,3%	2,4%	2,9%	3,1%	3,3%
Requerimiento de endeudamiento interno público	-2,5%	-1,9%	-2,6%	-2,7%	-3,0%
Ratio ahorro privado/ingreso disponible privado	24,4%	25,3%	31,1%	30,0%	29,2%

## ANEXO 10

PROYECCION CON PLAN: Cierre II Escenario pesimista	Años				
	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Escenario Internacional</b>					
Tasa de crecimiento de la economía mundial	5,4%	3,9%	3,9%	3,8%	2,8%
Tasa de interés de la deuda privada Externa	9,0%	9,0%	9,5%	10,0%	10,5%
Tasa de interés de la deuda publica Externa	7,0%	7,0%	7,5%	8,0%	8,5%
Tasa de interés de la deuda publica Interna	6,0%	6,0%	6,5%	7,0%	7,5%
Precio internacional del petróleo	65,0	61,4	65,5	65,9	65,9
Efecto términos de intercambio	0,0%	-4,3%	-4,4%	-5,0%	-5,2%
Inflación EEUU (WEO)	3,2%	1,9%	2,5%	2,5%	2,5%
<b>Parámetros</b>					
Ratio stock de capital/PIB	2,6	3,0	3,4	3,3	3,3
Tasa de depreciación del stock de capital	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Relación marginal capital - producto	5,9	6,9	6,9	6,9	6,9
Ratio importaciones bienes de capital/inversión total	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%
Ratio inversión pública/inversión total	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%
Ratio deuda externa privada/deuda externa total	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%
	<b>Ratios del PIB a precios del 2006</b>				
<b>Ingreso, Ahorro y Producción</b>					
Tasa de crecimiento del PIB real	4,1%	3,9%	4,7%	4,7%	4,7%
Ingreso Nacional	102,7%	98,5%	98,2%	97,4%	96,9%
Ahorro privado	19,5%	19,0%	18,8%	18,6%	18,6%
Ratio ahorro privado/ingreso disponible privado	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%
Ahorro público	8,4%	11,8%	10,4%	10,1%	9,0%
Ahorro público primario	10,3%	15,3%	13,7%	13,5%	12,2%
Ahorro Nacional	27,9%	30,8%	29,2%	28,6%	27,5%
Ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,9%	3,7%	4,5%
Inversión bruta	23,9%	32,6%	32,1%	32,3%	32,0%
<b>Sector Externo</b>					
Exportaciones totales	34,6%	32,2%	31,6%	31,2%	30,9%
Petroleras	18,4%	16,0%	15,4%	15,0%	14,8%
No petroleras	16,1%	16,2%	16,1%	16,1%	16,1%
Importaciones totales	33,3%	36,7%	37,0%	37,4%	37,3%
Bienes de capital	6,9%	9,4%	9,3%	9,4%	9,3%
Resto (bienes de consumo e intermedios)	26,4%	27,3%	27,7%	28,0%	28,1%
Saldo balanza comercial	1,3%	-4,6%	-5,4%	-6,2%	-6,4%
Transferencias externas	7,5%	7,9%	8,1%	8,4%	8,6%
Intereses de la deuda externa total	3,3%	3,1%	3,5%	3,9%	4,4%
Intereses de la deuda pública	1,9%	1,7%	1,9%	2,1%	2,4%
Intereses de la deuda privada	1,4%	1,4%	1,6%	1,8%	2,0%
Intereses por activos externos del BCE	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Pago neto de utilidades y dividendos (incluye remun. emps)	1,9%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%
Saldo cuenta corriente	4,0%	-1,8%	-2,8%	-3,8%	-4,4%
Inversión extranjera directa	5,1%	5,0%	5,0%	5,1%	5,3%
Otras inversiones del sector privado (salidas)	7,2%	6,5%	6,2%	5,9%	5,6%
Financiamiento externo total	-2,2%	3,9%	4,8%	5,2%	5,5%
Variación de reservas	-0,3%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%
Ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,9%	3,7%	4,5%
<b>Sector Fiscal</b>					

**Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010**

Ingresos totales	27,5%	27,0%	27,3%	27,6%	26,9%
Consumo público	11,4%	5,8%	7,8%	8,2%	8,8%
Jubilaciones y pensiones	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Otros gastos corrientes y de capital	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%
Ahorro público primario	10,3%	15,3%	13,7%	13,5%	12,2%
Ganancias intercambio del gobierno	0,0%	-1,9%	-2,0%	-2,3%	-2,3%
Intereses de la deuda pública total	2,2%	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%
Intereses de la deuda externa pública	1,9%	1,7%	1,9%	2,1%	2,4%
Intereses de la deuda interna pública	0,4%	0,2%	0,0%	-0,1%	-0,3%
Ahorro público del SPNF	8,0%	11,6%	10,1%	9,8%	8,8%
Inversión pública	4,7%	6,3%	6,2%	6,3%	6,2%
Superávit primario	5,6%	9,0%	7,4%	7,2%	6,0%
Déficit fiscal global	-3,4%	-5,2%	-3,9%	-3,6%	-2,5%
Financiamiento interno público	-2,5%	-7,8%	-7,0%	-6,9%	-6,1%
Financiamiento externo público	-1,3%	2,4%	2,9%	3,1%	3,3%
Intereses por activos externos del BCE	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
<b>Deuda y Activos de Reserva</b>					
Deuda externa total	41,6%	43,9%	46,7%	49,8%	53,1%
Deuda externa privada	16,6%	17,5%	18,6%	19,9%	21,2%
Deuda externa pública	25,0%	26,4%	28,1%	29,9%	31,9%
Pasivos públicos internos	2,6%	-5,3%	-12,0%	-18,4%	-23,7%
Reservas del BCE	9,0%	9,3%	9,6%	9,8%	10,1%

<b>Resumen</b>					
Tasa de crecimiento del PIB real	4,1%	3,9%	4,7%	4,7%	4,7%
Ratio ahorro privado/ingreso disponible privado	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%
Requerimiento de ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,9%	3,7%	4,5%
Financiamiento externo requerido	-2,2%	3,9%	4,8%	5,2%	5,5%
Déficit fiscal global	-3,4%	-5,2%	-3,9%	-3,6%	-2,5%
Financiamiento externo público requerido	-1,3%	2,4%	2,9%	3,1%	3,3%
Ahorro público primario	10,3%	15,3%	13,7%	13,5%	12,2%
Requerimiento de endeudamiento interno público	-2,5%	-7,8%	-7,0%	-6,9%	-6,1%

## ANEXO 11

PROYECCION CON PLAN Cierre I Escenario optimista	Años				
	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Escenario Internacional</b>					
Tasa de crecimiento de la economía mundial	5,4%	5,9%	5,9%	5,8%	4,8%
Tasa de interés de la deuda privada Externa	9,0%	9,0%	8,5%	8,0%	7,5%
Tasa de interés de la deuda publica Externa	7,0%	7,0%	6,5%	6,0%	5,5%
Tasa de interés de la deuda publica Interna	6,0%	6,0%	5,5%	5,0%	4,5%
Precio internacional del petróleo	65,0	61,4	65,5	65,9	65,9
Efecto términos de intercambio	0,0%	2,1%	1,6%	0,6%	0,2%
Inflación EEUU	3,2%	1,9%	2,5%	2,5%	2,5%
<b>Parámetros</b>					
Ratio stock de capital/PIB	2,6	3,0	3,4	3,3	3,3
Tasa de depreciación del stock de capital	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Relación marginal capital - producto	5,9	6,9	6,9	6,9	6,9
Ratio importaciones bienes de capital/inversión total	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%
Ratio inversión pública/inversión total	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%
Ratio deuda externa privada/deuda externa total	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%
<b>Ratios del PIB a precios del 2006</b>					
<b>Ingreso, Ahorro y Producción</b>					
Tasa de crecimiento del PIB real	4,1%	3,9%	4,7%	4,7%	4,7%
Ingreso Nacional	102,7%	104,9%	104,7%	104,0%	103,8%
Ahorro privado	19,5%	22,1%	20,6%	20,4%	19,7%
Ratio ahorro privado/ingreso disponible privado	24,4%	19,9%	25,8%	25,1%	24,9%
Ahorro público total (incluye intereses BCE)	8,4%	8,7%	9,0%	9,1%	9,3%
Ahorro público primario	10,3%	9,4%	9,6%	9,8%	10,0%
Ahorro Nacional	27,9%	30,8%	29,6%	29,6%	29,0%
Ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,5%	2,8%	2,9%
Inversión bruta	23,9%	32,6%	32,1%	32,3%	32,0%
<b>Sector Externo</b>					
Exportaciones totales	34,6%	32,2%	31,6%	31,2%	30,9%
Petroleras	18,4%	16,0%	15,4%	15,0%	14,8%
No petroleras	16,1%	16,2%	16,1%	16,1%	16,1%
Importaciones totales	33,3%	36,7%	37,0%	37,4%	37,3%
Bienes de capital	6,9%	9,4%	9,3%	9,4%	9,3%
Resto (bienes de consumo e intermedios)	26,4%	27,3%	27,7%	28,0%	28,1%
Saldo balanza comercial	1,3%	-4,6%	-5,4%	-6,2%	-6,4%
Transferencias externas	7,5%	7,9%	8,1%	8,4%	8,6%
Intereses de la deuda externa total	3,3%	3,1%	3,1%	3,0%	2,9%
Intereses de la deuda pública	1,9%	1,7%	1,6%	1,6%	1,5%
Intereses de la deuda privada	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
Intereses por activos externos del BCE	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Pago neto de utilidades y dividendos (incluye remun. emps)	1,9%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%
Saldo cuenta corriente	4,0%	-1,8%	-2,4%	-2,9%	-2,8%
Inversión extranjera directa	5,1%	5,0%	5,0%	5,1%	5,3%
Otras inversiones del sector privado (salidas)	7,2%	6,5%	6,2%	5,9%	5,6%
Financiamiento externo total	-2,2%	3,9%	4,3%	4,2%	4,0%
Variación de reservas	-0,3%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%
Ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,5%	2,8%	2,9%
<b>Sector Fiscal</b>					

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Ingresos totales	27,5%	27,0%	27,3%	27,5%	26,8%
Consumo público	11,4%	11,8%	11,8%	11,8%	11,0%
Jubilaciones y pensiones	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Otros gastos corrientes y de capital	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%
Ahorro público primario	10,3%	9,4%	9,6%	9,8%	10,0%
Ganancias intercambio del gobierno	0,0%	0,9%	0,7%	0,3%	0,1%
Intereses de la deuda pública total	2,2%	1,8%	1,5%	1,2%	1,0%
Intereses de la deuda externa pública	1,9%	1,7%	1,6%	1,6%	1,5%
Intereses de la deuda interna pública	0,4%	0,2%	-0,1%	-0,4%	-0,5%
Ahorro público del SPNF	8,0%	8,5%	8,8%	8,9%	9,1%
Inversión pública	4,7%	6,3%	6,2%	6,3%	6,2%
Superávit Primario	5,6%	3,0%	3,3%	3,5%	3,8%
Déficit fiscal global	-3,4%	-2,1%	-2,5%	-2,6%	-2,9%
Financiamiento interno público	-2,5%	-4,7%	-5,3%	-5,4%	-5,5%
Financiamiento externo público	-1,3%	2,4%	2,6%	2,5%	2,4%
Intereses por activos externos del BCE	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
<b>Deuda y Activos de Reserva</b>					
Deuda externa total	41,6%	43,9%	46,3%	48,5%	50,3%
Deuda externa privada	16,6%	17,5%	18,5%	19,3%	20,1%
Deuda externa pública	25,0%	26,4%	27,8%	29,1%	30,3%
Pasivos públicos internos	2,6%	-2,2%	-7,4%	-12,5%	-17,4%
Reservas del BCE	9,0%	9,3%	9,6%	9,8%	10,1%

<b>Resumen</b>					
Tasa de crecimiento del PIB real	4,1%	3,9%	4,7%	4,7%	4,7%
Ahorro público primario	10,3%	9,4%	9,6%	9,8%	10,0%
Requerimiento de ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,5%	2,8%	2,9%
Financiamiento externo requerido	-2,2%	3,9%	4,3%	4,2%	4,0%
Financiamiento externo público requerido	-1,3%	2,4%	2,6%	2,5%	2,4%
Requerimiento de endeudamiento interno público	-2,5%	-4,7%	-5,3%	-5,4%	-5,5%
Ratio ahorro privado/ingreso disponible privado	24,4%	19,9%	25,8%	25,1%	24,9%

## ANEXO 12

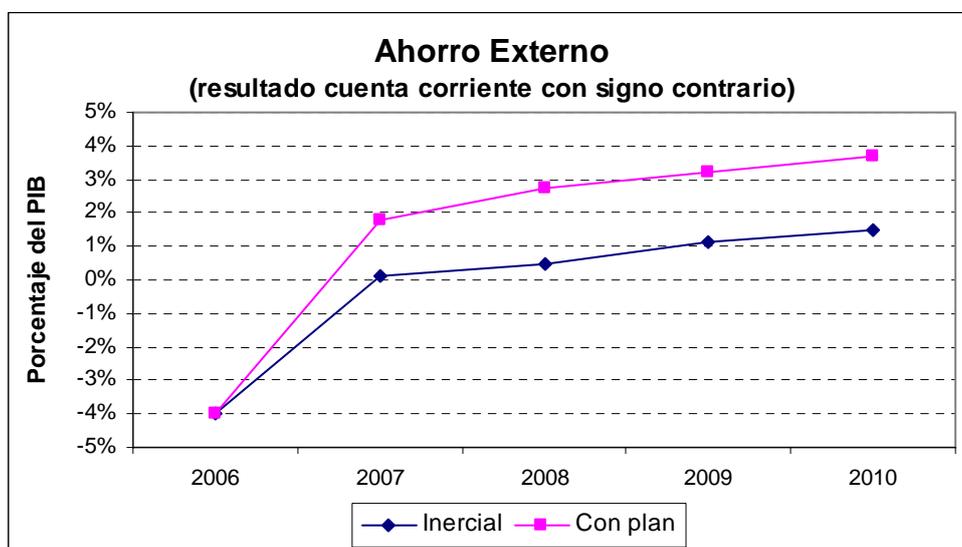
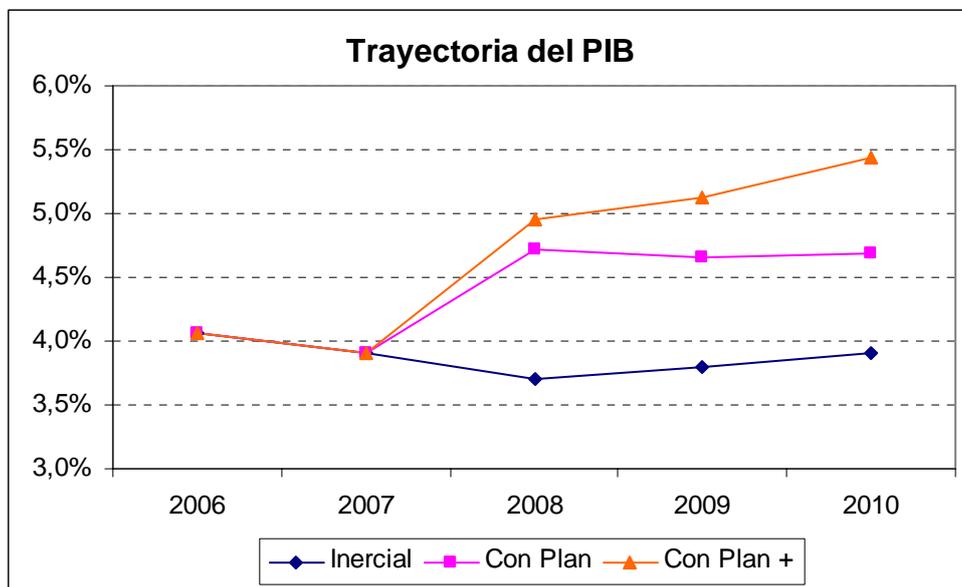
PROYECCION CON PLAN: Cierre II	Años				
	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Escenario optimista</b>					
<b>Escenario Internacional</b>					
Tasa de crecimiento de la economía mundial	5,4%	5,9%	5,9%	5,8%	4,8%
Tasa de interés de la deuda privada Externa	9,0%	9,0%	8,5%	8,0%	7,5%
Tasa de interés de la deuda publica Externa	7,0%	7,0%	6,5%	6,0%	5,5%
Tasa de interés de la deuda publica Interna	6,0%	6,0%	5,5%	5,0%	4,5%
Precio internacional del petróleo	65,0	61,4	65,5	65,9	65,9
Efecto términos de intercambio	0,0%	2,1%	1,6%	0,6%	0,2%
Inflación EEUU (WEO)	3,2%	1,9%	2,5%	2,5%	2,5%
<b>Parámetros</b>					
Ratio stock de capital/PIB	2,6	3,0	3,4	3,3	3,3
Tasa de depreciación del stock de capital	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Relación marginal capital - producto	5,9	6,9	6,9	6,9	6,9
Ratio importaciones bienes de capital/inversión total	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%
Ratio inversión pública/inversión total	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%
Ratio deuda externa privada/deuda externa total	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%	39,9%
	<b>Ratios del PIB a precios del 2006</b>				
<b>Ingreso, Ahorro y Producción</b>					
Tasa de crecimiento del PIB real	4,1%	3,9%	4,7%	4,7%	4,7%
Ingreso Nacional	102,7%	104,9%	104,7%	104,0%	103,8%
Ahorro privado	19,5%	19,9%	19,7%	19,5%	19,6%
Ratio ahorro privado/ingreso disponible privado	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%
Ahorro público	8,4%	10,9%	9,9%	10,1%	9,4%
Ahorro público primario	10,3%	11,6%	10,3%	10,6%	9,9%
Ahorro Nacional	27,9%	30,8%	29,6%	29,6%	29,0%
Ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,5%	2,8%	2,9%
Inversión bruta	23,9%	32,6%	32,1%	32,3%	32,0%
<b>Sector Externo</b>					
Exportaciones totales	34,6%	32,2%	31,6%	31,2%	30,9%
Petroleras	18,4%	16,0%	15,4%	15,0%	14,8%
No petroleras	16,1%	16,2%	16,1%	16,1%	16,1%
Importaciones totales	33,3%	36,7%	37,0%	37,4%	37,3%
Bienes de capital	6,9%	9,4%	9,3%	9,4%	9,3%
Resto (bienes de consumo e intermedios)	26,4%	27,3%	27,7%	28,0%	28,1%
Saldo balanza comercial	1,3%	-4,6%	-5,4%	-6,2%	-6,4%
Transferencias externas	7,5%	7,9%	8,1%	8,4%	8,6%
Intereses de la deuda externa total	3,3%	3,1%	3,1%	3,0%	2,9%
Intereses de la deuda pública	1,9%	1,7%	1,6%	1,6%	1,5%
Intereses de la deuda privada	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
Intereses por activos externos del BCE	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Pago neto de utilidades y dividendos (incluye remun. emps)	1,9%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%
Saldo cuenta corriente	4,0%	-1,8%	-2,4%	-2,9%	-2,8%
Inversión extranjera directa	5,1%	5,0%	5,0%	5,1%	5,3%
Otras inversiones del sector privado (salidas)	7,2%	6,5%	6,2%	5,9%	5,6%
Financiamiento externo total	-2,2%	3,9%	4,3%	4,2%	4,0%
Variación de reservas	-0,3%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%
Ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,5%	2,8%	2,9%
<b>Sector Fiscal</b>					
Ingresos totales	27,5%	27,0%	27,3%	27,5%	26,8%
Consumo público	11,4%	9,6%	11,1%	11,0%	11,0%
Jubilaciones y pensiones	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%

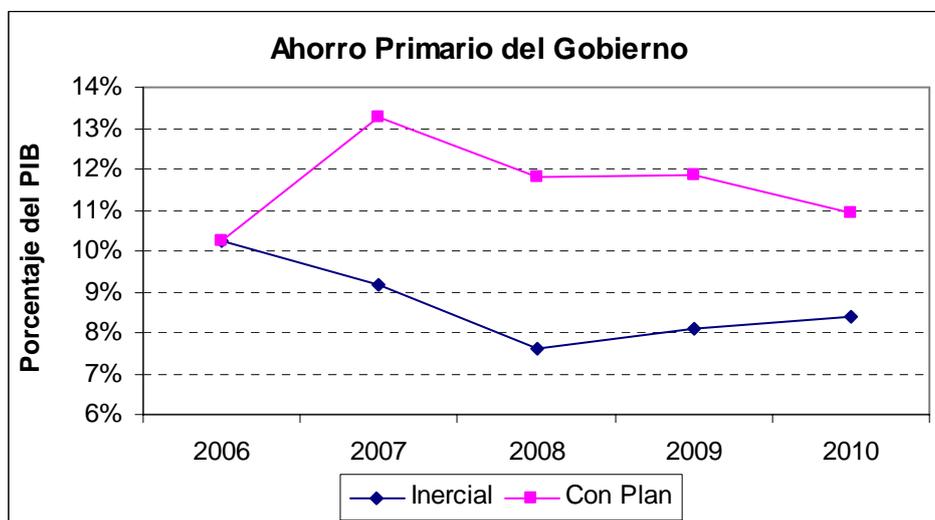
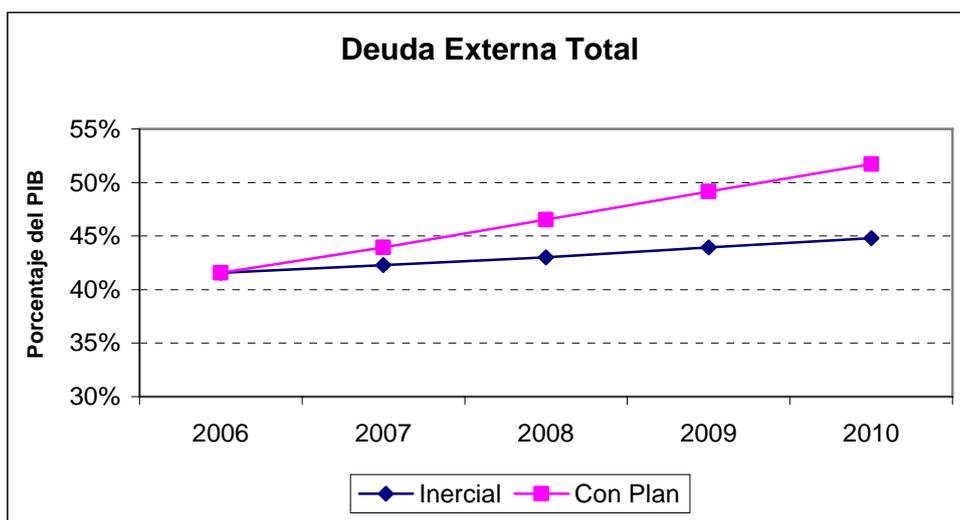
## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

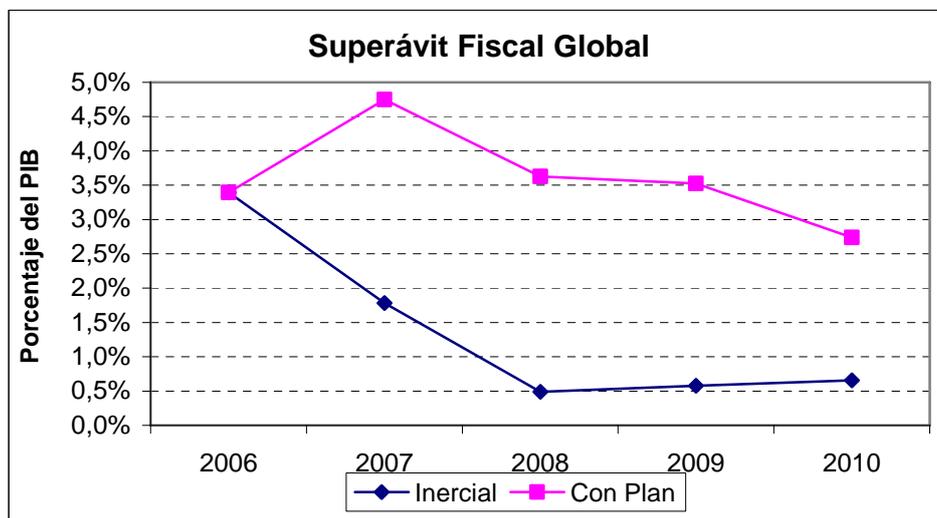
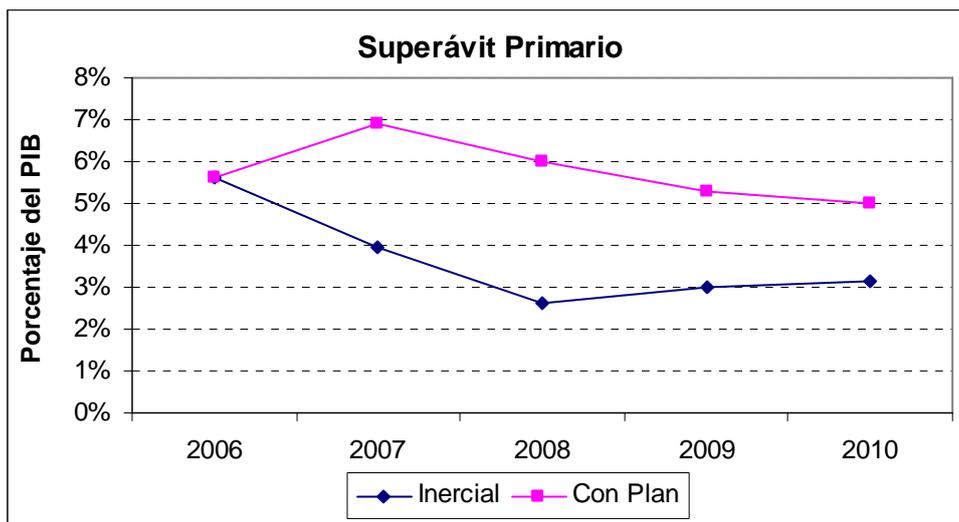
Otros gastos corrientes y de capital	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%
Ahorro público primario	10,3%	11,6%	10,3%	10,6%	9,9%
Ganancias intercambio del gobierno	0,0%	0,9%	0,7%	0,3%	0,1%
Intereses de la deuda pública total	2,2%	1,8%	1,5%	1,2%	1,0%
Intereses de la deuda externa pública	1,9%	1,7%	1,6%	1,6%	1,5%
Intereses de la deuda interna pública	0,4%	0,2%	-0,1%	-0,4%	-0,5%
Ahorro público del SPNF	8,0%	10,7%	9,7%	9,8%	9,2%
Inversión pública	4,7%	6,3%	6,2%	6,3%	6,2%
Superávit primario	5,6%	5,3%	4,1%	4,3%	3,7%
Déficit fiscal global	-3,4%	-4,4%	-3,4%	-3,5%	-3,0%
Financiamiento interno público	-2,5%	-6,9%	-6,3%	-6,3%	-5,6%
Financiamiento externo público	-1,3%	2,4%	2,6%	2,5%	2,4%
Intereses por activos externos del BCE	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
<b>Deuda y Activos de Reserva</b>					
Deuda externa total	41,6%	43,9%	46,3%	48,5%	50,3%
Deuda externa privada	16,6%	17,5%	18,5%	19,3%	20,1%
Deuda externa pública	25,0%	26,4%	27,8%	29,1%	30,3%
Pasivos públicos internos	2,6%	-4,4%	-10,5%	-16,3%	-21,2%
Reservas del BCE	9,0%	9,3%	9,6%	9,8%	10,1%

<b>Resumen</b>					
Tasa de crecimiento del PIB real	4,1%	3,9%	4,7%	4,7%	4,7%
Ratio ahorro privado/ingreso disponible privado	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%
Requerimiento de ahorro externo	-4,0%	1,8%	2,5%	2,8%	2,9%
Financiamiento externo requerido	-2,2%	3,9%	4,3%	4,2%	4,0%
Déficit fiscal global	-3,4%	-4,4%	-3,4%	-3,5%	-3,0%
Financiamiento externo público requerido	-1,3%	2,4%	2,6%	2,5%	2,4%
Ahorro público primario	10,3%	11,6%	10,3%	10,6%	9,9%
Requerimiento de endeudamiento interno público	-2,5%	-6,9%	-6,3%	-6,3%	-5,6%

ANEXO 13







## ANEXO 14



## Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial

### Línea de Base

		Valor	Año	Fuente
<i>Meta 1.1: Revertir la desigualdad económica al menos a niveles de 1995</i>				
Indicador 1:	Coeficiente de Gini de consumo	<u>0.46</u>	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
<i>1.1.1: Reducir la brecha de consumo entre el 10% más rico y el 10% más pobre, al menos a niveles de 1995</i>				
Indicador 2:	Participación del 10% más pobre y del 10% más rico	1.9%-35.1%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 3:	Razón 10% más rico/10% más pobre	18.00%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 4:	Tasa de matrícula universitaria	19.00%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 5:	Porcentaje de UPAs por tamaño por tipo de tenencia	68.50%	2000	INEC - Censo Nacional Agropecuario
Indicador 6:	Tarifa Kw/h para hogares de menores ingresos	9.77	2006	CONELEC
<i>Meta 1.2: Reducir la pobreza</i>				

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Indicador 1:	Extrema pobreza de consumo	12.90%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 2:	Pobreza de consumo	38.30%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 3:	Extrema de pobreza según NBI	27.60%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
<b>Meta 1.3: Aumentar al 14% la presión tributaria al 2011</b>				
Indicador 1:	Gasto per cápita del gobierno central	149.26	2006	Ministerio de Economía y Finanzas
	Inversión per cápita del gobierno central	26.9	2006	Ministerio de Economía y Finanzas
Indicador 2:	Gasto social y público por quintiles vs. distribución del consumo por quintiles	N/D		
Indicador 3:	Tipo Impositivo Efectivo para el IVA	2% - 14%	2006	SRI
Indicador 4:	Gini antes de impuestos/Gini después de impuestos	0.999	2004	SRI
Indicador 5:	Porcentaje de evasión tributaria/PIB	4.50%	2001	SRI - BCE
	Porcentaje de evasión del IVA con relación al PIB	1.60%	2001	SRI - BCE
	Porcentaje de evasión del Impuesto a la renta con relación al PIB	2.90%	2001	SRI - BCE
Indicador 6:	Presión tributaria. Recaudación/PIB	10.90%	2006	SRI - BCE
<b>Meta 1.4: Disminuir los niveles de concentración de la tierra y promover el acceso a suelo de calidad</b>				
Indicador 1:	Coeficiente de Gini de la tierra	0.8	2000	INEC - Censo Nacional Agropecuario
<b>Meta 1.5: Aumentar la educación inicial y el desarrollo cognitivo</b>				
<b>1.5.1: Aumentar el desarrollo intelectual y emocional de los niños y niñas</b>				

**Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010**

	<i>1.5.2: Incorporar 400.000 los niños/as a programas o servicios de desarrollo infantil</i>			
Indicador 1:	Porcentaje de niños y niñas de 0 a 4 años que asisten a programas o servicios de desarrollo infantil y a guardería	13.90%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 2:	Porcentaje de niños y niñas discapacitados que asisten a programas o servicios de desarrollo infantil	N/D		
	<i>1.5.3: Aumentar al 30% la tasa de educación inicial</i>			
Indicador 3:	Tasa neta de matrícula en educación inicial (3 y 4 años) solo pre-kinder	8.87%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
	<i>1.5.4: Alcanzar el 96% de niños y niñas matriculados en primer año de básica</i>			
Indicador 4:	Tasa neta de matrícula en primero de básica (5 y 6 años)	45.50%	2006	INEC - ENEMDU 2006
	<i>1.5.5: Promover la estimulación temprana de niños/as con alguna discapacidad</i>			
	<i>Meta 1.6: Auspiciar la igualdad a las horas dedicadas al trabajo reproductivo</i>			
	Razón tiempo dedicado a trabajo reproductivo, mujeres/hombres	Se desglosa en estos tres indicadores:		
Indicador 1:	Trabajo doméstico	2.8	2006	INEC - ENEMDU 2006
	Cuidado de hijos	2.5	2006	INEC - ENEMDU 2006
	Trabajo voluntario	0.6	2006	INEC - ENEMDU 2006
	<i>Meta 1.7: Disminuir la brecha del ingreso laboral entre hombres y mujeres</i>			
Indicador 1:	Brecha en el ingreso laboral entre mujeres y hombres	15.80%	2006	INEC - ENEMDU 2006

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Indicador 2:	Brecha en el ingreso laboral entre indígenas y no indígenas	N/D		
Indicador 3:	Brecha en el ingreso laboral entre afroecuatorianos y no afroecuatorianos	N/D		
Indicador 4:	Brecha en el ingreso laboral entre discapacitados y no discapacitados	N/D		
Indicador 5:	Brecha en el ingreso laboral entre personas jóvenes (de 15 a 24 años de edad) y mayores de 24 años.	N/D		
<b>Meta 1.8: Universalizar la inscripción de nacimiento al 2009</b>				
Indicador 1:	Nacidos vivos con inscripción normal de nacimiento	52.70%	2005	INEC - Anuario de Estadísticas Vitales 2005
Indicador 2:	Nacidos vivos con inscripción tardía de nacimiento (moderada)	26.70%	2005	INEC - Anuario de Estadísticas Vitales 2005
Indicador 3:	Ecuadorianas/os con inscripción tardía de nacimiento (grave)	20.60%	2005	INEC - Anuario de Estadísticas Vitales 2005
Indicador 4:	Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años con inscripción de nacimiento	87.50%	2006	INEC - ENEMDU 2006
<b>Meta 1.9: Defender los derechos de las personas con alguna discapacidad</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de empresas que tienen al menos un 1% de sus trabajadores discapacitados	N/D		
<b>Meta 1.10: Disminuir la mendicidad, la explotación sexual y la trata de niños, niñas y adolescentes</b>				
<b>1.10.1: Erradicar la mendicidad infantil</b>				
Indicador 1:	Tasa de denuncias de explotación sexual (por cada 100.000 habitantes)	N/D		

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

---

Indicador 2:	Número de niños, niñas y adolescentes mendigos	3000	2006	DYA - INNFA
<b><i>Meta 1.11: Mejorar las condiciones del área rural</i></b>				
Los indicadores para esta meta se encuentran transversalizados en algunas dimensiones				



## Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía

### Línea de Base

	Valor	Año	Fuente
<b>Meta 2.1: Alcanzar el 96% de matrícula en educación básica</b>			
Indicador 1: Tasa neta de matrícula en educación básica	90.88%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 2: Tasa de transición entre séptimo y octavo de básica	68.96%	2002	SINEC
<b>2.1.1: Integrar a la educación regular a los niños/as y adolescentes con alguna discapacidad</b>			
<b>Meta 2.2: Aumentar en 25% el número de adolescentes en educación media o bachillerato</b>			
Indicador 1: Tasa neta de matrícula en educación media o bachillerato.	48.34%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
<b>Meta 2.3: Incrementar el rendimiento escolar de alumnos y alumnas en matemáticas y castellano</b>			
Indicador 1: Calificación matemáticas 3ro de básica	8.5	2000	SINMLA - Ministerio de Educación
Indicador 2: Calificación matemáticas 7mo de básica	6	2000	SINMLA - Ministerio de Educación

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Indicador 3: Calificación matemáticas 10mo de básica	6	2000	SINMLA - Ministerio de Educación
Indicador 4: Calificación castellano 3ro de básica	9.5	2000	SINMLA - Ministerio de Educación
Indicador 5: Calificación castellano 7mo de básica	9.8	2000	SINMLA - Ministerio de Educación
Indicador 6: Calificación castellano 10mo de básica	11.7	2000	SINMLA - Ministerio de Educación
<b>Meta 2.4: Erradicar la desnutrición crónica severa</b>			
Indicador 1: Desnutrición crónica severa	6.30%	2006	SIISE: INEC - ECV 2005 - 2006. CEPAR - CEPAR - ENDEMAIN 2004
<b>2.4.1: Reducir el retraso en talla para la edad en 45%</b>			
Indicador 2: Desnutrición crónica en los menores de 5 años	18.10%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 3: Desnutrición global	8.60%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 4: Desnutrición aguda	1.70%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 5: Porcentaje de personas con déficit calórico	N/D		
Indicador 6: Porcentaje de personas con déficit proteico	N/D		
Indicador 7: Porcentaje de niños y niñas con bajo peso al nacer	9.40%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 8: Porcentaje de niños y niñas obesos	N/D		
<b>Meta 2.5: Ecuador libre de analfabetismo nacional, urbano y rural al 2009</b>			

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Indicador 1:	Porcentaje de analfabetismo funcional	16.20%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 2:	Porcentaje de analfabetismo en las personas mayores de 15 años	9.10%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 3:	Porcentaje de analfabetismo en las personas mayores de 15 años en el área urbana	5.20%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
	Porcentaje de analfabetismo en las personas mayores de 15 años en el área rural	17.70%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
<b>Meta 2.6: Aumentar los docentes de educación básica con títulos universitarios</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de maestros de educación básica con título universitario	67.40%	2004-2005	Ministerio de Educación- SINEC
<b>Meta 2.7: Triplicar el acceso a Internet</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de personas mayores a 12 años que usa Internet al menos 1 vez a la semana	7.20%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006



## Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población

### Línea de Base

		Valor	Año	Fuente
<i>Meta 3.1: Reducir en 25% la mortalidad de la niñez</i>				
Indicador 1:	Tasa de mortalidad de la niñez (por 1000 nacidos vivos)	21.8	2004	INEC - Anuario de Estadísticas Vitales
<i>Meta 3.2: Reducir en 25% la mortalidad infantil</i>				
Indicador 1:	Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)	15.5	2004	INEC - Anuario de Estadísticas Vitales
<i>Meta 3.3: Reducir en 35% la mortalidad neonatal precoz</i>				
Indicador 1:	Tasa de mortalidad neonatal	8.3	2005	INEC - Anuario de Estadísticas Vitales
Indicador 2:	Tasa de mortalidad neonatal precoz (por 1000 nacidos vivos)	6.2	2004	INEC - Anuario de Estadísticas Vitales

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

<b>Meta 3.4: Reducir en 30% la mortalidad materna</b>				
Indicador 1:	Razón de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)	50.7	2004	INEC - Anuario de Estadísticas Vitales
<b>Meta 3.5: Reducir en 25% el embarazo adolescente</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de uso de anticonceptivos en adolescentes de 15 a 29 años	50.50%	1999	CEPAR - ENDEMAIN
Indicador 2:	Porcentaje de adolescentes de 15 a 19 años embarazadas	8.70%	2004	CEPAR - ENDEMAIN
Indicador 3:	Aporte de la fecundidad adolescente a la fecundidad total	15%	2004	CEPAR - ENDEMAIN
<b>Meta 3.6: Aumentar los servicios de salud a las mujeres</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de cobertura de atención a post-parto	36.72%	2004	CEPAR - ENDEMAIN
Indicador 2:	Porcentaje de cuidados obstétricos y neonatales esenciales	N/D		
	Porcentaje de cuidados obstétricos y neonatales ampliados	N/D		
<b>3.6.1: Conseguir que un 80% de las mujeres se realice al menos un papanicolaou cada tres años</b>				
Indicador 3:	Porcentaje de mujeres de 35 a 49 años que se realiza al menos un papanicolaou cada 3 años	63.60%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
<b>Meta 3.7: Reducir accidentes de tránsito y delitos contra las personas</b>				
<b>3.7.1: Reducir en 20% la mortalidad por accidentes de tránsito</b>				
Indicador 1:	Tasa de muertes por accidentes de tránsito (por 100.000 habitantes)	17.8	2005	INEC - Anuario de Estadísticas Vitales

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

<b>3.7.2: Reducir los delitos contra las personas</b>				
Indicador 2:	Tasa de denuncias de delitos contra las personas (por 100.000 habitantes)	257	2005	Policía Judicial
Indicador 3:	Porcentaje de familias cuyos ingresos se vieron afectados por hechos delictivos	4.16%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
<b>Meta 3.8: Desacelerar la tendencia del VIH / SIDA</b>				
Indicador 1:	Tasa de VIH / SIDA	12.7	2005	Ministerio de Salud Pública
Indicador 2:	Tasa recién nacidos infectados con VIH	N/D		
Indicador 3:	Porcentaje de uso de preservativos en relación a otros métodos anticonceptivos	1.90%	2004	CEPAR - ENDEMAIN
<b>Meta 3.9: Aumentar 300.000 viviendas con un sistema de eliminación de excretas</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de viviendas con acceso a un sistema de eliminación de excretas	78.60%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 2:	Porcentaje de viviendas con acceso a red de alcantarillado	49.50%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
<b>Meta 3.10: Aumentar el número de personas con acceso a un hábitat apropiado para la vida</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de hogares cuya vivienda es propia	65.70%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 2:	Tasa de incidencia de Tuberculosis Bk+ (por 100.000 habitantes)	23.1	2005	Ministerio de Salud Pública
Indicador 3:	Tasa de incidencia de Paludismo (por 100.000 habitantes)	124.7	2005	Ministerio de Salud Pública
Indicador 4:	Tasa de incidencia de Dengue Clásico (por 100.000 habitantes)	47.1	2005	Ministerio de Salud Pública

**Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010**

	<b>3.10.1: Construir 150.000 viviendas nuevas para reducir el hacinamiento</b>			
Indicador 5:	Porcentaje de hogares que viven en hacinamiento	22.00%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
	<b>3.10.2: Construir 150.000 viviendas para reducir el déficit de calidad habitacional</b>			
Indicador 6:	Porcentaje de viviendas con déficit crítico no susceptible de reparación	16.80%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
	<b>3.10.3: Mejorar las condiciones de 220.000 viviendas</b>			
Indicador 7:	Porcentaje de viviendas de mala calidad susceptibles de reparación	46.90%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
	<b>Meta 3.11: Mejorar la calidad y calidez de los servicios de salud</b>			
Indicador 1:	Personas satisfechas con los servicios de salud	N/D		
Indicador 2:	Tiempo de espera promedio para la atención por enfermedad en instituciones de salud pública	73,49 min.	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 3:	Porcentaje de personas que, como parte de la consulta, recibió medicamento	N/D		
Indicador 4:	Porcentaje de unidades de atención primaria con licenciamiento (en implementación)	N/D		



## Promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros

### Línea de Base

		Valor	Año	Fuente
<i>Meta 4.1: Promover nuevos espacios de conservación como áreas con necesidad de manejo especial (área protegida, manejo compartido, zona intangible, moratoria de explotación, entre otros)</i>				
Indicador 1:	Porcentaje de remanencia de la vegetación natural por ecosistema	55.26%	2006	Ministerio del Ambiente / ECOCIENCIA
Indicador 2:	Proporción de unidades de paisaje protegidas en el Sistema Nacional por representación nacional	18.50%	2001	Ministerio del Ambiente / TNC / ECOCIENCIA
	<i>4.1.1: Incluir 3.708 km<sup>2</sup> marino-costeros considerados de muy alta prioridad, bajo un sistema de conservación y manejo ambiental</i>			
	<i>4.1.2: Aumentar al 30% las áreas terrestres de conservación y manejo ambiental, de acuerdo con las prioridades del estudio Vacíos de Conservación</i>			

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Indicador 3:	Prioridades de conservación	18.83%	2006	Vacios y Prioridades de Conservación para la Biodiversidad Terrestre en el Ecuador Continental. MAE; TNC; ECOCIENCIA
Indicador 4:	Número de especies amenazadas (UICN) por grupo taxonómico	2180	2006	Ministerio del Ambiente
<b>Meta 4.2: Promover la reducción de gases de efecto invernadero (GEI) y la contaminación del agua y suelo</b>				
Indicador 1:	Emisión de toneladas métricas de CO2	20073	2004	OLADE
Indicador 2:	Emisión de toneladas métricas de clorofluorocarbonos	1474	2004	OLADE
Indicador 3:	Proporción de partículas contaminantes en el aire en principales ciudades	N/D		
Indicador 4:	Proporción de pesticidas y elementos contaminantes en el suelo	N/D		
Indicador 5:	Proporción de agentes contaminantes presentes en fuentes y afluentes de agua.	N/D		
<b>4.2.1: Disminuir en un 20% el área de suelo contaminado por efecto de actividad petrolera estatal</b>				
Indicador 6:	Superficie en m <sup>2</sup> de suelo contaminado	256556	2003	Petroecuador
<b>4.2.2: Tratamiento del 100% de las piscinas sin remediación de responsabilidad de la actividad petrolera estatal</b>				
Indicador 7:	Número de piscinas contaminadas en el área de extracción estatal	244	2007	Ministerio de Ambiente / UGM

**Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010**

<b>Meta 4.3: Promover el manejo sostenible de recursos naturales estratégicos (suelo, agua, subsuelo, bosques y biodiversidad)</b>				
<b>4.3.1: Reducir la tasa anual de deforestación a menos del 1%</b>				
Indicador 1:	Tasa de deforestación	1.8	2006	Ministerio del Ambiente
<b>4.3.2: Reforestar 150.000 ha de plantaciones para: industrias, conservación y agroforestería</b>				
Indicador 2:	Tasa de deforestación de manglares	N/D		
Indicador 3:	Número y volumen de derrames petroleros	N/D		
Indicador 4:	Volumen de aguas de formación vertidas en los ríos	N/D		
Indicador 5:	Volumen de mercurio u otros elementos contaminantes de la actividad minera vertidos en los ríos	N/D		
Indicador 6:	Variación del volumen de reservas de agua dulce	N/D		
Indicador 7:	Porcentaje de superficie de suelo erosionado	5.25%	2000	Ministerio del Ambiente
Indicador 8:	Porcentaje de UPAs por tamaño, por aptitud agrícola	34.39%	2002	PRONAREG-ORSTOM
<b>Meta 4.4: Fomentar las actividades no petroleras y no extractivas a gran escala</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de actividades comerciales asociadas a la biodiversidad no extractivas	N/D		
Indicador 2:	Crecimiento del PIB asociado a productos y servicios de la biodiversidad.	N/D		
<b>Meta 4.5: Promover el acceso universal al agua entubada y agua potable</b>				

**Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010**

	<i>4.5.1: Alcanzar el 70% de viviendas con acceso a agua entubada por red pública dentro de la vivienda</i>			
Indicador 1:	Proporción de hogares con acceso a agua potable	49.00%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 2:	Proporción de viviendas con acceso a agua entubada permanente por red pública dentro de la vivienda	48.00%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 3:	Porcentaje de pérdidas de agua por fuga	N/D		
<i>Meta 4.6: Promover la prevención del riesgo natural y antrópico</i>				
Indicador 1:	Número de afectados y víctimas por desastres naturales prevenibles	357954	2006	EM-DAT/Defensa Civil
Indicador 2:	Porcentaje de población expuesta a mayores amenazas naturales	Se desglosa en:		
	Porcentaje de población expuesta a mayor riesgo volcánico	19.08%	2002	INEC: 2001 Censo de Población y Vivienda MAG/SIGAGRO 2002
	Porcentaje de población expuesta a mayor riesgo sísmico	42.97%	2002	INEC: 2001 Censo de Población y Vivienda MAG/SIGAGRO 2002
	Porcentaje de población expuesta a mayor riesgo por deslizamiento de tierra	66.57%	2002	INEC: 2001 Censo de Población y Vivienda MAG/SIGAGRO 2002
	Porcentaje de población expuesta a mayor riesgo por inundación	33.90%	2002	INEC: 2001 Censo de Población y Vivienda MAG/SIGAGRO 2002

<i>Meta 4.7: Garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y comunidades afroecuatorianos</i>				
	<i>4.7.1: Garantizar la participación de la población en la gestión ambiental</i>			
Indicador 1:	Número de procesos de consulta previa desarrollados en materia ambiental	N/D		
Indicador 2:	Número de comunidades y pueblos afectados por daños ambientales por actividades petroleras, mineras o forestales	N/D		
Indicador 3:	Número de proyectos extractivos que cuentan con evaluación positiva de impactos ambientales	N/D		



## Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana

### Línea de Base

		Valor	Año	Fuente
<i>Meta 5.1: Aumentar progresivamente la inversión social con recursos propios hasta alcanzar el 33% del Presupuesto</i>				
Indicador 1:	Participación de la inversión social en el Presupuesto General del Estado	22.20%	2006	Ministerio de Economía y Finanzas
Indicador 2:	Tasa de crecimiento anualizada de la inversión en salud	19.73%	2005-2006	Ministerio de Economía y Finanzas
Indicador 3:	Tasa de crecimiento anualizada de la inversión en educación	28.25%	2005-2006	Ministerio de Economía y Finanzas
Indicador 4:	Tasa de crecimiento anualizada de la inversión en saneamiento básico	N/D		

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

<b>Meta 5.2: Avanzar sustancialmente en la solución de asuntos conflictivos y reducir los impactos del Plan Colombia</b>				
Indicador 1:	Número de desplazados	N/D		
Indicador 2:	Número de personas desplazadas que han sido atendidas por autoridades ecuatorianas	N/D		
Indicador 3:	Porcentaje de muertes debido a acciones militares en la frontera norte	2.00%	2006-2007	Cancillería - INEC - Anuario de Estadísticas Vitales
Indicador 4:	Número de avistamientos de fumigaciones en territorio ecuatoriano (en semanas)	8	2005	Acción Ecológica
<b>5.2.1: Disminuir en un 20% la pobreza por NBI para las provincias de la frontera norte</b>				
Indicador 5:	Pobreza por NBI en las provincias de la frontera norte	Frontera Norte:	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
	Carchi	53.00%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
	Esmeraldas	69.20%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
	Imbabura	45.40%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
	Sucumbíos	71.40%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
	Orellana	71.40%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
<b>Meta 5.3: Garantizar los derechos de los emigrantes e inmigrantes y promover su plena inserción en la sociedad en la que se desenvuelven.</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de migrantes que obtuvo residencia permanente	N/D		
Indicador 2:	Porcentaje de migrantes asegurados en el Seguro general	N/D		

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Indicador 3:	Porcentaje de refugiados legalmente reconocidos	26.53%	2006	Ministerio Relaciones Exteriores
<b>Meta 5.4: Incrementar la balanza comercial entre los países de la región (especialmente la Comunidad Andina de Naciones)</b>				
<b>5.4.1: Diversificar mercados para la exportación de productos ecuatorianos</b>				
Indicador 1:	Participación de exportaciones a principales mercados de destino en el total de exportaciones	<a href="#">Valores por destino</a>	2006	Banco Central del Ecuador
Indicador 2:	Saldo en la balanza comercial con CAN	-246.9	2006	Banco Central del Ecuador
Indicador 3:	Saldo de la balanza comercial con los países de América del Sur (excluidos los países de la CAN)	-1231.9	2006	Banco Central del Ecuador
Indicador 4:	Saldo de la balanza comercial con los países de Asia pacífico (Japón y Taiwán)	-437.21	2006	Banco Central del Ecuador
Indicador 5:	Saldo de productos no petroleros con EE.UU.	N/D		
<b>Meta 5.5: Garantizar la defensa y la soberanía integral del territorio continental, insular, marítimo y el espacio aéreo</b>				
Indicador 1:	Número de amenazas neutralizadas y/o eliminadas / Número de amenazas	N/D		
Indicador 2:	Número de misiones de paz en las que participa el Ecuador	4	2003-2005	Ministerio de Relaciones Exteriores
<b>Meta 5.6: Impulsar la agenda positiva y dinamizar las relaciones bilaterales con los países vecinos</b>				
Indicador 1:	Saldo en la balanza comercial con Perú	692.1	2006	Banco Central del Ecuador

Indicador 2:	Saldo de la balanza comercial con Colombia	-828.2	2006	Banco Central del Ecuador
Indicador 3:	Número de proyectos de infraestructura desarrollados conjuntamente	N/D		



## Garantizar el trabajo estable, justo y digno

### Línea de Base

		Valor	Año	Fuente
<i>Meta 6.1: Promover el acceso de las personas más pobres a un trabajo estable o a micro emprendimientos que les permita salir de la pobreza</i>				
	<i>6.1.1: Aumentar en 500.000 créditos para beneficiarios del BDH</i>			
Indicador 1:	Número de créditos para beneficiarios del BDH	7000	2006	Programa de Protección Social

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Indicador 2:	Porcentaje de personas que recibe el BDH que ha recibido capacitación para la administración y el uso del micro crédito en microemprendimientos.	N/D		
Indicador 3:	Porcentaje de jóvenes pertenecientes a familias que reciben el BDH que están matriculados en educación media y/o universidad.	N/D		
<b>Meta 6.2: Revertir la tendencia creciente del subempleo y reducirlo en un 8%</b>				
Indicador 1:	Tasa de desempleo	6.30%	2006	INEC - ENEMDU 2006
Indicador 2:	Tasa de subempleo bruto	64.47%	2006	INEC - ENEMDU 2006
Indicador 3:	Ocupación total por rama de actividad	<a href="#">% por rama</a>	2006	INEC - ENEMDU 2006
Indicador 4:	Tasa de desempleo por rama de actividad	<a href="#">% por rama</a>	2006	INEC - ENEMDU 2006
Indicador 5:	Tasa de subempleo por rama de actividad	<a href="#">% por rama</a>	2006	INEC - ENEMDU 2006
<b>6.2.1: Aumentar en 4 veces el porcentaje de la PEA que recibe capacitación pública para su beneficio profesional</b>				
Indicador 6:	Porcentaje de PEA que ha recibido capacitación pública para su beneficio profesional	1.90%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
<b>Meta 6.3: Reducir en un 34% el porcentaje de niños y niñas que trabaja y no estudia</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de niños y niñas de 8 a 17 años que trabaja y no estudia	7.50%	2006	INEC - ENEMDU 2006
<b>Meta 6.4: Fomentar un ingreso mínimo decente</b>				

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Indicador 1:	Brecha entre el costo de la canasta básica e ingreso mínimo	30.30%	2006	Ministerio de Trabajo - INEC - ENEMDU 2006
Indicador 2:	Porcentaje de madres comunitarias cuyo su salario es menor al mínimo	N/D		
Indicador 3:	Porcentaje de servicio doméstico cuyo salario es inferior al mínimo	15.97%	2006	INEC - ENEMDU 2006
<b>Meta 6.5: Reducir la tasa de migración a los niveles del período 1990-1995</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de familias con al menos un miembro que ha migrado por razones de trabajo	5.72%	2006	ECV 2005 - 2006
Indicador 2:	Número de investigadores que han retornado al país	N/D		
Indicador 3:	Tasa neta de migración	-3.9	2001	INFOPLAN
<b>Meta 6.6: Promover el desarrollo de estrategias para proporcionar a los y las jóvenes un trabajo digno y productivo</b>				
<b>6.6.1: Aumentar 70.000 plazas de trabajo para jóvenes</b>				
Indicador 1:	Tasa de desempleo de personas jóvenes (entre 16 y 29 años de edad)	10.87%	2006	INEC - ENEMDU 2006
Indicador 2:	Tasa de subempleo de personas jóvenes (entre 16 y 29 años de edad)	51.70%	2006	INEC - ENEMDU 2006
Indicador 3:	Brecha de ingresos por rango de edad	N/D		
<b>Meta 6.7: Fomentar un turismo alternativo sostenible</b>				
Indicador 1:	Empresas de turismo alternativo y sostenible creadas respecto del total de empresas de turismo	N/D		
<b>6.7.1: Aumentar a 1700 millones de USD el ingreso de divisas por concepto de turismo.</b>				

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Indicador 2:	Ingreso neto de divisas por concepto de turismo	492	2006	Organización Mundial del Turismo
<b>6.7.2: Aumentar a 1.45 millones el número de visitantes extranjeros</b>				
Indicador 3:	Número de visitantes extranjeros (miles de personas)	841	2006	Ministerio de Turismo
<b>6.7.3: Aumentar a 680.000 visitantes nacionales al Sistema Nacional de Áreas Protegidas</b>				
Indicador 4:	Número de visitantes nacionales al Sistema Nacional Áreas Protegidas	293	2006	Ministerio de Turismo
Indicador 5:	Número de operaciones de turismo comunitario	N/D		
Indicador 6:	% de ecuatorianos que realizan turismo interno en temporada baja y alta	N/D		
<b>Meta 6.8: Eliminar la tercerización extrema</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de la población tercerizada en relación a la población ocupada mayor a 9 años	1.10%	2006	INEC - ENEMDU 2006
<b>Meta 6.9: Capacitar a 300.000 personas con alguna discapacidad para su inserción laboral</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de personas con alguna discapacidad mayores de 15 años analfabetas ocupadas	20.80%	2006	INEC - ENEMDU 2006
Indicador 2:	Porcentaje de personas con alguna discapacidad que trabajan en el sector público	5.50%	2001	INEC - Censo de Población y de Vivienda 2001



## Recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común

### Línea de Base

		Valor	Año	Fuente
<i>Meta 7.1: Incrementar el tiempo dedicado a la recreación y ocio voluntario</i>				
Indicador 1:	Porcentaje de tiempo semanal dedicado al ocio o recreación	13.10%	2005	INEC - ENEMDU 2005
<i>7.1.1: Aumentar la actividad física y recreación al 60% de la población</i>				
Indicador 2:	Porcentaje de personas mayores de 5 años que realiza actividad física al mes	43.50%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
<i>Meta 7.2: Aumentar la demanda de espectáculos culturales</i>				
Indicador 1:	Porcentaje de personas que asiste a espectáculos culturales	12.60%	2005	INEC - ENEMDU 2005
Indicador 2:	Frecuencia de la asistencia a espectáculos culturales	N/D		
<i>Meta 7.3: Crear y mantener espacios públicos (canchas deportivas, ludotecas, ciclovías, etc.)</i>				

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Indicador 1:	Número de personas por kilómetro cuadrado de áreas recreativas	N/D		
Indicador 2:	Porcentaje de centros urbanos que cuenta con ciclovías	N/D		
Indicador 3:	Número de personas por cancha deportiva pública	N/D		
Indicador 4:	Porcentaje de centros urbanos que cuenta con ludotecas públicas	N/D		
Indicador 5:	Número de personas por biblioteca	N/D		
<b>7.3.1: Aumentar los espacios públicos con acceso a personas con alguna discapacidad</b>				
<b>Meta 7.4: Aumentar el % de personas que se sienten satisfechos/as con su vida</b>				
Indicador 1:	Calificación promedio de satisfacción con la vida	6.05	2006	INEC - ENEMDU 2006
<b>Meta 7.5: Incrementar el acceso a información y a medios de comunicación</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de personas que leen el periódico al menos 2 veces por semana	N/D		
Indicador 2:	Porcentaje de personas que escuchan noticias por radio al menos 2 veces a la semana	N/D		
Indicador 3:	Porcentaje de personas que ven noticias por televisión al menos 2 veces por semana	N/D		
Indicador 4:	Porcentaje de hogares que gastaron en periódicos y/o revistas a la semana	26.20%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
<b>7.5.1: Impulsar la lectura de libros, revistas y/o periódicos</b>				
Indicador 5:	Porcentaje de hogares que gastaron mensualmente en libros, revistas, suscripciones a periódicos	4.00%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
<b>Meta 7.6: Garantizar la seguridad ciudadana</b>				

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

---

	<i>7.6.1: Disminuir en un 13.5% el número de muertes por agresión</i>			
Indicador 1:	Personas muertas por agresiones	2409	2005	INEC - Anuario de Defunciones Generales
	<i>7.6.2: Disminuir en 10% los delitos en general</i>			
Indicador 2:	Tasa de denuncia de delitos (por cada 100.000 habitantes)	1174	2006	Fiscalía General del Estado



## Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad

### Línea de Base

		Valor	Año	Fuente
<i>Meta 8.1: Incrementar el acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios culturales que hacen parte del sistema nacional de cultura</i>				
	<i>8.1.1: Aumentar la expresión musical ecuatoriana en un 200%</i>			
Indicador 1:	Número de ejemplares de música ecuatoriana autorizados para su edición	43.000	2006	Cámara Ecuatoriana del Libro
	<i>8.1.2: Aumentar la producción de películas ecuatorianas en un 200% y mejorar su distribución</i>			
Indicador 2:	Número de largometrajes	2.5	2006	Asocine, Raúl Kaliffé, 2007
	Número de documentales	1.5	2006	Asocine, Raúl Kaliffé, 2007
	Número de películas de ficción	1	2006	Asocine, Raúl Kaliffé, 2007
	Número de cortometrajes ecuatorianos	35	2006	Asocine, Raúl Kaliffé, 2007

**Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010**

<b>8.1.3: Aumentar la producción de libros ecuatorianos en un 200%</b>				
Indicador 3:	Producción de ejemplares de literatura publicados en el Ecuador	368	2005	Cámara Ecuatoriana del Libro
Indicador 4:	Número de espectáculos públicos por año	N/D		
Indicador 5:	Porcentaje de eventos culturales desarrollados por las instituciones culturales del sector público en áreas urbano marginales y rurales	N/D		
Indicador 6:	Porcentaje de personas que compran libros ecuatorianos al mes	N/D		
Indicador 7:	Número de proyectos culturales desarrollados de manera conjunta entre organismos gubernamentales del sector cultural y del área social	N/D		
<b>Meta 8.2: Mejorar los sistemas de registro y protección de la propiedad intelectual.</b>				
Indicador 1:	Número de convenios internacionales de protección intelectual ratificados por el Ecuador	N/D		
Indicador 2:	Variación en la tasa de registro de propiedad intelectual e industrial	N/D		
Indicador 3:	Número de investigaciones sobre saberes y conocimientos tradicionales	N/D		
<b>Meta 8.3: Afirmar la identidad y pertenencia cultural de las personas que han migrado de su entorno familiar dentro y fuera del país</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de programas dirigidos a migrantes respecto del total de programas culturales	N/D		
<b>Meta 8.4: Promover la conservación de lenguas y dialectos indígenas e incrementar su uso</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de indígenas que habla castellano y lengua nativa	N/D		
<b>8.4.1: Aumentar el % de población indígena que habla alguna lengua nativa</b>				

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

---

Indicador 2:	Porcentaje de población autodefinida como indígena que habla alguna lengua nativa	66.90%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 3:	Porcentaje de indígenas que hablan castellano	N/D		
	<b><i>8.4.2: Revertir la tendencia de población no indígena que habla alguna lengua nativa, al menos a niveles del 2003</i></b>			
Indicador 4:	Porcentaje de personas autodefinida como no indígenas que habla alguna lengua nativa	1.40%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006



## Fomentar el acceso a la justicia

### Línea de Base

		Valor	Año	Fuente
<i>Meta 9.1: Impulsar la reducción de la violencia contra las mujeres, niños y niñas, y adolescentes</i>				
Indicador 1:	Violencia psicológica intrafamiliar contra las mujeres en los últimos 12 meses	15.30%	2004	CEPAR - ENDEMAIN
	Violencia física intrafamiliar contra las mujeres en los últimos 12 meses	10.30%	2004	CEPAR - ENDEMAIN
Indicador 2:	Violencia sexual intrafamiliar contra las mujeres en los últimos 12 meses	3.80%	2004	CEPAR - ENDEMAIN
<i>9.1.1: Eliminar la agresión de profesores en las escuelas y colegios</i>				
Indicador 3:	Porcentaje de niños y niñas de 6 a 17 años que declaran ser agredidos físicamente por profesores	27.40%	2004	DNI: Mi opinión sí cuenta
<i>Meta 9.2: Promover el conocimiento de la Constitución</i>				
Indicador 1:	Porcentaje de personas que conoce la Constitución de la República	N/D		
<i>Meta 9.3: Desarrollar una cultura que permita conocer el sentido y alcance del ordenamiento jurídico del país y, a los ciudadanos, conocer sus derechos y obligaciones</i>				
Indicador 1:	Porcentaje de niñas/os que conocen sus derechos	N/D		

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Indicador 2:	Horas de clase impartidas de educación cívica y ciudadana	N/D		
<b>Meta 9.4: Promover una administración de justicia eficiente que atienda de manera transparente y oportuna las acciones judiciales</b>				
Indicador 1:	Tiempo de resolución de los procesos	N/D		
Indicador 2:	Porcentaje de causas resueltas	16.80%	2006	Consejo Nacional de la Judicatura
<b>9.4.1: Facilitar la disminución del número de internos (PPL) sin sentencia</b>				
Indicador 3:	Número de internos (PPL) sin sentencia	11000	2006	Ministerio de Coordinación de la Política y Seguridad Interna y Externa
<b>Meta 9.5: Promover un modelo de justicia imparcial, despartidizada, despolitizada y no discriminatoria</b>				
<b>9.5.1: Impulsar reformas al Código de Procedimiento Penal, Código de Ejecución de Penas y al Código Penal</b>				
Indicador 1:	Porcentaje jueces y magistrados elegidos de manera meritocrática	N/D		
Indicador 2:	Porcentaje funcionarios de organismos de control elegidos de manera meritocrática	N/D		
<b>Meta 9.6: Disminuir el hacinamiento carcelario</b>				
Indicador 1:	Déficit en capacidad instalada en los Centros de Rehabilitación	234%	2005	Ministerio de Coordinación de la Política y Seguridad Interna y Externa

	<i>9.6.1: Promover la construcción de casas de confianza para acogerse al beneficio de la prelibertad</i>			
	<i>9.6.2: Promover un esquema de pago a futuro de las multas para repatriar a los internos extranjeros</i>			
<i>Meta 9.7: Impulsar un sistema de rehabilitación social que permita la reinserción y reeducación de los internos en la sociedad</i>				
Indicador 1:	Porcentaje de pobreza de los hogares de los internos/as	N/D		
Indicador 2:	Porcentaje de infractores que han egresado y no reinciden	N/D		
Indicador 3:	Porcentaje de internos reincidentes	N/D		



## Garantizar el acceso a la participación pública y política

### Línea de Base

		Valor	Año	Fuente
<i>Meta 10.1: Promover el acceso a información pública</i>				
Indicador 1:	Porcentaje de instituciones públicas con Web que cumplen la Ley de Transparencia	54.48%	2006	Defensoría del Pueblo
<i>Meta 10.2: Aumentar la rendición de cuentas</i>				
<i>10.2.1: Todas las instituciones públicas informan sobre el cumplimiento de sus planificaciones</i>				
Indicador 1:	Porcentaje de instituciones que informan sobre el cumplimiento del Plan Plurianual de Gobierno y el Plan Operativo Anual cada trimestre	51.00%	2006	Instituciones del sector público no financiero
<i>Meta 10.3: Impulsar procesos de participación ciudadana y de innovación institucional para la gobernanza participativa</i>				
Indicador 1:	Porcentaje de instituciones del sector público que ha abierto espacios de consulta y diálogo para la sociedad civil	N/D		
Indicador 2:	Número y porcentaje de la población que participa en procesos de seguimiento, veeduría y control social	N/D		

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

<b>Meta 10.4: Aumentar el nivel de participación ciudadana en actividades públicas y cumplimiento de las cuotas</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de participación electoral	76.00%	2006	Tribunal Supremo Electoral
<b>10.4.1: Aumentar en tres veces la participación de los emigrantes en elecciones nacionales populares</b>				
Indicador 2:	Porcentaje de participación de los emigrantes en elecciones nacionales	143352	2006	Tribunal Supremo Electoral
<b>10.4.2: Impulsar la participación de mujeres en funciones directivas públicas</b>				
Indicador 3:	Porcentaje de mujeres inscritas en candidaturas de elección popular	41.80%	2006	Tribunal Supremo Electoral
Indicador 4:	Porcentaje de mujeres Ministras de Estado	13.00%	2006	CONAMU
<b>Meta 10.5: Promover la existencia oportuna de información para evaluar las condiciones de vida de los ecuatorianos y ecuatorianas</b>				
Indicador 1:	Encuestas nacionales sobre temas de desarrollo realizadas/Encuestas nacionales	N/D		
Indicador 2:	Encuestas nacionales disponibles en Internet / Encuestas nacionales	3	2006	CON ENFOQUE SOCIAL, INEC - ENEMDU, ENIGHU, ECV
Indicador 3:	Sistemas de información económica y social actualizados	N/D		
<b>Meta 10.6: Promover la asociatividad</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de ciudadanos que pertenecen a alguna organización de la sociedad civil	32.50%	2006	Fundación Esquel y CIVICUS
Indicador 2:	Porcentaje de emigrantes que pertenecen a agrupaciones sociales	N/D		



## Establecer un sistema económico solidario y sostenible

### Línea de Base

		Valor	Año	Fuente
<i>Meta 11.1: Fomentar un crecimiento saludable y sostenido</i>				
Indicador 1:	Tasa de crecimiento del PIB petrolero	-4.41%	2006	Banco Central del Ecuador
Indicador 2:	Tasa de crecimiento del PIB no petrolero	5.22%	2006	Banco Central del Ecuador
Indicador 3:	Déficit primario	1029.1	2006	Banco Central del Ecuador
Indicador 4:	Saldo de reservas	2023.3	2006	Banco Central del Ecuador
Indicador 5:	Saldo de Balanza Comercial	1448.7	2006	Banco Central del Ecuador
Indicador 6:	Participación de la industria del software en el PIB no petrolero	N/D		
Indicador 7:	Índices financieros por sector de las empresas que reportan a la Superintendencia de Compañías	<a href="#">Por Industria</a>	2006	Superintendencia de Compañías

**Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010**

	<b>11.1.1: Obtener un crecimiento promedio anual del 5.5% del PIB industrial</b>			
Indicador 8:	Crecimiento promedio anual del PIB industrial	8.50%	2006	Banco Central del Ecuador
	<b>11.1.2 Aumentar la participación de PYMES en el PIB y en las exportaciones</b>			
Indicador 9:	Participación del sector agrícola en el PIB	8.80%	2006	Banco Central del Ecuador
	<b>11.1.3: Disminuir el servicio de la deuda en un 30%</b>			
Indicador 10:	Evolución de la deuda (saldo) privado	6780.3	2006	Banco Central del Ecuador
Indicador 11:	Servicios de la deuda pública como % del gasto total (PIB)	9.40%	2006	Banco Central del Ecuador
	<b>11.1.4: Alcanzar el 12% de participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros</b>			
Indicador 12:	Participación del ingreso de divisas por concepto de turismo con respecto a las exportaciones de bienes y servicios no petroleras	7.40%	2006	Banco Central del Ecuador
<b>Meta 11.2: Auspiciar el incremento de la productividad laboral</b>				
Indicador 1:	Valor agregado/PEA por sector	<a href="#">Valores por sector</a>	2006	Banco Central del Ecuador
Indicador 2:	Escolaridad de la PEA	8.4	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
<b>Meta 11.3: Aumentar el acceso y servicio universal de telecomunicaciones</b>				
	<b>11.3.1: Incrementar en 52% la penetración de la telefonía fija</b>			

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Indicador 1:	Porcentaje de personas con acceso a teléfono fijo	34.40%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 2:	Número de líneas fijas abonadas	1.80%	2006	SENATEL
Indicador 3:	Porcentaje de personas con acceso a teléfono celular	38.10%	2006	INEC - ECV 2005 - 2006
Indicador 4:	Porcentaje de poblaciones de menos de quinientos habitantes que poseen acceso a los servicios de telecomunicaciones	N/D		
	<b>11.3.2: Triplicar el porcentaje de usuarios que acceden al servicio de banda ancha</b>			
Indicador 5:	Penetración de banda ancha	2%	2006	CONATEL - SENATEL
Indicador 6:	Índice de acceso a las telecomunicaciones	N/D		
	<b>11.3.3: Aumentar a 5 servicios de telecomunicaciones convergentes</b>			
	<b>Meta 11.4: Modernizar la Aduana para convertirla en un medio eficiente para el intercambio comercial</b>			
Indicador 1:	Porcentaje de contrabando estimado en relación al total de importaciones	N/D		
	<b>Meta 11.5: Aumentar la producción petrolera estatal a 336.000 barriles diarios</b>			
Indicador 1:	Volumen de extracción yacimientos petroleros (Miles barriles diarios)	536.03	2006	Dirección Nacional de Hidrocarburos
Indicador 2:	Barriles diarios de capacidad de procesamiento	180.9 miles	2006	Dirección Nacional de Hidrocarburos
	<b>Meta 11.6: Aumentar el acceso de la población a vías de buena calidad</b>			

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

Indicador 1:	Porcentaje de población sin cobertura de vías estatales.	3.59	2001	INEC, Censo de Población y Vivienda 2001; Ministerio de Transporte y Obras Públicas
<b>11.6.1 Aumentar al 80% las vías estatales en buen estado</b>				
Indicador 2:	Porcentaje de vías construidas con materiales resistentes a nivel nacional	21.09%	2006	Ministerio de Obras Públicas
<b>11.6.2 Mantener el nivel de servicio por saturación de capacidad de tráfico</b>				
Indicador 3:	Porcentaje de vías de la red estatal con capacidad de tráfico adecuado	96.00%	2001	Ministerio de Transporte y Ministerio de Obras Públicas
<b>Meta 11.7: Aumentar la productividad agrícola</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de UPAs con riego con relación al déficit hídrico	28%	2000	INEC - Censo Nacional Agropecuario
Indicador 2:	Porcentaje de UPA con acceso a crédito por tamaño de UPA	7.40%	2000	INEC - Censo Nacional Agropecuario
Indicador 3:	Porcentaje de superficie con semillas mejoradas	26.20%	2000	INEC - Censo Nacional Agropecuario
Indicador 4:	Porcentaje de superficie con fertilizantes	52%	2000	INEC - Censo Nacional Agropecuario
Indicador 5:	Porcentaje de superficie con pesticidas	52%	2000	INEC - Censo Nacional Agropecuario
Indicador 6:	Porcentaje UPAs con acceso a electricidad	69.60%	2000	INEC - Censo Nacional Agropecuario
Indicador 7:	Escolaridad media del productor	4.4	2000	INEC - Censo Nacional Agropecuario

**Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010**

<b>11.7.1: Alcanzar un crecimiento del 6% del sector agropecuario</b>				
Indicador 8:	Crecimiento del sector agropecuario	4.1	2006	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura
<b>11.7.2: Aumentar la superficie forestal en 150.000 hectáreas</b>				
Indicador 9:	Superficie forestal	10.85	2005	Banco Mundial
<b>Meta 11.8: Promover la seguridad del abastecimiento energético</b>				
<b>11.8.1: Aumentar la capacidad de generación eléctrica en 2911 WGW al 2012</b>				
Indicador 1:	Capacidad de generación de electricidad: megavatios	3670	2006	CONELC
Indicador 2:	Porcentaje de renta por barril	82%	2006	Banco Central del Ecuador
<b>Meta 11.9: Impulsar la eficiencia en los procesos de transformación y usos finales de la energía</b>				
Indicador 1:	Factor de utilización capacidad instalada de refinería o plantas de gas	86.00%	2006	Dirección Nacional de Hidrocarburos
		41.77%	2006	Dirección Nacional de Hidrocarburos
<b>11.9.1: Impulsar el ahorro por eficiencia energética en 1698 GWh</b>				
Indicador 2:	Número de lámparas incandescentes utilizadas	N/D		

**Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010**

	<b>11.9.2: Disminuir el % de pérdidas de distribución de electricidad al 13%</b>			
Indicador 3:	Porcentaje de pérdidas de transmisión y distribución de electricidad			
	<b>11.9.3: Disminuir la intensidad energética en un 12%</b>			
Indicador 4:	Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por 1,000 dólares del producto interno bruto	198	2002	Organización de las Naciones Unidas
<b>Meta 11.10: Impulsar la diversificación de fuentes y tecnologías energéticas.</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de utilización de gas natural en usos energéticos en la industria.	100%	2006	Dirección Nacional de Hidrocarburos
		45%	2006	Dirección Nacional de Hidrocarburos
Indicador 2:	Porcentaje de etanol adicionado a gasolina	N/D		
Indicador 3:	Porcentaje de biodiesel para uso del transporte	N/D		
<b>Meta 11.11: Impulsar el acceso directo de las micro, pequeñas y medianas empresas a compras estatales</b>				
Indicador 1:	Capacitación a microempresarios	N/D		
Indicador 2:	Porcentaje de mujeres microempresarias	56.40%	2004	Proyecto SALTO, USAID 2004
	<b>11.11.1: Aumentar la participación nacional en las compras públicas</b>			
Indicador 3:	Porcentaje de compras estatales efectuadas a empresas productivas nacionales	174.5 millones	2006	Banco Central del Ecuador - SRI

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

<b>Meta 11.12: Impulsar la investigación, ciencia y tecnología</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de presupuesto dedicado a investigación y desarrollo	0.40%	2006	SENACYT
Indicador 2:	Número de becas de investigación	93	2006	SENACYT
Indicador 3:	Número de investigaciones en universidades (públicas y privadas)	366	2006	SENACYT
Indicador 4:	Número de libros de ciencia y tecnología publicados en el Ecuador	N/D		
<b>Meta 11.13: Garantizar la sostenibilidad de la dolarización</b>				
Indicador 1:	Crecimiento de ingreso neto de divisas	-119.60%	2006	Banco Central del Ecuador
<b>Meta 11.14: Promover una agenda inteligente de relaciones económicas internacionales</b>				
Indicador 1:	Saldo y composición de la balanza comercial no petrolera	-3714.85	2006	Banco Central del Ecuador
	Saldo y composición de la balanza comercial petrolera	5163.64	2006	Banco Central del Ecuador
Indicador 2:	Crecimiento de las exportaciones no tradicionales	29.44%	2006	Banco Central del Ecuador
Indicador 3:	Porcentaje de exportaciones no tradicionales respecto al total	23.40%	2006	Banco Central del Ecuador
Indicador 4:	Razón de exposición de las industrias a las exportaciones.	<a href="#">Razones por rama</a>	2005	Banco Central del Ecuador
Indicador 5:	Razón de exposición a las importaciones, en la generación de valor agregado por industria.	<a href="#">Razones por rama</a>	2005	Banco Central del Ecuador

**Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010**

	<i>11.14.1: Alcanzar como exportaciones industriales los mismos montos de exportación de los productos primarios no petroleros</i>			
Indicador 6:	Razón de exportaciones industriales / exportaciones de productos privados no petroleros	0.79	2006	Banco Central del Ecuador
<i>Meta 11.15: Promover el desarrollo económico local</i>				
Indicador 1:	Distribución sectorial del PIB provincial	<u>Valores por sector</u>	2004	Banco Central del Ecuador
Indicador 2:	Número de artesanos con financiamiento para innovación tecnológica	N/D		
Indicador 3:	Índice de competitividad territorial y sectorial	39.56	2006	Consejo Nacional de la Competitividad
Indicador 4:	Composición del crédito por sectores	N/D		



## Reformar el Estado para el bienestar colectivo

### Línea de Base

		Valor	Año	Fuente
<i>Meta 12.1: Estructurar un sistema equilibrado de competencias territoriales: descentralización progresiva, ordenamiento territorial y nuevo modelo de gestión</i>				
Indicador 1:	Consejos provinciales que han demandado al menos una transferencia de competencia	50%	2004	Estado de Concreción del Proceso de Descentralización en el Ecuador. Línea Base de la Descentralización a julio de 2004
	Municipios que han demandado al menos una transferencia de competencia	63%	2004	Estado de Concreción del Proceso de Descentralización en el Ecuador. Línea Base de la Descentralización a julio de 2004
<i>12.1.1: Aumentar en 50% los ingresos propios de los gobiernos seccionales</i>				
Indicador 2:	Porcentaje de ingresos propios de los consejos provinciales en relación a los ingresos totales	10.20%	2006	Ministerio de Economía y Finanzas

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

	Porcentaje de ingresos propios de los municipios en relación a los ingresos totales	20.50%	2006	Ministerio de Economía y Finanzas
Indicador 3:	Presupuesto per capita por unidad territorial	<a href="#">Valor por provincia</a>	2006	Ministerio de Economía y Finanzas
	<i>12.1.2: Mejorar el coeficiente de Gini de las transferencias desde el gobierno central a los gobiernos seccionales</i>			
Indicador 4:	Coeficiente de gini de las transferencias desde el gobierno central a los gobiernos seccionales	N/D		
	<i>12.1.3: Reducir las disparidades del desarrollo territorial medidas a través del IDH</i>			
Indicador 5:	Variación del IDH por unidad territorial	N/D		
Indicador 6:	Ordenamiento de las provincias por IDH	Ranking	2006	INEC - ECV 2005 - 2006, División Política Administrativa
	PICHINCHA	0.754	2006	INEC - ECV 2005 - 2006, División Política Administrativa
	EL ORO	0.73	2006	INEC - ECV 2005 - 2006, División Política Administrativa
	GUAYAS	0.728	2006	INEC - ECV 2005 - 2006, División Política Administrativa
	AZUAY	0.72	2006	INEC - ECV 2005 - 2006, División Política Administrativa
	LOJA	0.708	2006	INEC - ECV 2005 - 2006, División Política Administrativa

Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

NACIONAL	0.703	INEC - ECV 2005 - 2006, 2006 División Política Administrativa
TUNGURAHUA	0.692	INEC - ECV 2005 - 2006, 2006 División Política Administrativa
CARCHI	0.689	INEC - ECV 2005 - 2006, 2006 División Política Administrativa
NAPO	0.689	INEC - ECV 2005 - 2006, 2006 División Política Administrativa
MANABI	0.686	INEC - ECV 2005 - 2006, 2006 División Política Administrativa
PASTAZA	0.685	INEC - ECV 2005 - 2006, 2006 División Política Administrativa
LOS RIOS	0.684	INEC - ECV 2005 - 2006, 2006 División Política Administrativa
SUCUMBIOS	0.684	INEC - ECV 2005 - 2006, 2006 División Política Administrativa
ZAMORA CHINCHIPE	0.681	INEC - ECV 2005 - 2006, 2006 División Política Administrativa
IMBABURA	0.681	INEC - ECV 2005 - 2006, 2006 División Política Administrativa
ORELLANA	0.676	INEC - ECV 2005 - 2006, 2006 División Política Administrativa

Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

	MORONA SANTIAGO	0.674	2006	INEC - ECV 2005 - 2006, División Política Administrativa
	ESMERALDAS	0.672	2006	INEC - ECV 2005 - 2006, División Política Administrativa
	CAÑAR	0.663	2006	INEC - ECV 2005 - 2006, División Política Administrativa
	CHIMBORAZO	0.644	2006	INEC - ECV 2005 - 2006, División Política Administrativa
	BOLIVAR	0.639	2006	INEC - ECV 2005 - 2006, División Política Administrativa
	COTOPAXI	0.637	2006	INEC - ECV 2005 - 2006, División Política Administrativa
Indicador 7:	PIB per capita por unidad territorial	<a href="#">Valores por provincia</a>	2004	Banco Central del Ecuador
<b>Meta 12.2: Implementar un sistema nacional de planificación participativa</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de planes provinciales participativos en relación al total de planes provinciales	N/D		
<b>Meta 12.3: Incrementar el número de personas cubiertas por el sistema de seguridad social</b>				
<b>12.3.1: Aumentar en 50% las y los afiliados al IESS general</b>				
Indicador 1:	Porcentaje de afiliados al IESS: seguro general	15.90%	2006	INEC - ENEMDU 2006

**Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010**

	<b>13.3.2: Incrementar en 1.2 millones los afiliados al Seguro Campesino</b>			
Indicador 2:	Porcentaje de afiliados al IESS: seguro campesino	4.29%	2006	INEC - ENEMDU 2006
	<b>12.3.3: Aumentar en un 60% el número de ecuatorianos que cuenta con un seguro público</b>			
Indicador 3:	Porcentaje de personas con seguro de salud público	17.30%	2006	INEC - ENEMDU 2006
<b>Meta 12.4: Mejorar la gestión de las empresas públicas y fortalecer los mecanismos de regulación</b>				
Indicador 1:	Nivel de aceptación pública de la gestión de las empresas estatales y con participación estatal	N/D		
Indicador 2:	Tasa de variación de resultados de empresas públicas pertenecientes al Fondo de Solidaridad	N/D		
	Tasa de variación de resultados de Petroecuador	N/D		
Indicador 3:	Índices de resultados de las empresas públicas		2003-2006	Superintendencia de Compañías/Petroecuador
	Cobertura de los Servicios	N/D		
	Índice de pérdidas de energía	14.30%	2003-2006	Superintendencia de Compañías/Petroecuador
	<b>12.4.1: Promover una Ley de Competencia</b>			
	<b>12.4.2: Promover una Ley de Empresas Públicas</b>			
<b>Meta 12.5: Diseñar una nueva arquitectura del sistema financiero</b>				
	<b>12.5.1: Disminuir la tasa de interés activa</b>			
Indicador 1:	Tasa activa efectiva máxima vigente	Agosto:	2007	Banco Central del Ecuador
	Comercio corporativo	14.72	2007	Banco Central del Ecuador

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

	Comercial PYMES	19.79	2007	Banco Central del Ecuador
	Vivienda	17.23	2007	Banco Central del Ecuador
	Consumo	30.56	2007	Banco Central del Ecuador
	Consumo Minorista	58.37	2007	Banco Central del Ecuador
Indicador 2:	Spread	5.00%	2006	Banco Central del Ecuador
Indicador 3:	Tasa de variación de las captaciones dentro del Sistema Financiero	21.03%	2006	Superintendencia de Bancos y Seguros
	<b>12.5.2: Aumentar las colocaciones de la Banca de Desarrollo</b>			
Indicador 4:	Tasa de variación de las colocaciones de crédito para producción	7.44%	2006	Superintendencia de Bancos y Seguros
Indicador 5:	Porcentaje del crédito sectorial respecto al total del crédito	33.20%	2006	Superintendencia de Bancos y Seguros
Indicador 6:	Índices de liquidez, solvencia y eficiencia de Instituciones del Sistema Financiero	Indicadores:	2003-2006	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Rentabilidad del Patrimonio (ROE): Utilidad Neta / Patrimonio	24.00%	2003-2006	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Rentabilidad de los Activos (ROA): Utilidad Neta / Total de Activos	2.00%	2003-2006	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Depósitos / PIB	21.94%	2003-2006	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Créditos / PIB	15.79%	2003-2006	Superintendencia de Bancos y Seguros
	Cobertura Bancaria	N/D		
	<b>Meta 12.6: Simplificar y transparentar los servicios públicos para disminuir la vulnerabilidad de las entidades públicas a la corrupción</b>			
	<b>12.6.1: Reducir los índices de corrupción</b>			

## Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010

---

Indicador 1:	Índice de percepción de corrupción	2.3	DATAGOB-World Economic Forum. The Global Competitiveness Report. Geneva: Palgrave MacMillan. 2006
Indicador 2:	Índice de percepción de sobornos	2.9	DATAGOB-World Economic Forum. The Global Competitiveness Report. Geneva: Palgrave MacMillan. 2006

## Bibliografía General

- Acosta, Alberto.** 2000, La trampa de la dolarización, en Dolarización: Informe Urgente. Ediciones Abya-Yala. Quito, Ecuador.
- Albán, J., y otros.** 2004. Gestión Pública de los Recursos Naturales. CAMAREN. Quito, Ecuador.
- Amerah, M., Ram, R. y Sadip, F.** 1998. Conflict Prevention and Resolucion: Prospects for Peace. [aut. libro] Nordquist (ed) Kjell-Ake. Regionalism and Ethnicity: Third World Perspective on Conflict Resolution. Department of Peace and Conflict Research Uppsala University. Uppsala, Suecia.
- Amin, Samir.** 1999. El capitalismo en la era de la globalización. Paidós. Barcelona, España.
- Andrade, Pablo.** 2007. Hacia una nueva Inserción en el contexto global y regional, en Revista La Tendencia No. 5. Quito, Ecuador.
- Andrade, Pablo.** 1999. Democracia y Economía, en Revista Iconos # 8. FLACSO. Quito, Ecuador.
- Andrade, Pablo.** 2005. Continuidad y cambio de la dominación oligárquica en el Ecuador, Inédito. UASB. Quito, Ecuador.
- Araujo, María Caridad.** 1999. Crisis y políticas de ajuste, en La Ruta de la Gobernabilidad, Informe Final del Proyecto CORDES – CIPIE. Quito, Ecuador.
- Asociación de Bancos Privados del Ecuador.** 2007. Información macroeconómica mensual a diciembre 2006 y mayo 2007. Quito, Ecuador.
- Báez, René.** 1995. La quimera de la modernización, en: Ecuador: pasado y presente. Libresa. Quito, Ecuador.
- Banco Central del Ecuador.** 1992. Plan Macroeconómico de Estabilización. Quito, Ecuador.
- Banco Central del Ecuador.** 2006. Ecuador: Evolución de la Balanza Comercial, Enero – Diciembre de 2006. Quito, Ecuador.
- Barrantes, G.** 2001. El Bosque en el Ecuador: una visión transformada para el desarrollo y la conservación. Instituto de Políticas para la Sostenibilidad, GTZ. Quito, Ecuador.
- Barrera, Augusto.** 2001. Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en los noventa. CLACSO-CIUDAD-ABYA YALA. Quito, Ecuador.
- BID.** 2006. El Mecanismo de Desarrollo Limpio en el Ecuador. Un diagnóstico rápido de los retos y oportunidades en el Mercado de Carbono. Quito, Ecuador.

- Bustamante F., Duran L., Andreetti A.** 2006. Informe final del Índice de la Sociedad Civil en el Ecuador. Fundación Esquel y CIVICUS – Alianza Mundial para la participación Ciudadana. Quito, Ecuador.
- Campos, Javier y Jiménez, Juan Luis.** 2002. Concentración agregada y desigualdad entre empresas: Una comparación internacional. Universidad de Rioja. Rioja, España.
- Cayazzo, Jorge.** 2006. Desarrollo de un Sistema Financiero Eficiente: Rol de la regulación. Fondo Monetario Internacional. Quito, Ecuador.
- CDES.** 2004. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria: Ecuador 2004. Quito, Ecuador.
- CEPAL.** 1990. Transformación Productiva con Equidad. CEPAL. Santiago, Chile.
- CEPAL.** (2004), Una década desarrollo social en América Latina 1990- 1999, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- CEPAR.** 2004. Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil. Quito, Ecuador.
- CEPLAES.** 2006. Experiencias de participación ciudadana y Defensoría del Pueblo en el Ecuador. DED. Quito, Ecuador.
- Chenery, H. y Srinivasan, T.N. (Editores).** 1988. Handbook of Development Economics, vol. 1. Elsevier Science Publishers. Connecticut, USA.
- Chiriboga, Manuel.** 1985. La crisis agraria en Ecuador: tendencias y contradicciones del reciente proceso. Corporación Editora Nacional. Quito, Ecuador.
- CISMIL.** 2006. Los ODM en el Ecuador indicadores y disparidades cantonales, notas para la discusión, estrategia nacional de desarrollo. SODEM; CISMIL; COSUDE; ONU. Quito, Ecuador.
- CISMIL.** 2007. Segundo Informe Nacional. La Situación de los ODM en Ecuador. Informe preliminar. Quito.
- Comité Nacional del Clima.** 2000. Primera Comunicación Nacional sobre el Cambio Climático. Ministerio del Ambiente. Quito, Ecuador. Disponible en <http://www.cordelim.net/cordelim.php?c=417>
- Conaghan, Catherine.** 1984. Restructuring Domination: Industrialists and the return to democracy in Ecuador. University of Pensilvania Press. Pitsburg, USA.
- Conaghan, Catherine.** 1988. Restructuring domination: Industrialists and the state in Ecuador. University of Pittsburg Press. Pittsburg, USA.
- Conaghan, Catherine.** 1998. Partidos débiles, políticos indecisos y tensión institucional: el presidencialismo en Ecuador, 1979-1988, en Las crisis del Presidencialismo. El caso de Latinoamérica. Edición castellana, Alianza Editorial. Madrid, España.
- CONASA.** 2007. III Congreso Nacional por la Salud y la Vida. Cuenca, Ecuador.

- Coordinadora Nacional para la Defensa del Ecosistema Manglar del Ecuador.** 2005. Certificando la Destrucción. Análisis integral de la certificación orgánica a la industria camaronera en el Ecuador. C-CODEM. Quito, Ecuador.
- CORDES.** 1999. La ruta de la Gobernabilidad. Informe Final del Proyecto CORDES-Gobernabilidad. Corporación de Estudios para el Desarrollo-CIPIE. Quito, Ecuador.
- Cosse, Gustavo.** 1980. Reflexiones acerca del Estado, el proceso político y la política agraria en el caso ecuatoriano, 1964-1977 en Ecuador: Cambios en el agro serrano. FLACSO-CEPLAES. Quito, Ecuador.
- Cuesta-Camacho, F., y otros.** 2007. Identificación de Vacíos para la conservación de la Biodiversidad Terrestre en el Ecuador continental. En Prioridades para la Conservación de la Biodiversidad en el Ecuador. Instituto Nazca de Investigaciones Marinas, EcoCiencia, Ministerio del Ambiente, The Nature Conservancy & Conservation International. Quito, Ecuador.
- Cueva, Agustín.** 1989. Las democracias restringidas de América Latina. Elementos para una reflexión crítica. Planeta. Quito, Ecuador.
- De la Torre, Carlos.** 1998, Populismo, cultura política y vida cotidiana en Ecuador, en El fantasma del populismo. ILDIS – FLACSO, Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.
- Digi World América Latina.** 2007. Disponible en: [http://www.telefonica.com.ar/fundacion/HTMLs/digiworld/2007/libro/pdf/02\\_introduccion\\_DW\\_Latam\\_2007.pdf](http://www.telefonica.com.ar/fundacion/HTMLs/digiworld/2007/libro/pdf/02_introduccion_DW_Latam_2007.pdf)
- Ecoportal.** 2006. Disponible en: [www.ecoportal.com](http://www.ecoportal.com).
- EM-DAT.** 2007. Disponible en: [http://www.ec.europa.eu/health/ph\\_information/dissemination/unexpected/unexpected\\_5\\_es.htm](http://www.ec.europa.eu/health/ph_information/dissemination/unexpected/unexpected_5_es.htm)
- Eric Olin.** 2006. Los puntos de la brújula. Hacia una alternativa socialista en New Left Review, No. 41. AKAL. Madrid, España.
- Espinosa C.** Es posible una nueva política contra el narcotráfico en Ecuador en VVAA. Relaciones del Ecuador con sus países vecinos. Ministerio de Relaciones Exteriores – Planex 2020. Quito, Ecuador.
- Falconí, Fander.** 2002. Economía y Desarrollo Sostenible. ¿Matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso de Ecuador. FLACSO. Quito, Ecuador.
- Falconí, Fander y Jácome, Hugo.** 2002. La invitada indiscreta de la dolarización: la competitividad en Quehacer No. 138. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Lima, Perú.
- Falconí, Fander y León, Mauricio.** 2003. Pobreza y desigualdad en América Latina en ICONOS, No. 15. FLACSO. Quito, Ecuador.
- Falconí, Fander y Oleas, Julio (Editores).** 2004. Antología de la economía ecuatoriana 1992-2003. FLACSO. Quito, Ecuador

- FAO.** 1996. Conferencia regional para América Latina y el Caribe.
- French-Davis, Ricardo.** 2007. El contexto de las privatizaciones y la situación actual: entre el Consenso de Washington y el crecimiento con equidad, en Revista Nueva Sociedad, No. 207. FES. Buenos Aires, Argentina.
- Fontaine, Guillaume.** 2001. La eficiencia política de la etnicidad. Un análisis de los casos colombiano y ecuatoriano. Cuadernos Sociológicos II. PUCE. Quito, Ecuador.
- Fontaine, Guillaume.** 2003. El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica. FLACSO. Quito, Ecuador.
- Fraser, Nancy.** 1999. Repensando la esfera pública. Una contribución a la crítica de la Democracia actualmente existente en Revista Ecuador Debate, N° 46 . Quito, Ecuador.
- Freire, Wilma y Waters, William.** 2007. Marco teórico – conceptual de sustento de la política de seguridad alimentaria y nutricional. Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social. Quito, Ecuador.
- Fung, A. y Olin Wright, E.** 2003. Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Londres.
- Granda, A., Dubly, A. y Borja, G.** 2004. Agua vida y conflicto, Panorama social del agua en el Ecuador. Corporación Editora Nacional y Comisión Ecuatoria de Derechos Humanos. Quito, Ecuador.
- Guerrero, Andrés.** 1991. La semántica de la dominación. Libri Mundi. Quito, Ecuador.
- Heckman, James, y Masterov, Dimitry.** 2005. The Productivity Argument for Investing in Young Children. University of Chicago Press. Chicago, USA.
- Ibarra, Hernán.** 1996. Análisis de Coyuntura Política en Revista Ecuador Debate # 38. CAAP. Quito, Ecuador.
- INHAMI.** 2007. Vulnerabilidad de las cuencas hídricas a los cambios en el clima. Disponible en: <http://www.inamhi.gov.ec/html/inicio.htm>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.** Encuesta de Condiciones de Vida. 1995, 1998, 1999 y 2005-2006. Quito, Ecuador.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.** 2007. Anuario de Recursos y Actividades de Salud. 1990 – 2005. Quito, Ecuador.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.** 2007. Anuarios de Estadísticas Vitales Nacimientos y Defunciones. 1990 – 2005. Quito, Ecuador.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.** 2007. Anuario de Egresos Hospitalarios. 1990 – 2005. Quito, Ecuador.
- IUCN.** 2006. 2006 IUCN Red List of Threatened Species. Disponible en: <http://www.iucnredlist.org/>

- Korovkin, Tanya.** 2004. Globalización y pobreza: los efectos sociales del desarrollo de la floricultura de exportación en Efectos sociales de la globalización. Petróleo, banano y flores en Ecuador. Abya Yala-CEDIME. Quito, Ecuador.
- Kymlicka.** 1996. Ciudadanía multicultural. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Lara, R. y otros.** 2002. Plan de Manejo del Territorio Huaorani. Quito [no-publicado]. Proyecto CARE/SUBIR. EcoCiencia – ONHAE. Quito, Ecuador.
- Larrea, Carlos.** 2004. Dolarización, exportaciones y pobreza en Ecuador en Efectos sociales de la globalización. Petróleo, banano y flores en Ecuador. Abya Yala-CEDIME. Quito, Ecuador.
- Larrea, Carlos.** 2002. Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador, Informe de Avance de Investigación. CLACSO – IEE. Quito, Ecuador.
- Larrea, Carlos.** 2006. Hacia una historia ecológica del Ecuador. Corporación Editora Nacional. Quito, Ecuador.
- Larrea, Carlos y Sánchez, Jeanette.** 2002. Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: perspectivas para el desarrollo humano sostenible. PNUD. Quito, Ecuador.
- LATINOBARÓMETRO.** Informe 2006. Disponible en: [http://www.latinobarometro.org/fileadmin/documentos/prensa/Espanol/Informe\\_Latinobarometro\\_2006.pdf](http://www.latinobarometro.org/fileadmin/documentos/prensa/Espanol/Informe_Latinobarometro_2006.pdf)
- Lefevber, Louis.** 1985. El fracaso del desarrollo: introducción a la economía política del Ecuador en Economía Política del Ecuador. Campo, Región, Nación. Corporación Editora Nacional. Quito, Ecuador.
- Maldonado, P. y Martínez, C.** 2006. La cobertura vegetal en la provincia de Cotopaxi. Programa para la Conservación de la Biodiversidad, Páramos y Otros Ecosistemas Frágiles del Ecuador (CBP); EcoCiencia/HPCPC. Quito, Ecuador.
- Mancero, Alfredo.** 1999. Transición a la democracia ecuatoriana, en La ruta de la Gobernabilidad., CORDES. Quito, Ecuador
- Mejía, R., Ontaneda, G. y Cáceres, L.** 1998. Estudio del Cambio Climático del Ecuador. Evidencia del climático en el Ecuador. U.S Country Studies Program; INAMHI. Quito, Ecuador.
- Mentefactura; Ecolex; SCL Econometrics** 2006. Ecuador: análisis Ambiental País. BID. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.** 2007. Disponible en <http://www.miduvi.gov.ec/>.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.** 2007. PRAGUAS. Disponible en: <http://200.105.234.210/sitiopraguas/indice.htm>.
- Ministerio de Energía y Minas.** 2007. Agenda Energética 2007 – 2011. Quito, Ecuador.

- Ministerio de Relaciones Exteriores.** 2006. Relaciones del Ecuador con sus países vecinos. MRE – PLANEX 2020. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Salud Pública.** 2005. Subproceso de Epidemiología. Coberturas de los Programas y Estadísticas de Salud. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Salud Pública.** 2006. Manual para la Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Mortalidad Materna. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Salud Pública.** 2006. Indicadores Básicos de Salud. 2005, 2006. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Salud Pública.** (2006). Subsistema de Vigilancia Epidemiológica e Investigación de la Muerte Materna. Propuesta de Norma Técnica del Manejo Activo del Tercer Período del Parto. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Salud Pública.** 2007. Dirección de Control y Mejoramiento de la Salud Pública. Programa Ampliado de Inmunizaciones. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Salud Pública.** 2007. Lineamientos Estratégicos del Ministerio de Salud Pública. 2007-2011. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Salud Pública.** 2007. Micro Área de Salud de la Niñez. Proyecto Fortalecimiento de la Atención Integral de la Niñez. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Salud Pública.** 2007. Proceso de Normatización del Sistema Nacional de Salud. Planes y Programas de Salud. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Salud Pública.** 2007. Subsecretaría de Extensión de Protección Social en Salud. Plan Operativo Anual. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Salud Pública.** 2007. Unidad Ejecutora de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Salud Pública – CONASA.** 2006. Marco General de la Reforma Estructural de la Salud en el Ecuador. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Salud Pública – CONASA.** 2006. Plan de Acción. Política de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos 2006 – 2008. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Salud Pública - MODERSA.** 2005. Consultoría para la implementación del AUS. Consorcio CARE-Johns Hopkins. Quito, Ecuador.
- Ministerio del Ambiente.** 2006. Análisis de las necesidades de financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador. MAE. Quito, Ecuador.
- Ministerio del Ambiente.** 2006. Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016. Informe Final de Consultoría. Proyecto Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP-GEF).REGAL-ECOLEX. Quito, Ecuador.

- Ministerio del Ambiente; EcoCiencia; Unión Mundial para la Naturaleza.** 2001. La biodiversidad del Ecuador: Informe 2000. MAE; EcoCiencia; UICN. Quito, Ecuador.
- Montúfar, Cesar.** 2006. La Agenda del Ecuador” en: Relaciones Ecuador-Estados Unidos Situación actual y perspectivas. MRE - PLANEX 2020. Quito, Ecuador.
- Montúfar, César.** 2002. Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo: un análisis desde su retórica. UASB - Corporación Editora Nacional. Quito, Ecuador.
- Montúfar, César.** 2000, La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988. Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, Ecuador.
- Muradian, Roldan y Martínez-Alier, Joan.** 2001. Globalization and Poverty: an ecological perspective, en World Summit Papers of the Heinrich Böll Foundation, n. 7. The Heinrich Böll Foundation. Berlin, Alemania.
- Naciones Unidas.** 2005. Objetivos de Desarrollo del Milenio, una mirada desde América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago, Chile.
- Nazmi, Nader.** 2001. Failed reforms and economic collapse in Ecuador en The Quarterly Review of Economics and Finance 41. North Holland, Holanda.
- North, Liisa.** 1985. Implementación de la política económica y la estructura del poder político en Ecuador, en Economía Política del Ecuador. Campo, Región, Nación. Corporación Editora Nacional. Quito, Ecuador.
- Nussbaum, Martha.** 2006. Las fronteras de la Justicia. Consideraciones sobre la exclusión. Pidos. Barcelona, España.
- Nussbaum, Martha, y Sen, Amartya** (comp.). 1996. La Calidad de Vida. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., México.
- Offe, Claus.** 1988. Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales. Editorial Sistema. Madrid, España.
- Organización Mundial de Comercio.** 2005. Examen de las políticas comerciales, Informe Ecuador. Quito, Ecuador.
- Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud.** 2007. Boletín Informativo de la Representación Ecuador. Quito, Ecuador.
- Ovejero, Félix.** 2005. Proceso Abierto. El socialismo después del socialismo. Tusquets. Barcelona, España.
- Páez, Pedro.** 2000. Democracia, lucha contra la pobreza y políticas alternativas de estabilización en Cuestiones Económicas, Vol. 16 No. 2. BCE. Quito, Ecuador.
- Pichilingue, E. (Ed.).** 2002. Evaluación Preliminar de la Biodiversidad en el Territorio Huaorani, Amazonía Ecuatoriana. [no-publicado]: Proyecto SUBIR-CARE; EcoCiencia; ONHAE. Quito, Ecuador.

- Pitman, N.C.A.** 2000. A large-scale inventory of two Amazonian tree communities. Ph D. Dissertation. Duke University. Durham, North Carolina.
- PLASA; Futuro Latinoamericano.** 2005. Aprendiendo de los conflictos. Experiencias metodológicas de manejo de conflictos socioambientales en Ecuador. Futuro Latinoamericano. Quito, Ecuador.
- Prebisch, Raúl.** 1987, Capitalismo periférico, crisis y transformación. Fondo de Cultura Económica. México D.F., México.
- Prebisch, Raúl.** 1996. "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas en El Trimestre Económico No. 249. México D.F, México.
- Rabotnikof, Nora.** 1995. El espacio público: variaciones en torno a un concepto en La Tenacidad de la Política. UNAM. México D.F., México.
- Ramírez, Franklin.** 2007. Democracia participativa y poder social. Más allá de la antítesis estado-mercado (inédito). Quito, Ecuador.
- Ramírez, Franklin.** 2000. Equateur: la crise de l'Etat et du model néolibéral de développement, en Problèmes d'Amérique Latine, Trimestriel No. 36. La documentation Française. Paris, Francia.
- Ramírez, Franklin.** 2007. Posneoliberalismo y neodesarrollismo: las nuevas coordenadas de la acción política de la izquierda latinoamericana, en Revista La Tendencia No. 5 . Quito, Ecuador.
- Ramírez, Franklin y Rivera, Fredy,** 2005. Ecuador: crisis, security and democracy en The Andes in Focus. Security, Democracy, and Economic Reform in the Andes. Western Hemisphere Program, Johns Hopkins University –SAIS. Baltimore, USA.
- Ramírez, Franklin y Ramírez, Jacques.** 2005. La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria, CIUDAD-UNESCO. Quito, Ecuador.
- Ramírez, René.** 2002. Desarrollo, desigualdad y exclusión: los problemas nutricionales en el Ecuador (1990-2000) desde el enfoque de las capacidades humanas, en Versiones y Aversiones del Desarrollo. CIUDAD-SIISE. Quito, Ecuador.
- Ramírez, René.** 2007. Igualmente pobres, desigualmente ricos (inédito). Quito, Ecuador.
- Ramírez, René, y otros.** 2006. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de situación 2006. Provincia de Pichincha. CISMIL (STFS, CONCOPE, FLACSO, PNUD, AECI, Banco Mundial). Quito, Ecuador.
- Ramírez, René.** 2002. Pseudo-salida, silencio y ¿deslealtad?: entre la inacción colectiva, la desigualdad de bienestar y la pobreza de capacidades (estudio de caso de la participación política en Ecuador, 2002). FLACSO. México, D.F., México.
- Revista Gestión.** 2004. Las 50 de Gestión, y los principales grupos económicos del Ecuador en Gestión, #120. Dinediciones. Quito, Ecuador.

- Riechmann, Jorge y Recio, Albert.** 1997. Quien parte y reparte... el debate sobre la reducción del tiempo de trabajo. Icaria editorial. Barcelona, España.
- Rivas, A. y Lara, R.** 2001. Conservación y Petróleo en La Amazonia Ecuatoriana. Un Acercamiento al Caso Huaorani. EcoCiencia; Abya-Yala. Quito, Ecuador.
- Romero, Marco.** 1999. Coyuntura nacional: se profundiza la recesión y la incertidumbre en Revista Ecuador Debate, No. 47. Quito, Ecuador.
- Rudas, Guillermo, y otros.** 2002. Indicadores de Seguimiento de la Política de Biodiversidad en la Amazonía Colombiana. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, Colombia.
- Sáenz, Malki, Chiriboga, Carolina y Larrea, Carlos.** 2002. Introducción al Sistema de Monitoreo de la Biodiversidad..Quito, Ecuador .
- Sáenz, Malki.** 2005. Marco conceptual del sistema de monitoreo socioambiental. EcoCiencia. Quito, Ecuador.
- Sáenz, Malki.** 2005. Visión Nacional de los Ecosistemas Terrestres Continentales en Buscando Caminos para el Desarrollo Local. Corporación Mashi; TerraNueva; EcoCiencia. Quito, Ecuador.
- Schumpeter, Joseph A.** 1950. Capitalism, Socialism and Democracy, Third edition. Harper and Row. New York, USA.
- Secretaría Técnica del Frente Social.** 2007. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). Versión 4.5. Quito, Ecuador.
- Secretaría Técnica del Frente Social.** 2005. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). Versión 3.0. Quito, Ecuador.
- Selligson, M. (Ed.).** 2006. Auditoría de la Democracia Ecuador 2006. Vanderbilt University – CEDATOS – USAID. Quito, Ecuador.
- Sen, Amartya.** 2000. Social Exclusión: concept, application and scrutiny. BM. Asia.
- Sen, Amartya.** 2000. Desarrollo y libertad. Editorial Planeta. Barcelona, España.
- Sen, Amartya.** 1992. Nuevo examen de la desigualdad. Alianza Editorial. Madrid, España.
- SENPLADES – NNUU – CISMIL.** 2007. Segundo Informe Nacional de Objetivos de Desarrollo del Milenio (inédito). Quito, Ecuador.
- Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes – Ecuador.** 2007. El proceso electoral de los ecuatorianos en el exterior (inédito). Quito, Ecuador.
- Sierra, Rodrigo (Ed.).** 1999. Propuesta Preliminar de un Sistema de Clasificación de Vegetación para el Ecuador Continental. EcoCiencia – GEF. Quito, Ecuador.
- Stiglitz, Joseph.** 2001. Foro Global para el Empleo 2001. OIT. Ginebra, Suiza.

- Stiglitz, Joseph.** 2002. El malestar en la globalización. Taurus. Buenos Aires, Argentina.
- Stiglitz, Joseph.** 2003. El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina, en Revista de la CEPAL, No. 80. Santiago, Chile.
- Terán, M, y otros.** 2004. Evaluación Ecorregional Pacífico Ecuatorial: Componente Marino. SIMBIOE-NAZCA; The Nature Conservancy. Quito, Ecuador.
- Terán, M., y otros.** 2007. Identificación de vacíos y prioridades de conservación de la biodiversidad de la plataforma marina del Ecuador continental en: Prioridades para la Conservación de la Biodiversidad en el Ecuador. Instituto Nazca de Investigaciones Marinas, EcoCiencia, Ministerio del Ambiente, The Nature Conservancy & Conservation International. Quito, Ecuador.
- Thoumi, Francisco y Grindle, Merilee.** 1992. La política de la economía del ajuste: La actual experiencia ecuatoriana. FLACSO. Quito, Ecuador.
- UN-ECLA.** 1970. Development Problems in Latin America. Institute of Latin American Studies, Texas University Press. Austin, USA.
- Vasconcelos J.** 1958. La Raza Cósmica en Obras Completas, t. II. Libreros Mexicanos. México D.F., México.
- Vela, María de la Paz.** 2004. El comportamiento económico en los últimos diez años, 1994-2004 en Gestión # 120. Quito, Ecuador.
- Vos, Rob y otros.** 2000. Ecuador (1999): Crisis y protección social. Ediciones Abya Yala. Quito, Ecuador.
- Vos, Rob.** 2002. Ecuador: economic liberalization, adjustment and poverty, 1988-99, en Economic Liberalization, distribution and Poverty. Latin America in the 1990s. Edgard Elgar Publishing Limited. Inglaterra.
- Vos, Rob, Lance Taylor y Ricardo Páez de Barros (Editores).** 2002. Economic Liberalization, Distribution and Poverty: Latin America in the 1990s, Edward Elgar – UNDP, Cheltenham, Inglaterra.
- World Bank.** 2004. Ecuador Poverty Assesment. WB. Washington D.C., USA.

## Créditos

**Equipo que participó en la arquitectura del Plan Nacional de Desarrollo  
2007 - 2010**

**Presidente Constitucional de la República del Ecuador:** Rafael Correa D.

### ***SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO***

**Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo:** Fander Falconí B.

**Coordinador General del Plan Nacional de Desarrollo:** René Ramírez G.

**Gerente Plan Nacional de Desarrollo:** Jorge Orbe

### **Equipo principal**

Andrea Carrión, José Antonio Figueroa, Katuska King, Marcelo Jaramillo, Ana María Larrea, Diego Martínez, Juan Montaña, Pabel Muñoz, Julio Oleas, Rubén Páez, Franklin Ramírez, Luis Rivadeneira, María Caridad Vázquez y María Eloisa Velazquez.

Equipo técnico CISMIL: Juan Ponce, Pedro Montalvo, Juan Carlos Parra, Malki Sáenz, María del Pilar Troya

### **Equipo técnico**

#### **Subsecretaría de Planificación, Políticas e Inversiones**

Lily Aguirre, Pablo Dávila, Blanca Fiallos, Pablo Jácome, Segundo Lascano, Marcela Lucero, Esteban Moncayo, María José Montalvo, Iván Núñez, Humberto Oleas, Miriam Orbe, Rodrigo Rodríguez, Willian Ruiz y Pablo Valencia.

#### **Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación**

Nathalie Amores, Nancy Arias, Yolanda Cabrera, Jessica Cifuentes, Paúl Guerrero, Juan Mindiola, Gabriel Moreno, Jairo Subía y Hernán Viscarra.

#### **Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado y Gestión Programática**

Iván Carrera, José Dulce, Leonardo Espinosa, Alejandra Peña, Julia Rodríguez, Etzon Romo, Hugo Ruiz, Anabel Salazar, Nathalie Sánchez, Enrique Souza, Oscar Uquillas, Amelí Torres y Gabriela Villacreses.

**Subsecretaría de Información e Investigación**

Paúl Coello, Patricia Martínez, David Mejía y Sandro Gómez.

**Subsecretaría Regional del Austro**

Silvia Mejía, María Augusta Muñoz, Pablo Reyes, Juan Pablo Rivera, Johana Tomalá y Carmen Valarezo.

**Subsecretaría Regional del Litoral**

Eudoro Altamirano, Christian Cordero, Ricardo Guadalupe, Ketty Lino, Jorge Maldonado, Guadalupe Ramón y Miguel Zapata.

**Asesoría Jurídica**

Victoria Neacato, Rosa María Sánchez y Cristina Ullauri.

**Diseño y desarrollo del sistema**

Javier Cervantes, Javier Pacha, Paúl Pinto y Mercedes Onofa.

La plataforma informática base para el desarrollo del CD fue la del SIISE, la cual fue ajustada a los requerimientos del Plan.

**Comunicación**

Cristina Castrillón y María Fernanda Gordillo.

**Apoyo**

Leydis Bravo, Rocío Cazar, Patricio Díaz, Sylvia Flor, Azucena González, María Belén Loor, María Elena Moncada, Juan Carlos Morejón, Tatiana Rodríguez, Cecilia Romero, Ximena Sánchez, Carmen Vázquez y Daniel Zambrano.

**Documentos sectoriales:**

Acceso a la Justicia: PROJUSTICIA; Adultos Mayores: Ministerio de Inclusión Económica y Social; Agricultura, Ganadería, Forestación, Pesca y Acuicultura: MAGAP; Agua y saneamiento: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda; Alimentación: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social; Ambiente: Malki Sáenz, Gina Chávez, Yolanda Jaramillo, Mónica Tello, Eduardo Pichilingue, Teresa Palacios y Eduardo Espín; Anticorrupción: Iván Carrera; Asentamientos Humanos: Mónica Dávila; Audiovisuales: Manolo Sarmiento; Ciencia y Tecnología: Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología; Compras Públicas: Ministerio de Industrias y Competitividad; Cultura: Humberto Vinueza, Fernando Tinajero, Hugo Jaramillo; Deportes y Recreación: Ministerio del Deporte; Desarrollo Artesanal: Carlos Luna; Discapacidades: Consejo Nacional de Discapacidades; Economía Solidaria: Magdalena León; Educación: Juan Carlos Parra; Electricidad y Energía Renovable: Ministerio de Electricidad y Energía Renovable; Género: Sandra López; Gestión de Riesgos: Blanca Fiallos; Industrias: Ministerio de Industrias y Competitividad; Innovación Tecnológica: Ministerio de Industrias y Competitividad; Jóvenes: Alejandra

Delgado; Micro, Pequeña y Mediana Industrias; Ministerio de Industrias y Competitividad; Migraciones: Fernando Guerrero; Minas y Petróleos: Ministerio de Minas y Petróleos; Montubios: Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa; Niñez y Adolescencia: Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; Ordenamiento Territorial: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; Población: Fernando Guerrero, Allison Vásconez; Política Exterior: Ricardo Cornejo; Protección Social: Programa de Protección Social; Pueblos Afroecuatorianos: Jhon Antón; Pueblos Indígenas: Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador; Recursos Hídricos: Juan Fernando Recalde; Salud: Ricardo Gutiérrez; Seguridad Ciudadana: Jorge Núñez; Seguridad Social: Gladys Palán; Tecnologías de Información y Comunicación: Secretaría Nacional de Telecomunicaciones; Trabajo y Empleo: Pedro Montalvo; Transporte: Ministerio de Transporte y Obras Públicas; Turismo: Ministerio de Turismo; Violencia de Género: Consuelo Bowen; Vivienda: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

***Centro de Investigaciones Sociales del Milenio, CISMIL***

Luis Chuquimarca, Viviana Muñoz y Jose Antonio Sánchez.

***Apoyo de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL***

Guillermo Rozenwurcel y Marisol Rodríguez.

***Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC***

Byron Villacis, Hugo Freire y David Vera.

***Instituto de Estudios Ecuatorianos, IEE***

María de Lourdes Larrea.

Equipo técnico

Facilitadores/as y sistematizadores/as de las mesas de consulta

María Isabel Altamirano, María Andrade, María Arboleda , Tania Arias, Vanesa Bolaños, Nancy Carrión, María Belén Cevallos, Patricio Chávez, Adriana Corti, Judith Flores, Antonio Gaybor, Stalin Herera, Fabrizio Moreno, Kinthya Moreno, Laly Moreno, Patricia Moreno, Teresa Mosquera, Juan Pablo Muñoz, Javier Rodríguez, Fernando Ruiz, Alejandra Santillana, Ángel Tibán, Vicente Tibán , Betty Tola y Josefina Torres.

***Unidad de análisis e información, SIISE***

Jhon Antón, Daniel Badillo, Kerlly Bermúdez, Carla Calero, Reinaldo Cervantes, Jorge Córdor, Ricardo Gutierrez, Santiago Izquierdo, Rosario Maldonado, Andrea Molina y Jorge Núñez

**Fotografías mesas de consulta**

Cristóbal Corral, Sara Morales y Patricio Realpe.

**Editores/as documentos sectoriales**

Elizabeth Arauz, Jimmy Marchán, Sofía Ortega y Pablo Ospina.

**Apoyos Institucionales**

Banco Central de Ecuador -BCE-

Servicio de Rentas Internas -SRI-

Ministerio de Economía y Finanzas -MEF-

2007



GOBIERNO NACIONAL DE  
LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



**SENPLADES**  
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

2010