

# **REPÚBLICA DEL ECUADOR**

## **INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

### ***CRISIS ECONÓMICA COMO CAUSA DE DETERIORO DE LA CALIDAD DE VIDA, PERIODO 1988-1998.- SUS PERSPECTIVAS.***

Tesis presentada como requisito para optar al título de  
Máster en Seguridad y Desarrollo

**Autor: Dr. MD. Marco Alvarez Freire**

**Quito, Julio de 1999**

**CRISIS ECONÓMICA COMO CAUSA DE DETERIORO  
DE LA CALIDAD DE VIDA, PERIODO 1988-1998.-  
SUS PERSPECTIVA**

**Por: Dr. MD. Marco Alvarez Freire**

Tesis de Grado de Maestría aprobado (a) en nombre del Instituto de Altos Estudios Nacionales por el siguiente Tribunal, a los \_\_\_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_, Mención Honorífica (y) (o) Publicación.

\_\_\_\_\_  
**NOMBRE**  
**C.I.**

\_\_\_\_\_  
**NOMBRE**  
**C.I.**

\_\_\_\_\_  
**NOMBRE**  
**C.I.**

## **DEDICATORIA**

A mi esposa Blanca Elizabeth  
y a mis hijos Marco, Andrés y Gabriela

## **AGRADECIMIENTO**

*AL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
POR POSIBILITAR ESTE EJERCICIO CÍVICO.*

*AL ECON. RAÚL NIETO POR LA SAPIENCIA Y  
BONDAD DEMOSTRADA EN LA DIRECCIÓN DE  
ESTA TESIS.*

*AL DR. JOSÉ VICENTE CEDEÑO POR LA  
MOTIVACIÓN Y ESTÍMULO QUE DETERMINÓ ESTA  
NOVEDOSA EXPERIENCIA INTELECTUAL.*

**RECONOCIMIENTO:**

*AL SR. DR. EDGAR RODAS, MINISTRO DE SALUD PÚBLICA Y AL DR. CÉSAR HERMIDA, SUBSECRETARIO GENERAL DE SALUD, POR EL APOYO Y RESPALDO INSTITUCIONAL.*

## INDICE GENERAL

CONTENIDO	Pág.
<b>LISTA DE CUADROS</b>	<b>VIII</b>
<b>LISTA DE TABLAS</b>	<b>IX</b>
<b>RESUMEN</b>	<b>X</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b><i>Análisis de la Situación económica de Ecuador durante el período constitucional reciente. 1988-1998</i></b>	<b>2</b>
Período Social-Demócrata	2
Período Conservador	11
Período de Inestabilidad Política	16
Resumen Ejecutivo	21
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b><i>Los Grandes Problema económicos en la última década.- Análisis de las causas</i></b>	<b>24</b>
Indicadores de crisis estructural	25
Producto Interno Bruto	25
Inflación	27
Desempleo y Subempleo	28
Población	30
Otros factores	32
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b><i>Lineamientos de Políticas Sociales para el siglo XXI</i></b>	<b>39</b>
Empleo	41
Población Económicamente Activa	43
Retos Futuros en políticas de empleo	46
Vivienda	54
Educación	61
Propuesta de Reforma Educativa	67
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b><i>Causas y consecuencias del deterioro de la calidad de vida en el Ecuador.</i></b>	<b>74</b>
Causas	74
El fenómeno salud-enfermedad	75
La transición epidemiológica en el Ecuador	79
Necesidades básicas insatisfechas	84
Consecuencias	86
La violencia: indicador de deterioro social	86
Violencia y economía	88

Seguridad: nuevo item de la canasta familiar	90
<b>CAPÍTULO V</b>	
<b><i>Formulación de una propuesta de Reforma de Salud para el Ecuador</i></b>	<b>94</b>
Diagnóstico del sector Salud en el Ecuador	94
Reforma de Salud: Propuesta	100
Reforma de Salud: Estructura Operativa	106
<b>CAPÍTULO VI</b>	
<b><i>Conclusiones y Recomendaciones</i></b>	<b>117</b>
Conclusiones	118
Recomendaciones	122
<b>ANEXOS</b>	<b>124</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>127</b>

## LISTA DE CUADROS

<b>CUADRO</b>	<b>Pág.</b>
Cuadro 1: Tasa de Empleo y Subempleo urbano	29
Cuadro 2: Empleo Rural	29
Cuadro 3: Empleo por categoría de ocupación	41
Cuadro 4: Empleo por rama de actividad	42
Cuadro 5: Productividad y Salarios	47
Cuadro 6: Participación de las APU en el PIB	48
Cuadro 7: Inversión del Gobierno, Requerimiento	48
Cuadro 8: Costeo construcción de Viviendas	49
Cuadro 9: Crédito para Microempresa campesina	50
Cuadro 10: Costeo del Plan de empleo emergente	51
Cuadro 11: Costeo de formación dual	52
Cuadro 12: Costeo Subsidio estatal para formación	52
Cuadro 13: Costeo programa de empleo productivo	53
Cuadro 14: Producción de viviendas	57
Cuadro 15: Gasto per cápita en vivienda	58
Cuadro 16: Participación social en vivienda	58
Cuadro 17: Subsidio estatal para vivienda	60
Cuadro 18: Educación: tasa de repetición	65
Cuadro 19: Educación: logros académicos	65
Cuadro 20: Educación: asignación presupuestaria	66
Cuadro 21: Educación: infraestructura escolar	67
Cuadro 22: Causas de mortalidad general	80
Cuadro 23: Evolución de la morbilidad general	81
Cuadro 24: Indicadores de desnutrición. Anemia	83
Cuadro 25: Cobertura de Agua potable	84
Cuadro 26: Cobertura de Alcantarillado y Letrinas	84
Cuadro 27: I. De Necesidades Básicas Insatisfechas	85
Cuadro 28: Evolución del delito en el Ecuador	87

**LISTA DE TABLAS**

<b>TABLA</b>	<b>P.P.</b>
Tabla No.1: Ecuador, Reserva Monetaria Internacional	124
Tabla No.2: Ecuador, Balanza Comercial 1988-1998	124
Tabla No.3: Ecuador, Inflación 1988-1998	124
Tabla No.4: Ecuador, PIB 1988-1998	125
Tabla No.5: Ecuador, Cotización del Dólar 1988-1998	125
Tabla No.6: Ecuador, Evolución de Deuda Externa	125
Tabla No.7: Ecuador, Presupuesto-Deficit Fiscal	126

## Resumen

El presente trabajo aborda la relación concluyente que existe entre desarrollo económico y calidad de vida. El análisis retrospectivo de la crisis económica y su impacto sobre indicadores de calidad de vida, inicia con una descripción de la situación económica durante el período constitucional reciente (1988-1998), lapso en el cual se suceden gobiernos de diversa tendencia ideológica, durante los cuales se ejercitan una serie de medidas económicas, sociales y políticas de cuyos resultados no establecemos juicios de valor. En el segundo capítulo se describen los grandes problemas económicos que aquejan a nuestro país; se hace un ensayo de los indicadores de la crisis estructural; se desglosan las variables macroeconómicas: inflación, PIB, déficit fiscal, deuda externa, crecimiento poblacional, entre otras. Este capítulo concluye con la descripción de factores que han incidido sobre las causas de la crisis en el Ecuador; así, ausencia de un modelo de desarrollo, debilidad de la economía, carencia de estrategias de inserción internacional, persistencia de desequilibrios macroeconómicos, ausencia de elementos tecnológicos para el desarrollo, entre otros. En el tercer capítulo se delinearán las políticas sociales para el siglo XXI como ser empleo, vivienda y educación, en donde, previo un diagnóstico sectorial, se diseñan los lineamientos básicos y sus políticas. La Estructura del Empleo, la ocupación por rama de actividad, la ocupación según nivel de instrucción, la dinámica de la población económicamente activa y políticas de empleo son tratados de manera integral en este capítulo. La Vivienda como indicador de desarrollo social, las perspectivas habitacionales, también son tratados de manera integral. La Educación, con sus falencias y retos, sus debilidades y fortalezas, así como los esfuerzos por implementar una reforma educativa integral concluyen el presente capítulo. En el capítulo cuarto se analizan las causas y consecuencias del deterioro de la calidad de vida. Se analiza el fenómeno salud-enfermedad y la transición epidemiológica en el Ecuador como causas biológicas del subdesarrollo. Se cuantifica el deterioro de la calidad de vida mediante el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Finalmente se aborda la violencia como indicador de deterioro social. En el capítulo quinto se formula una propuesta de reforma de salud como un aporte para mitigar la decreciente calidad de vida de los ecuatorianos mediante la aplicación de un mejor sistema de atención de servicios de salud. Finalmente, en el capítulo sexto se recogen las principales conclusiones y recomendaciones del presente trabajo.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada.

**Quito, julio de 1999**

FIRMA DEL CURSANTE

NOMBRE DEL CURSANTE  
(en mayúsculas)

## **INTRODUCCIÓN**

La Economía ecuatoriana, en la última década está atravesando por una aguda crisis. Más allá de una primera apreciación de algunos indicadores macro-económicos, que son preocupantes, las condiciones de vida para la mayoría de los compatriotas se han deteriorado aceleradamente en los últimos 10 años.

Las razones para esta situación son múltiples, tanto en el orden coyuntural cuanto en lo estructural. Entre las primeras destacaremos la caída del precio del Petróleo en el mercado mundial cuyas cifras en la actualidad bordean los US\$ 7 por barril, lo que ha representado para el fisco una pérdida, en relación al PIB, del 2.5 a 3.5%; los estragos del fenómeno del Niño causaron destrozos en la Costa cuyos montos se calculan entre 2600 y 3000 millones de dólares. En lo estructural problemas de vieja data la debilidad del mercado interno, la desigual distribución de la riqueza, heterogeneidad del aparato productivo, escaso apoyo a las políticas sociales de los gobiernos, el dramático incremento de la corrupción y otros, han determinado que la actividad productiva haya decrecido de manera alarmante, lo que ha hecho que la pobreza registre en la actualidad cifras que bordean el 80% de la población.

Este desalentador panorama económico ha determinado que las políticas sociales que, de una u otra manera, venían cumpliendo los gobiernos de turno se hayan restringido a niveles mínimos, con el consiguiente deterioro de la calidad de vida de los ecuatorianos. Así, aspectos como la educación, la salud, la vivienda y el empleo han sido desplazados de las prioridades de la gestión gubernamental, provocando el incremento de signos de descomposición social que se manifiestan en cambios de patrones de comportamiento individual y colectivo.

## CAPITULO I

### ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL ECUADOR DURANTE EL PERIODO CONSTITUCIONAL RECIENTE

#### A) *PERIODO SOCIAL-DEMOCRATA 1988-1992*

En agosto de 1988 concluyo su mandato la administración gubernamental del "Frente de Reconstrucción Nacional" y se inicio el cuatrienio presidido por el Dr. Rodrigo Borja, cuyo partido Izquierda Democrática, de tendencia social-demócrata, había cuestionado severamente la orientación de las políticas públicas del periodo inmediato anterior, sobre todo desde el Congreso Nacional.

Por tratarse de un año dominado por la actividad electoral y por las expectativas de una eventual transición hacia otra manera de enfocar a la estabilidad macroeconómica y las relaciones entre el estado y la sociedad civil, buena parte de 1988 estuvo marcada por la incertidumbre de los agentes económicos, en medio de la agudización de las presiones inflacionarias, la inestabilidad cambiaria, la escasez de crédito y la acumulación de severos desequilibrios en las finanzas publicas y en la balanza de pagos; no solamente por los problemas arrastrados desde 1986 y 1987, sino también por los desaciertos y contradicciones de la conducción económica en la primera mitad de 1988.

En efecto, las previsiones para 1988 se vislumbraba en un escenario más bien pesimista, sobre todo en el sector externo y en las finanzas públicas, pues, a pesar de una hipótesis de máxima extracción de petróleo ( 310 mil barriles/día) el deterioro del precio internacional del crudo hacía sospechar que un descenso por debajo de los USD 15 por cada barril, traería severos desequilibrios financieros que agravarían las presiones inflacionarias hasta entonces alentadas irresponsablemente por

las autoridades económicas a pesar de su elevado costo social.

La Junta Monetaria de entonces en la presentación del "Plan de Emergencia Nacional"<sup>1</sup>, a fines de agosto, resulto mucho más dramático que cualquier previsión no oficial ciertamente más alarmante que el proyectado por las estadísticas oficiales disponibles a la fecha, las cuales debieron ser objeto de auditoría "para reflejar la verdad de los hechos"; particularmente en lo referente a la reserva monetaria internacional, la estimación del saldo de la deuda externa, el monto de crédito del Banco Central al sector público y la situación financiera de empresas estatales como la Corporación Estatal Petrolera (CEPE) el Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL) , entre otras.

Las nuevas autoridades económicas estimaron que las acciones inmediatas deberían ser encaminadas a enfrentar y corregir los más urgentes desequilibrios económicos, dentro de los cuales merecen particular y detenida atención el agotamiento de la reserva monetaria internacional, el voluminoso nivel de atraso en los pagos internacionales, la delicada situación financiera del Banco Central del Ecuador, el enorme déficit fiscal y las consecuencias sociales derivadas de la pérdida de bienestar de la población, configurando un panorama de alta inestabilidad económica cuyo rasgo más evidente se encuentra en el acelerado proceso inflacionario, y que constituye el principal y más emergente problema del Plan de Emergencia Nacional.

En efecto, la tasa de inflación acumulada entre enero y fines de agosto de 1988 superaba el 45% frente al 18.3% de similar periodo de 1987, con el agravante de que su aceleración desde noviembre de aquel año, acentuada en el primer semestre de 1988, habría contribuido al apareamiento de un nuevo tipo de inflación que hasta entonces tenía limitada importancia en el país que es el caso de la inflación inercial, vinculada estrechamente con las expectativas derivadas de una política

---

<sup>1</sup> Registro Oficial No.14 del 30 de Agosto de 1988

económica desestabilizadora.

Por su parte, en el mismo año, la tasa de cambio en el mercado libre auto-regulado había experimentado una devaluación del 99% en apenas 7 meses ( enero a julio) y del 155% en un año ( afines de julio), sin que haya mejorado la situación del sector externo.<sup>2</sup>

A pesar de que el plan de emergencia de carácter convencional introdujo un cambio cualitativo de importancia para el manejo de la política económica, se trataba de la recuperación de la capacidad para regular el tipo de cambio y de asignar las divisas según las prioridades que determine la Junta Monetaria, así como del reconocimiento tácito de la autonomía de este organismo para fijar límites al crédito interno del sector público.

Aunque ese marco institucional había existido antes en el país, y a pesar de que tales definiciones podrían parecer triviales en cualquier otro contexto, en la coyuntura ecuatoriana de 1988 tuvieron el atributo de marcar diferencias con el estilo autoritario y caótico del régimen anterior; esto es , devolver a las reglas del juego un mínimo de seriedad y transparencia, tanto para delimitar la conducta de los agentes económicos, cuanto para atenuar las expectativas proclives a la especulación, la inestabilidad financiera y el abuso de poder.

El plan de emergencia restableció la obligatoriedad de la entrega de divisas provenientes de las exportaciones privadas al Banco Central ( "incautación"), las cuales desde 1986 eran administradas por el sistema financiero privado. Del total de divisas entregadas al Banco Central, el 10% se destinara a recuperar el nivel de la reserva monetaria internacional y el 90% a financiar las importaciones del sector privado. Para este ultimo propósito, se creó un comité de cinco miembros encargado de administrar la asignación de las divisas entre los importadores.

---

<sup>2</sup> CORDES: Coyuntura 1988-1989, Apuntes Técnicos No.15 pag. 7-9

En el mismo año, se estableció el tipo de cambio oficial en 390 sucres por dólar para efectos del registro contable en Banco Central y como referencia inicial para los ajustes semanales pre-anunciados (mini-devaluaciones), que determinarían la tasa central de cambio. La compra de divisas se liquidaría con un 5% de descuento, y la venta con un recargo del 5% respecto de dicha tasa central, de manera que el diferencial así recaudado pueda destinarse a la formación del fondo de estabilización cambiaria para recuperar las pérdidas cambiarias sufridas por el Banco Central.

El mercado de intervención así regulado permitía también la operación del "mercado libre" para todas las demás transacciones del sector privado, y se adoptaron medidas complementarias para prevenir eventuales presiones de demanda en este último mercado. Así, por ejemplo, se restableció la prohibición de importaciones de automotores y se dispuso que las compras de bienes de capital solamente serían autorizadas cuando estén financiadas con créditos externos de fuentes multilaterales; se decidió mantener, transitoriamente, el sistema de depósitos previos para las importaciones privadas y se incorporó a este requisito las importaciones del sector público.

La Junta Monetaria decidió suspender la compra y la compensación de las cuentas especiales en divisas que habían venido utilizando las instituciones financieras y algunas empresas del sector privado con el Banco Central.

Para asegurar la entrega de la totalidad de divisas provenientes de las exportaciones, se facultó al Banco Central para que por sí mismo o a través de una empresa especializada proceda a verificar las declaraciones de los exportadores, y se redujo el plazo máximo para la entrega de las divisas.

En el ámbito monetario-crediticio, el plan de emergencia se propuso reducir el crecimiento de la emisión y, por tanto, de la oferta monetaria a

una tasa anual de 46%, la \*que permitiría financiar la expansión del PIB en el 7.7% anual, detener la caída de la reserva monetaria internacional y estabilizar el aumento de los precios en el 50% anual. Tal objetivo estuvo acompañando de la decisión de reducir significativamente el crédito al sector público y de limitar transitoriamente el financiamiento al sector privado, excepto en lo atinente a las actividades agropecuarias que deberían beneficiarse de líneas especiales de crédito a través del Banco Nacional de Fomento <sup>2</sup>.

En respuesta a las prácticas irregulares de sobregiros y privilegios de algunos intermediarios financieros en su relación con el Banco Central, el plan de emergencia incluyó entre otros arbitrios la obligatoriedad de someter las operaciones de crédito al estricto cumplimiento de los programas que apruebe la Junta Monetaria, y fijó un margen del 19% entre las tasas activa y pasiva (operaciones de corto plazo y cuentas de ahorro en moneda nacional), para "anclar" las tasas de interés sin vulnerar el principio de "flotación" que celosamente defiende el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Se modificó el tratamiento preferencial con que se venía favoreciendo a las operaciones de refinanciamiento de la comisión de riesgo cambiario de los créditos de estabilización ("sucretización"). Se obtuvo del Congreso Nacional la aprobación de un gravamen de 10% sobre dichas operaciones y se definió una nueva política de encajes legales mínimos que se extienden a todos los intermediarios financieros.

En el ámbito fiscal, además de las restricciones al Banco central para financiar los déficits del sector público, el plan de emergencia señaló algunas recomendaciones relativas a la revisión de los precios internos de los combustibles y de las tarifas de los servicios públicos, fueron aprobados inmediatamente. De igual manera, se elevaron los impuestos al consumo selectivo de cigarrillos, se creó un impuesto diferenciado para

---

<sup>2</sup> CORDES: Coyuntura 1988-1989, Apuntes Técnicos No.15 pags. 7-9

la matriculación de los automotores según su valor de mercado, y se sugirió al Frente Económico la conveniencia de elaborar y tramitar ante el Congreso Nacional diversos proyectos de reforma legal al sistema tributario para mejorar el financiamiento público y distribuir más ampliamente los costos del ajuste fiscal.

El reconocimiento oficial de que el conjunto de recomendaciones del plan de emergencia traía consigo algún costo social, se compenso con una ley salarial que establecía una elevación nominal del 16%, adicional a la que pocas semanas atrás los había aumentado en un 31%; de manera que el mínimo vital 22 mil sucres alcanzaría a partir del 1 de septiembre un nivel del 51.7% más alto que el vigente desde julio de 1987 ( 14.500 sucres), pero menor que la inflación acumulada en el mismo periodo (64.8%)<sup>2</sup>

Además se dispuso la "congelación" transitoria de los insumos agropecuarios y agroindustriales hasta el 31 de diciembre de 1988, lo cual no fue óbice para la revisión de otros precios y la eliminación de algunos subsidios, con repercusiones en la aceleración de la inflación durante el último trimestre.

Los desequilibrios macroeconómicos acumulados hasta mediados de 1988 justificaron la del "plan de emergencia nacional" destinado a reducir el déficit fiscal, cubrir los atrasos en los pagos internacionales, restablecer el nivel de la reserva monetaria internacional, atacar las presiones monetarias de la inflación, y estabilizar el mercado cambiario.

Estas definiciones de política económica del gobierno de Rodrigo Borja, se mantuvieron inalteradas en 1989. La recuperación para el estado de la capacidad de regular el tipo de cambio y de asignar las divisas según las prioridades que determine la Junta Monetaria se

---

<sup>2</sup> CORDES: Coyuntura 1988-1989, Apuntes Técnicos No.15 págs. 7-9

mantuvieron respecto de la liberalidad de la política cambiaria que fuera adoptada en 1986.

Como hechos relevantes durante el ejercicio fiscal de 1989 podemos anotar la ampliación de la base de contribuyentes del impuesto a la renta; mejoro la administración tributaria y se revisaron los avalúos catastrales que alimentan las finanzas municipales; prosiguieron los aumentos de las tarifas eléctricas y de teléfonos y en el segundo semestre se aplico un programa de ajuste en los precios de los combustibles.

La decisión gubernamental de restringir el gasto público y mejorar la eficacia de las recaudaciones tributarias, hizo posible una razonable contribución del sector fiscal al programa de estabilización, pues, la acumulación de depósitos en el Banco Central sirvió para reorientar el crédito interno hacia las actividades privadas y la reducción del déficit del sector público no financiero, lo que permitió aliviar las presiones sobre la balanza de pagos.

Por otro lado, la reforma tributaria que empezó a regir en enero de 1990, la propuesta de modificación gradual del sistema arancelario a partir de abril del mismo año, así como la inminente puesta en marcha de reformas financieras en los gobiernos seccionales y en las empresas publicas concordaron con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional que perseguían la reducción del tamaño del estado.

Un hecho que altero la propuesta gubernamental de estabilización económica fue la retención de 80 millones de dólares que el Banco Central del Ecuador tenía depositados en una cuenta del City Bank de New York, incidente que pudo enturbiar las negociaciones que el país venía manteniendo sobre su deuda externa, pues, a fines de enero de 1990 el país presento al FMI las cartas de intención y de desarrollo que suponen la puesta en marcha de un amplio programa de reformas estructurales en la economía para los siguientes tres años.

Si bien las expectativas para el año 90 eran promisorias, se esperaba un crecimiento económico del 3.5%, reducir la inflación al 25% anual y un aumento de 100 millones de dólares adicionales en la reserva monetaria internacional; igualmente el déficit corriente de balanza de pagos debía reducirse al 4% del PBI, y el déficit del sector público al 2% del PIB. Además se esperaba que el precio internacional del petróleo se sitúe en un precio de 16.25 dólares por barril y que el volumen de las exportaciones alcance 65 millones con ingresos de divisas por este concepto de alrededor de 1052 millones de dólares <sup>3</sup>.

La regulación de las tasas de interés será similar a la de 1989, es decir que las tasas bancarias activas no podrían excederse de 15 puntos porcentuales de las tasas pasivas por depósitos de ahorros y pólizas de acumulación.

La eliminación gradual de los controles de los precios estará acompañada por la supresión del requisito de depósito previo del valor de las importaciones hasta mediados de 1990.

Los datos acumulados hasta el primer trimestre de 1990 ponían en serio riesgo las expectativas gubernamentales de alcanzar una notable recuperación económica a pesar de las elecciones del 17 de Junio del mismo año para renovación parcial del Congreso y los gobiernos seccionales y no esperaban cambios substanciales.

Otros hechos notables durante 1990 son la vigencia de la nueva ley de régimen tributario, el incremento del encaje bancario al 32% y el incremento del plazo de entrega de divisas por exportaciones de 150 a 210 días <sup>4</sup>.

En 1991 inicio el año con un aumento de salarios nominales en un 25%, se reajusto en un 6% el tipo de cambio de intervención y se revisaron las tarifas eléctricas en un 15%, se incrementaron los precios de

---

<sup>3</sup> CORDES: Coyuntura 1989-1990, Apuntes Técnicos N°.16 , págs. 1-2 , 46-49

<sup>4</sup> Idem

los combustibles y las tarifas de transporte urbano en un 15 y 25% respectivamente, se elevó el encaje bancario de 32 a 34%. Se devaluó el sucre en 4% sin perjuicio de la continuidad de las minidevaluaciones y se elevó la tasa de interés convencional al 49%. Adicionalmente se observó elevación de los precios de la gasolina en 25%, se elevó las tasas de interés para los créditos agrícolas del 42 al 56%, se eliminaron los subsidios a las medicinas de uso humano, se elevaron las tarifas eléctricas para la industria y finalizó el año con un aumento del 45% de los sueldos y salarios de los trabajadores, el mismo que debía regir desde el 1 de enero de 1992 <sup>5,6</sup>.

El año 1992 se inicia con la sombra de las elecciones presidenciales, lo que obligó al gobierno a hacer esfuerzos para reducir el déficit fiscal, corregir el retraso cambiario y restringir el medio circulante con el objeto de acercar los niveles de inflación a un 30% en base a la elevación de los precios de los combustibles, mayor control sobre las recaudaciones tributarias y reemplazar las minidevaluaciones a un régimen de flotación. Siendo un año de transición democrática, la influencia política en las decisiones sobre política económica determinaron aumento de remuneraciones nominales en un 66%, lo cual disparó la inflación a un promedio anual del 49%<sup>7</sup>.

En conclusión, el periodo 88-92 de gobierno social-demócrata se observó un incremento de la reserva monetaria internacional de menos 175 millones de dólares en 1988 a 782 millones de dólares en 1992,(cuadro 1). La balanza comercial fluctuó de 622 millones de dólares en 1988 a 1018 millones en 1992,(cuadro 2) El PBI (variación anual porcentual) fluctuó de 10.5 en 1988 a 3.6 en 1992, y el PIB per cápita en dólares varió de 932 en 1988 a 1157 en 1992,(cuadro 4),en cuanto a la cotización del dólar varió de 512 en 1988 a 1846 en 1992(cuadro 5). La

---

<sup>5,6</sup> MANCERO SAMAN, Alfredo. Coyuntura 1990-1991, 1991-1992, Apuntes Técnicos Nos. 17, 18, págs. 11-13, 7-9

<sup>7</sup> CORDES: Coyuntura 1992, Apunte Técnico No.22 págs. 24-26

deuda externa fluctuó de 10668 millones de dólares en 1988 a 12795 millones de dólares en 1992 (cuadro 6). El presupuesto del Estado durante este periodo fluctuó de un 0% del PBI(sin déficit), a 3% del PBI (superávit)(cuadro 7), con respecto a la inflación, esta fluctúa del 45% en 1988 al 54.6% en 1992(cuadro 3)<sup>8</sup>.

### **B) GOBIERNO CONSERVADOR PERIODO 1992-1996.-**

El gobierno conservador del Arq. Sixto Duran Ballén aplica el modelo neoliberal en su política económica, y en los primeros meses de su gobierno dos fueron los elementos claves que determinen el comportamiento de los indicadores sociales, económicos y políticos: uno, es la evolución política de la estabilización monetaria y sus efectos sobre su economía y la sociedad, y dos, las reformas estructurales propuestas en la ley de modernización del estado, cuyos objetivos básicos fueron:

1. Reformulación del papel del estado.
2. Modernización del estado, que implica la descentralización, desconcentración, desmonopolización y privatización.

Aprobada la ley de modernización a comienzos de 1993, la economía del país respondió con una tendencia inflacionaria que condujo a las autoridades económicas a postergar los reajustes de los llamados factores de costo en particular el tipo de cambio y los precios internos de los combustibles; este hecho determinaría un represamiento que unido a una restricción de política monetaria produjo una desaceleración del ritmo inflacionario entre junio y agosto de ese año, lo cual permitió en parte cumplir con la meta de inflación anual programada por el gobierno que bordeó el 45.3% anual.<sup>9</sup>

La caída de las exportaciones de banano, café y cacao, así como problemas en la producción de la industria camaronera limitaron las expectativas de crecimiento económico de ese año.

---

<sup>8</sup> La Modernización del Estado, Fundación Ecuador, págs. 3-13

<sup>9</sup> CORDES: Coyuntura 1992-1993, Apuntes Técnicos N° 20 págs. 36-38

Durante el año 1994 la economía ecuatoriana evoluciono al tenor del programa de estabilización iniciado en 1992, sobre todo en torno a una continua y persistente apreciación del valor real de nuestra moneda y de una intensa austeridad fiscal, lo cual determino una reducción del ritmo inflacionario, esto último unido a la aparición de un nuevo mecanismo de financiamiento como es la Unidad de Valor Constante, UVC, reactivo las actividades de la construcción. La inversión privada se dinamizó gracias al abaratamiento de la divisa que hizo más rentable la importación de bienes de capital y gracias también a las expectativas que genero la apertura económica y la modernización del estado. La inversión pública mostró una importante recuperación, así como el consumo privado estimulado por la desaceleración de la inflación. Las exportaciones crecieron a expensas del petróleo y sus derivados y productos no petroleros como el banano y camarón a pesar de la presencia de plagas como la sigatoka negra, y el síndrome de Taura.

Puede afirmarse que el programa de ajuste económico aplicado por el gobierno durante ese año ha dado resultados, así, la inflación se redujo de más de un 60% a fines de 1992 a 25% que registro en diciembre de 1994, la reserva monetaria supero los 1500 millones de dólares, además de las reformas en el sistema de telecomunicaciones, en el sistema provisional, la reforma al sistema de educación superior, y reformas en el sistema de políticas sociales, sobre todo en cuanto a salarios <sup>10 11</sup>.

Durante el año de 1995 la economía ecuatoriana fue afectada por una serie de fenómenos exógenos que incidieron sobre la aplicación, hasta ese entonces exitosa del programa de estabilización iniciado en 1992.

Estos fenómenos fueron:

1. Conflicto bélico con el Perú, que desemboco en la guerra no

---

<sup>10</sup> CORDES: Coyuntura 1994, Apunte Técnico N° .25 págs. 32-39

<sup>11</sup> CORDES: Coyuntura 1994, Apunte Técnico N° .27 págs. 7-11

declarada durante los meses de enero y febrero de 1995.

2. Crisis política que desencadenó el enjuiciamiento y posterior huida del país del Vicepresidente de la República Alberto Dahik, hecho este que impactó sobre el sistema económico en razón del preponderante papel que Dahik tuvo en la formulación y conducción del programa de ajuste económico.

3. Crisis energética interna que vivió el país en el tercer trimestre del año 1995 que por fenómenos climáticos determinaron la aplicación de un severo programa de racionamiento eléctrico que afectó especialmente a la pequeña y mediana industria.

4. La consulta popular que el gobierno realizó a fines de noviembre de ese año, respecto de reformas consideradas estratégicas para el proceso de desarrollo nacional, como el de la previsión social tuvieron un enorme impacto sobre el crecimiento económico, sobre todo porque se abortó la posibilidad de canalizar hacia el mercado de capitales una de las principales fuentes de ahorro nacional como es el de la previsión social.

A estos hechos se sumó la crisis mexicana de finales de ese año conocida como "efecto tequila", que se manifestó por una constante presión sobre la cotización del dólar que mantuvo la tendencia a la devaluación del sucre con su principal efecto sobre la inflación. Sin embargo a pesar de lo desolador que significaron para el país estos hechos las exportaciones continuaron mostrando un comportamiento muy dinámico cuyos valores sobrepasaron los 4000 millones de dólares.

En conclusión, durante este año la inflación continuó desacelerándose terminando el año en el orden de 22.9% de inflación acumulada anual. La elevación de las tasas de interés que se dieron como consecuencia del conflicto bélico con el Perú y la crisis política de ese año, sumado a los impuestos extraordinarios que se cobraron con el fin de solucionar el déficit fiscal, afectaron el gasto interno tanto en

inversión como en consumo. La crisis energética en tanto, afecto a la oferta en una magnitud considerable. Todo esto afecto al crecimiento que bordeo el 2.4%, bastante bajo del 3.5% que estimo el Banco Central<sup>12,13</sup>.

En 1996 que es un año de transición democrática, la economía del país evoluciono con cifras de inflación acumuladas hasta el mes de agosto del 24%,y un crecimiento del 2.9% impulsado fundamentalmente por las exportaciones y por la formación bruta de capital fijo. El déficit fiscal se mantuvo en un 2.2% del PBI, así como también una mejora en la balanza de pagos con respecto a 1995. Un hecho preocupante fue la disminución de la inversión extranjera, y una disminución del flujo de crédito externo, dada la incertidumbre política que vivió el país en ese año. La corrección en los precios de algunos bienes y servicios como la electricidad y el gas así como un aumento adicional de los salarios que se produjo en junio de ese año, permitieron una estabilidad en los indicadores macroeconómicos hasta el segundo trimestre del año 1996<sup>14</sup>

El advenimiento del gobierno populista de Abdalá Bucaram, introdujo elementos de inestabilidad económica principalmente por los anuncios del plan de convertibilidad que se anunciaron para 1997.

En resumen el periodo gubernamental 1992-1996, mantuvo los niveles crecientes de la reserva monetaria internacional, que de 782 millones de dólares en 1992 subió a 1832 millones de dólares en 1996 (cuadro 1). La balanza comercial experimento un decrecimiento preocupante durante los años 93, 94, 95, pero logro recuperarse en 1996 arrojando cifras para este año de 1220 millones de dólares (cuadro 2). La tendencia a la baja de la inflación, se mantuvo durante los cuatro años de gobierno, así, del 54.6% de 1992 se redujo al 24.4% en 1996(Cuadro 3). El PBI fluctuó del 3.6% en 1992 al 2% en 1996(cuadro 4). La deuda externa se incremento de 12.795 millones de dólares en 1992 a 14.586

---

<sup>12,13</sup> TASSARA SANCHO, Alberto: Coyuntura 1995 Apuntes Técnicos Nos. 29 y 31, págs. 7-14 y 7-14

<sup>14</sup> JACOME H., Luis: Tendencias Económicas 1996, págs. 40-46

millones de dólares en 1996 (cuadro 6). El presupuesto del estado experimento un superávit los tres primeros años de gobierno terminando con un déficit del 0.5% en 1996 (cuadro 7)<sup>8</sup>.

### **C) PERIODO DE INESTABILIDAD POLÍTICA: 1996-1998**

Durante este periodo, caracterizado por la inestabilidad política, se suceden el gobierno populista del Ab. Abdalá Bucaram y el gobierno interino del Dr. Fabián Alarcón, durante los cuales, la economía ecuatoriana atraviesa una situación dramática. Más allá de una primera lectura superficial de algunos indicadores macroeconómicos, las condiciones de vida para la mayoría de compatriotas se ha deteriorado aceleradamente, así como también los índices de eficiencia y competitividad del aparato productivo, en especial del orientado al mercado interno.

Las razones para esta situación son múltiples, tanto de orden coyuntural, cuanto estructural. Entre las primeras destacamos cuatro:

- La aparatosa caída del precio del petróleo en el mercado mundial. En 1998 el precio llego a valores cercanos a los USD 7 por barril, cuando estuvo presupuestado en USD 16 para dicho año. Se estima que si el promedio anual bordea los USD 16, la perdida para el fisco representaría unos 400 millones de dólares, pero si este precio promedio se sitúa en unos USD 8, la perdida sería de unos 640 millones de dólares. La disminución de ingreso en relación al PIB oscilaría entre 2.5 a 3.5%.<sup>15</sup>

- En relación al punto anterior cabe mencionar a los diversos efectos que provoca en nuestra economía la crisis de las economías asiáticas, que asoman como detonante de una crisis mundial de insospechada proporción. Crisis que influye en nuestra economía a través de diversas vías: por la caída de los precios de las materias primas en el mercado mundial ( incluido el petróleo); por una mayor competitividad de los

<sup>8</sup> La Modernización del Estado. 1998, Fundación Ecuador, págs. 3-13

<sup>15</sup> ACOSTA, Alberto. Reactivación y Empleo. págs 3-6

productos asiáticos que desplazan productos ecuatorianos de algunos mercados externos; por la creciente importación de bienes asiáticos más baratos; por la disminución de las importaciones de nuestros socios comerciales mayormente golpeados por los problemas en Asia y Rusia; o, por los mismos efectos financieros de dicha crisis, que han debilitado las disponibilidades financieras a nivel mundial.

Los estragos del fenómeno de El Niño han sido enormes en amplias zonas del país, particularmente en la costa. El aparato productivo -en especial las actividades agrícolas- la infraestructura vial, y las mismas zonas urbanas, han experimentado un destrozo inusitado, cuyos costos monetarios se calculan entre 2600 y 3000 millones de dólares, lo cual fluctuaría entre 13% y 15% del PIB.<sup>15</sup>

- El desgobierno acumulado en los últimos años, pero en particular el caos de la gestión de Abdalá Bucaram y la de Fabián Alarcón -el bucalarconato-, explica parte sustantiva de la crisis económica.

A los factores descritos debemos añadir otros aspectos estructurales de vieja data que se han agudizado especialmente con el continuismo de las políticas de inspiración neoliberal. Estos factores no pueden pasar desapercibidos si realmente queremos dar un primer paso para encontrar respuestas estructurales. Aquí destacamos algunos de los puntos más sobresalientes mutuamente interrelacionados:

- La debilidad del mercado interno

- Las enormes desigualdades en la distribución de la riqueza, con una creciente pobreza de las masas y una mayor concentración del ingreso y los activos en pocas manos.

- La presencia de sistemas de producción atrasados que caracterizan la heterogeneidad estructural del aparato productivo.

- La carencia de una adecuada integración entre las diversas

---

<sup>15</sup> ACOSTA, Alberto. Reactivación y Empleo. págs. 3-6

regiones del país.

- Los escasos encadenamientos productivos y sectoriales, en particular de las actividades de exportación con el resto de la economía.

- El mal manejo administrativo del estado y una marcada arbitrariedad burocrática.

- Las masivas ineficiencias del sector privado.

- La corrupción generalizada en toda la sociedad.

A partir de este escenario podemos graficar algunos problemas que atraviesa la economía nacional y que puede ser cuantificado de la siguiente manera:

- Las exportaciones experimentaron un descenso brusco que podría producir un déficit en la balanza comercial superior a los 500 millones de dólares en el año 1998; situación inédita en los últimos años. Todo esto agudiza el ambiente recesivo que caracteriza la economía ecuatoriana en este periodo neoliberal, que tenía en las ventas externas su principal elemento dinamizador.<sup>15</sup>

- En cuanto a la inflación, esta ha experimentado un nuevo incremento, consolidando su carácter inercial. Del 23-25% esperado inicialmente para fines de 1998, la inflación supero el 45%.<sup>15</sup>

- Al finalizar el año, el déficit fiscal potencial se estima en 7% que corresponde a uno 1400 millones de dólares. Las respuestas dadas durante el interinazgo fueron simples parches que representaron un nuevo endeudamiento y una postergación de las soluciones.

El ajuste económico propuesto por el presidente Mahuad al inicio de su gobierno, condujo a la eliminación de los subsidios al gas, al diesel y electricidad, lo que generaría en términos netos apenas unos 313 millones de dólares, un 1.75% del PIB, la cuarta parte del déficit estimado.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> ACOSTA, Alberto. Reactivación y Empleo. págs. 3-6

La tasa de interés activa personal fluctuó en septiembre de 1998 entre el 42 y 60% (la tasa corporativa estuvo entre el 42 y 58%); incluyendo los diversos sobrecargos las tasas activas superan el 70%; en el caso de microcréditos están llegando a un 120%, según informes parciales del Banco Central, en las primeras semanas de enero de 1999, la tasa inter-bancaria llegó a niveles de hasta 180%. La situación de los pequeños agentes económicos obligados a recurrir a los sistemas informales de crédito es aun mas grave. Adicionalmente, en el mercado financiero se mantiene una elevada inestabilidad que tiene su contrapartida en la volatilidad registrada en la emisión monetaria y en la cotización de la divisa que ha mantenido movimientos erráticos aun dentro de las bandas establecidas.<sup>15</sup>

-La deuda externa se registró a junio de 1998 en 15.465 millones de dólares, de los cuales el 84% corresponde a la deuda pública y 16% a la deuda privada, esta última ha experimentado un aumento vertiginoso en los últimos años. Durante el gobierno interino, y casi exclusivamente para atender las necesidades fiscales, se contrató nueva deuda por 900 millones de dólares. Además, el país está en moratoria con el Club de París desde hace mas de 2 años por más de 400 millones de dólares. En estas condiciones, el servicio de la deuda estrangula la economía nacional, algo preocupante si consideramos que en 1997 la amortización y el pago de los intereses llegó a significar más de un 8% del PIB, o sea unos 1645 millones de dólares. Este servicio represento casi el 44% de los egresos totales en el presupuesto general del estado para 1998<sup>15</sup>

- El desempleo abierto, según las estimaciones oficiales de principios de año, pasaría del 9.2% en 1997 al 13.8% en 1998, aunque estudios realizados por la Universidad Católica del Ecuador estimas que el desempleo habrá ascendido al 17% de la PEA y el subempleo se estimaba que crecería del 40.4 al 42%.<sup>15</sup>

- El poder adquisitivo de los salarios ha retornado su senda

decreciente, después de una ligera recuperación entre 1993-1994. La baja ha sido sostenida en el último tiempo: en agosto de 1996 representaba el 66% de la canasta básica familiar, en febrero de 1997 el 66.3%, en noviembre del mismo año el 59.3% y en junio de 1998 el 54.8%.

La pobreza no ha dejado de crecer. Se mantiene una tendencia que agobia a la sociedad ecuatoriana: si en 1975, el 47% de la población estaba en situación de pobreza; en 1987, esta golpeaba al 57% de las personas; en 1992, el 65% de ecuatorianos eran pobres; y , en 1995 mas de un 67% de la población habría alcanzado dicho estado, de acuerdo a cifras del CONADE. Como contrapartida al incremento de la pobreza tenemos el aumento sostenido de la inequidad: el propio Jamil Mahuad en la campaña electoral nos recordaba que la relación de ingresos entre el 5% más pobre y el; 5% más rico de la población había pasado de 1:108 en 1988 a 1:180 en 1998.<sup>15</sup>

En conclusión, este período se caracterizó por la agudización de los problemas económicos y políticos. Como se establece en los cuadros 1-7, los indicadores macroeconómicos confirman esta tendencia.

#### **D) RESUMEN EJECUTIVO**

En base a la información y estadísticas oficiales de los últimos diez años de los principales índices económicos, con el propósito de obtener una visión realista del estado en el que se encuentra el país se pretende no efectuar un diagnostico total, sino obtener un panorama objetivo del entorno económico social que caracterizo esta década.

La reserva monetaria internacional desde 1987 a 1997 se elevo desde un saldo negativo de 151 millones a 2093 millones de dólares. Este

---

<sup>15</sup> ACOSTA, Alberto. Reactivación y Empleo. págs. 3-6

índice, sin duda, muestra la solvencia y la solidez de las reservas frente a las necesidades de importación. Es un elemento que inspira confianza en los inversionistas y en los círculos financieros internacionales.

Las exportaciones se han incrementado en un 139% en una forma sostenida, en tanto que las importaciones han tenido un comportamiento irregular. El petróleo continúa siendo el principal producto de exportación aunque ha descendido su importancia porcentual. También debe destacarse un aumento considerable de las exportaciones industriales y de nuevos productos que han facilitado la diversificación y la menor dependencia del petróleo.

En cuanto a la inflación, si bien acusa una tendencia a la baja entre 1990 y 1995, nuevamente en 1996 empieza a subir hasta colocarse en el 31% en 1997, constituyéndose en la segunda más elevada de América Latina, por lo que representa un elemento perturbador en la economía nacional. En 1998, la inflación bordeó el 48% perfilándose como la más alta de la región.

En cuanto el producto interno bruto y el PIB per cápita, acusaron variaciones significativas de año a año. Su nivel más bajo se presenta en 1987 con menos del 6%. En 1996 fue del 2%, es decir inferior al crecimiento de la población, y en 1995 fue del 2.3%, lo cual explica el estado de recesión y estancamiento en el que se halla la economía ecuatoriana.

Con razón la década de los 80 es llamada la década perdida, en el Ecuador, al igual que en los demás países de América Latina, en esos años se registraron las tasas más bajas de crecimiento del PIB; el promedio fue de 2.3%. En la década de los años 90, este promedio se ubica en el 3.2%, porcentajes que contrastan con el obtenido en los años 70, que ascendió al 9.2%; es decir, en los años 80 fue inferior al crecimiento de la población y en los 90 fue totalmente insuficiente para obtener un desarrollo medianamente satisfactorio de la economía.

Como consecuencia del acentuado proceso inflacionario de la última década, la cotización del dólar ha tenido en el mismo periodo, un ascenso vertiginoso desde 248 sucres por dólar hasta superar los 5000 sucres, es decir se multiplico por 20 veces esta cotización.

En cuanto al comportamiento de la deuda externa, pública y privada , que aumento desde 10.335 millones de dólares en 1987 a 15.099 millones de dólares en 1997, lo cual convierte al Ecuador en uno de los países de mayor endeudamiento del mundo. (Severamente endeudado según clasificación del Banco Mundial).

Si relacionamos esta cifra de deuda externa con las exportaciones, encontramos que aquella representa el 298% , y el 73% del PIB. En el presupuesto general del estado de 1997 se destino el 44% de los recursos para el pago del servicio de la deuda. En 1998 este porcentaje es del 41%.

En cuanto al déficit o del superávit del presupuesto general del estado, como porcentaje del PIB, en los años de 1995, 96 y 97 se han producido déficits, siendo el más alto el estimado para 1998. Su eliminación debe ser uno de los principales objetivos del gobierno, para evitar desequilibrios en la economía nacional.

En 1994-1995 nuestros vecinos tuvieron un alto ritmo de crecimiento del PIB, del 13.9% y 7.7% en Perú, y del 6.3 y 5.7 en Colombia. Otros países que tuvieron elevadas tasas de crecimiento fueron Argentina, Chile, Guyana, El Salvador y Costa Rica, precisamente fueron las naciones que iniciaron procesos de modernización del estado y privatización de las empresas públicas.

En cuanto se refiere a estadísticas de ahorro nacional, en El Ecuador, el cual fue del 16% en 1995, tiene un porcentaje inferior al promedio que fue 18.8%, en tanto que hay países con altos índices como Chile, Colombia, Perú y República Dominicana. Cabe mencionar que los

países de Asia Oriental tienen porcentajes del 35% que les ha permitido alcanzar altos grados de desarrollo porque disponen de recursos internos y externos para financiar sus inversiones.

## CAPITULO II

### **LOS GRANDES PROBLEMAS ECONÓMICOS EN LA ULTIMA DÉCADA.- ANÁLISIS DE LAS CAUSAS**

La sociedad y la economía ecuatoriana se encuentra atravesando una profunda crisis estructural. Las fuerzas que originan están ancladas en el pasado y obedecen a razones intrínsecas al propio modelo de funcionamiento de la sociedad. Ello incluye fenómenos inherentes al tipo de articulación del aparato productivo a la economía internacional.

La economía ecuatoriana muestra características evidentes de atraso en relación a las economías de la región. Los sectores productivos de bienes y servicios, en general, no han podido incorporar los diversos procesos y adelantos técnicos que la actual revolución tecnológica pone a su disposición.

La exportación de los productos agrícolas o minerales de bajo valor agregado, sigue siendo la fuente principal de generación de divisas. Tampoco se han alterado los tradicionales patrones de dependencia financiera y tecnológica del exterior.

Los frutos de la riqueza bananera de los años cincuenta y la bonanza petrolera de los setenta -si bien han servido para el impulso de la modernización de algunos sectores secundarios y de servicios, al tiempo de fortalecer al Estado como agente económico y de control social, en ausencia de un proyecto nacional con una visión consciente de modernización y cambio estructural de la economía-, no han sido suficientes para alterar las características seculares del subdesarrollado ecuatoriano.

Incluso en los periodos de rápida expansión de la producción no se han producido modificaciones simultáneas y correctivas en los indicadores

de la condición social y calidad de vida de los ecuatorianos.

Bien puede señalarse que el fin último del desarrollo no ha sido ni la población ni la satisfacción de sus necesidades elementales, sino mas bien los intereses de reducidos, pero al mismo tiempo poderosos, grupos sociales.<sup>16</sup>

### ***LOS GRANDES PROBLEMAS ECONÓMICOS.- INDICADORES DE LA CRISIS ESTRUCTURAL.***

Algunos indicadores ayudan a graficar la crisis económica y social del país en la última década

#### **1.- Irregular crecimiento del Producto Interno Bruto PIB.**

El crecimiento reducido y desigual del PIB real, con caídas permanentes de ingreso per cápita en los últimos años, ha sido una constante perniciosa en el panorama económico de la última década lo cual se traduce en una baja tasa de acumulación y débil desarrollo de las fuerzas productivas. Su crecimiento inferior al de la población ha colocado al producto interno per cápita en el mismo nivel de hace 15 años.<sup>17</sup>

Así, mientras en 1988 la variación porcentual anual del PIB era del 10.5% que correspondía a un PIB per cápita de 932 USD, una década después el PIB era de 3.3% y el PIB per cápita de 1679 USD, con variaciones como en 1996, que apenas fue del 2%, es decir inferior a la tasa de crecimiento poblacional, signo inequívoco de recesión económica, la cual no hemos podido superar hasta la presente fecha.<sup>18</sup>

Entre las causas de la recesión económica están el creciente e irreductible tamaño del Estado que en la actualidad absorbe una cuantiosa parte de los recurso económicos, aproximadamente el 47% del

---

<sup>16</sup> MERCHAN, Cornelio y Otros., Estrategia de Desarrollo Siglo XXI- Proyecto CONADE-GTZ

<sup>17</sup> Cámara de Comercio de Quito, Departamento Económico, 1998, La Modernización del Estado, un imperativo Nacional, pág. 6. Quito, Ecuador.

<sup>18</sup> Idem, pág. 6

PIB, cuyos fondos generalmente se destinan al gasto corriente y muy poco a la inversión. Otra de las causas de esta situación está en la creciente deuda externa que para 1998 ascendió a 15.099 millones de dólares, la misma que comparada con el volumen de exportaciones, el PIB y el crecimiento poblacional le colocan a nuestro país, junto a Brasil, Camerún, Marruecos y Siria como uno de los países severamente endeudados del mundo, Además, los valores que el estado invierte en el pago del servicio de la deuda en los últimos años ha absorbido alrededor del 40% del presupuesto nacional.

Otro factor que conspira al irregular comportamiento del PIB es la escasa o casi nula inversión extranjera que actualmente bordea la cifra de 500 millones de dólares anuales, la mayoría de la cual se orienta al financiamiento de las empresas extranjeras que se encuentran operando en el país. Desde 1995 en que la inversión extranjera fue del 17.1% del PIB no se han vuelto a crear las condiciones internas que propicien dicha inversión.<sup>19</sup>

El escaso ahorro interno, que para 1998 apenas alcanzo el 14% del PIB, no constituyo un instrumento efectivo para la reactivación económica, la misma que, ligada a la insuficiente inversión extranjera vuelven imposible las necesidades de inversión en infraestructura básica para el próximo quinquenio cuyo calculo más modesto asciende a la cifra de 22000 millones de dólares, que de concretarse supondría que el PIB alcance en el primer año el 36% de aumento.

Las cifras oficiales del crecimiento del PIB en relación al aumento de la población para 1998 es del 0.8%.

## **2.- Inflación**

Los índices de inflación registrados en la última década refieren dos periodos de ascenso, esto es, entre 1990 y 1992, en que va del 48,5% al

---

<sup>19</sup> Idem, pág. 50

54.6%; y otro, que va desde 1996 en que alcanza 24.4% hasta la presente en que registra cifras por sobre el 45%. El periodo de descenso se evidencia entre 1993 y 1995, año en que se registra la menor cifra de la década con 22.9%, coincidiendo con una aparente recuperación económica. Actualmente nuestro país mantiene las cifras más altas de inflación de América Latina y el Caribe solo siendo superada por Haití.

Entre las causas que expliquen esta galopante inflación está la creciente desvalorización de nuestra moneda frente al dólar, así, mientras en 1988 el dólar se cotizaba en 512 sucres, en 1998 alcanzo 5000 sucres, es decir, un incremento del 1000% en 10 años.

Otro factor que explica el incremento de la inflación, sobre todo a partir de 1995 es una errada política salarial que permitió un refregamiento entre 1988 y 1993 que provoco la caída de demanda de los grupos de bajos ingresos que coadyuvo a la desaceleración de los ajustes de precios en el grupo de bienes alimenticios y por ende en el índice de precios del consumidor (IPC), lo cual unido a la ausencia de una política de estabilización que desarticule las expectativas inflacionarias de todos los agentes económicos determino una nueva estampida inflacionaria observada a partir de 1996.

Además, el conflicto bélico con el Perú en enero de 1995, que ahuyento la inversión extranjera, incremento la deuda externa y disminuyo el índice de exportaciones, constituyo un factor inflacionario. Adicionalmente la crisis política que desemboco en la renuncia y huida del vicepresidente Alberto Dahik desestabilizó el régimen conservador de Sixto Duran Ballén y deterioro la imagen externa del país cuyas consecuencias incidieron sobre la variación inflacionaria. La crisis energética vivida por el país durante el mismo año como consecuencia del estiaje ocurrido en la zona del proyecto hidroeléctrico Paute, que produce cerca del 70% de la energía eléctrica requerida por el país, afecto la producción nacional y por ende las exportaciones y la balanza comercial,

sobre todo esta última que desciende de 561 millones USD que registra en 1994 a 354 millones USD en 1995.<sup>20</sup>

Otro factor que incidió sobre el índice inflacionario durante 1998 fue los daños ocasionados por el Fenómeno del Niño que azotó al país durante el invierno 97-98 que causó pérdidas de alrededor de 3000 millones de dólares.

### **3.- Desempleo y Subempleo**

La falta de fuentes adecuadas de empleo productivo es una de las principales causas de pobreza en el Ecuador, su aumento reciente refleja también un deterioro en el empleo,. En efecto, la tasa de desempleo abierto en el sector urbano se ha mantenido elevada variando crecientemente del 6.6% en 1988 al 9.2% en 1998 como se registra en el siguiente cuadro:

---

<sup>20</sup> TASSARA SANCHO, Alberto. Ecuador Coyuntura 1995. CORDES 1995, págs. 7, 8

**Cuadro N° 1****Tasas de Empleo y Subempleo Urbano***Porcentajes sobre población ocupada*

<b>Año</b>	<b>1988</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>
<i>Porcentaje de desempleo</i>	6.6	8.8	6.9	11.2
<i>Porcentaje de subempleo</i>	38.7	40.6	41.5	42.2

Fuente: Secretaria Técnica Frente Social, modificado

Sin embargo el problema más importante en el Ecuador es el subempleo. La reducción del sector público, el escaso dinamismo del sector formal de la economía, los efectos adversos de la apertura comercial y del cambio tecnológico, han conspirado a hacer del subempleo, un problema que gravita en el desarrollo económico del país. Por otro lado, en el sector rural, la demanda de mano de obra como resultado de la promoción de exportaciones ha crecido de manera insuficiente, así, el porcentaje de asalariados en la población ocupada rural ha mantenido una tendencia declinante sostenida desde 1974, como se explica en el cuadro 2.

**Cuadro N° 2****Empleo Rural***Porcentajes sobre la población ocupada*

<b>Año</b>	<b>1974</b>	<b>1982</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>
<i>Asalariados</i>	40.1	38.5	33.7	33.4	30.1
<i>Patronos</i>	1.2	2.6	5.5	5.6	5.8
<i>Trabajadores autónomos</i>	58.7	59	60.8	60.9	62

Fuente: Secretaria Técnica Frente Social, 1998

Los datos descritos en el cuadro anterior muestran que la recuperación de las exportaciones agrícolas no ha repercutido en una creación suficiente de fuentes de trabajo. La importante creación de empleo en sectores como el floricultor, no ha logrado revertir una tendencia desfavorable, pues, apenas un tercio de los trabajadores rurales son asalariados. En las ciudades, el porcentaje de trabajadores adecuadamente empleados en el sector formal respecto a la población económicamente activa PEA, alcanza solo el 36%. En otras palabras, casi dos tercios de los trabajadores ecuatorianos son subempleados, que implica baja productividad, ingresos limitados e inestabilidad laboral, lo que determina condiciones de subsistencia y privación en este sector.

Pese a esta evidencia, las políticas de apoyo a la generación de empleo productivo principalmente entre las actividades de pequeña y mediana escala han sido débiles en el Ecuador.<sup>21</sup>

#### **4.- Población: Tasa de Crecimiento**

En los últimos 20 años, nuestro país ha experimentado cambios profundos en su dinámica poblacional a tal punto que las proyecciones en materia de tamaño, crecimiento y estructura poblacional estimadas para la década de los 80 y 90 han sido superadas por amplio margen. Son amplias y variadas las dimensiones de los cambios de comportamiento demográfico, llámese esperanza de vida al nacer, promedio de hijos por mujer, proporción de niños y ancianos, urbanización social, etc.; cambios cualitativos como la actitud de las personas frente a la procreación, modalidad y composición familiar.

Junto a esta evolución poblacional se ha sostenido un amplio debate sobre las relaciones entre el crecimiento demográfico y crecimiento económico, en un intento por buscar los nexos causales y extraer de ellos

---

<sup>21</sup> LARREA, Carlos. 1996. Inversión en Capital Humano o Deterioro Social, Apuntes, págs. 18-22

conclusiones políticas. Sin embargo hay una amplia coincidencia sobre la relación causa-efecto entre estos dos factores.

Así, en nuestro país, la población paso de 3.4 millones de habitantes en 1950 a más de 12 millones en 1998 y que representa el 2.3% de crecimiento con respecto al total de América Latina. Ecuador ha tenido en la última década una tasa de crecimiento demográfico promedio anual del 2.5%, y se espera que para el año 2000 esta se reduzca al 2%. Este cambio de la estructura poblacional de nuestro país se explica por factores como el descenso de la fecundidad observada en la última década, especialmente en mujeres mayores de 34 años, no así en madres menores de 20 años en que el número absoluto de nacimientos ha aumentado. Otro factor es la mortalidad que en nuestro país bajo del 139.5 al 41.1 por mil nacidos vivos entre 1950 y 1998. La creciente urbanización de las principales ciudades de nuestro país, constituye un aspecto importante a ser observado, pues, en la última década ascendió del 47.1 al 55.4 el grado porcentual de urbanización, lo cual ha traído consigo una mayor demanda en la atención de obras de infraestructura básica en salud, educación y mayores fuentes de trabajo para la población urbanizada.<sup>22</sup>

Esta dinámica demográfica en nuestro país ha sido consecuencia de una política poblacional que garantiza el derecho de los individuos para elegir el número y frecuencia de los hijos, que se encuentra vigente desde el 26 de octubre de 1987 como producto de investigaciones realizadas por el CONADE. Según este estudio se advierte que en las últimas décadas la economía ecuatoriana desplazo su centro de gravedad del campo a las ciudades, que las tasas de crecimiento poblacional están decreciendo, que la tasa poblacional es eminentemente joven -36% de población menor de 15 años-, disminución de la tasa de mortalidad, todo lo cual ha supuesto mayor demanda de inversión en infraestructura urbana, de salud

---

<sup>22</sup> OVIEDO, Nelson. 1998. Población y Desarrollo. CEPAR, págs. 5-9

y educación, la cual lejos de incrementarse se ha reducido en la última década, así, mientras en 1980 el gasto público expresado en porcentaje del PIB destinado a la educación y salud fue del 7.1%, para 1994 se redujo a 3.8%, lo que expresa por sí solo que las demandas sociales rebasaron la capacidad de gestión de los diferentes gobiernos que se sucedieron en la década.

### **5.- Factores Adicionales que incidieron sobre las causas de los Grandes Problemas Económicos del Ecuador en la última década.<sup>23</sup>**

El análisis de los factores adicionales que incidieron sobre la economía de nuestro país durante la última década ha sido extractada del artículo “estrategias de desarrollo para el siglo XXI” del autor Cornelio Merchán y cuyo contenido lo citamos a continuación de manera textual.

#### 1. Debilidad de la Economía para generar excedentes

*La estructura productiva nacional es débil, no genera los excedentes necesarios para satisfacer ni las necesidades básicas de las mayorías nacionales ni las legítimas aspiraciones de un creciente consumo social. Con la sola excepción de una minoría de la población, el resto de los ecuatorianos no tiene acceso suficiente y adecuado a los beneficios generados por el desarrollo cultural, científico y tecnológico de la humanidad.*

*Los indicadores anteriores muestran que, en el último decenio, la economía ecuatoriana a debido enfrentar un creciente deterioro de su capacidad de reproducción material, es decir, de su capacidad de generar medios creadores de nueva riqueza.*

*Tanto las políticas económicas recesivas aplicadas, los mecanismos de resolución de los desequilibrios de corto plazo, así como las propias características de los sectores productivos de los patrones de distribución de ingreso nacional, han determinado una dramática contracción del ahorro interno como parte de la producción interna bruta.*

*Un economía que hace una década ahorra una quinta parte de su riqueza y que en la actualidad destina solo una décima de la misma, no puede esperar un comportamiento dinámico de sus sectores productivos sin comprometer su capacidad de crecimiento.*

*En definitiva, la inversión es la variable económica más afectada por la crisis y, a través de ella, el futuro del crecimiento económico del país.*

*Adicionalmente a este efecto perverso de la crisis y del ajuste, debe*

---

<sup>23</sup> MERCHAN, Cornelio. 1998. “Estrategias de desarrollo para el siglo XXI”, págs. 10-17, CONADE.

*mencionarse la reducida participación del ahorro nacional en la financiación de la inversión. Este esfuerzo ha recaído cada vez más en el ahorro externo, lo que ha determinado menores márgenes de maniobra para la formalicen y ejecución de política, y mayores presiones de acreedores externos.*

*Por otra parte, si bien es cierto que el consumo público se ha reducido en términos relativos, la suma de los consumos público y privado sigue teniendo un peso gravitante dentro del PIB.*

*Es imprescindible, por tanto, ejecutar políticas que reasignen los recursos en favor de la inversión y que su financiación depende en mayor medida del ahorro nacional.*

*Ha quedado en evidencia que la estrategia propugnada hasta hace pocos años por muchos gobiernos -en concordancia con las recetas del Banco Mundial y del FMI- de sustituir ahorros internos por ahorros externos elevando las tasas internas de inversión mediante créditos externos, fue un fracaso absoluto en la mayoría de los casos. Además, tal estrategia ha dejado hipotecadas las economías de estos países -entre ellas la de Ecuador- a bancos e instituciones crediticias foráneas. Hoy día el Ecuador debe destinar una gran parte de los ahorros internos a pagar deudas. Debido al fenómeno anotado de la baja global de los ahorros como parte del valor bruto de la producción y a la consecuente disminución de la capacidad de generación de excedentes, las economías endeudadas sufren, casi sin excepción, de agudos procesos de inflación, de bajo crecimiento económico, de polarización social, etc.*

## 2. Obsolescencia en los métodos para encajar los problemas de desarrollo

*De mantenerse las actuales tendencias de desarrollo ecuatoriano, los grandes problemas nacionales se agudizarán lejos de solucionarse, con lo cual el nivel de aspiraciones de los ecuatorianos tendrá forzosamente que verse disminuido.*

*Todo aquello que podría conformar un conjunto aceptable de objetivos para una sociedad a fines de siglo, deberá ser pospuesto, renunciándose así a las legítimas aspiraciones de cualquier grupo humano para construir una sociedad solidaria, próspera, justa y democrática.*

*No es aventurado señalar que el modelo de desarrollo económico del Ecuador tiene, entre sus fundamentos, conceptos e ideas, que fueron correctos para la década anterior, en la cual se buscaba apuntalar un modelo de industrialización substitutiva de importaciones a partir de los generosos recursos producidos por el boom de las exportaciones petroleras. Hoy en día los recursos no existen y, por el contrario, el país enfrenta crecientes falencias en la obtención de divisas.*

*Asimismo, no puede ignorarse el propósito de que las industrias se vuelvan competitivas y que la manera de lograrlo es por medio de una mejor organización de sus métodos de trabajo que les permita ser eficientes y participar en el comercio internacional, generando divisas para devolver a la sociedad los recursos externos que en otra época se invirtieron en ella.*

*No es posible, entonces, mantener los esquemas institucionales y legales de protección industrial, sin mirar el nuevo contexto internacional y las nuevas demandas internas.*

*Igual comentario se puede hacer sobre el desarrollo de la agricultura, donde los cambios han sido insuficientes.*

*Ahora se necesita avanzar en la construcción de un sector agrícola ligado a la industria, provisto de servicios indispensables, que le permitan ser eficiente, de manera tal que la distribución del excedente económico nacional, en términos relativos, no afecte su evolución.*

*El rápido crecimiento económico de los años 60 y el ajuste hasta cierto punto indiscriminado de los 80, han modificado substantivamente el funcionamiento y estructura de la sociedad ecuatoriana. Es tiempo ahora, de hacer un examen de la correspondencia entre la base económica y los elementos super-estructurales del desarrollo.*

*Dentro de ello deberán revisarse entre otros, los instrumentos jurídicos y normativos, las instituciones existentes, las relaciones entre la sociedad civil y el estado, entre estos y los agentes externos, el rol de las regiones, etc.*

### 3. Fracaso de las Estrategias de Inserción Internacional:

*El Ecuador es un país altamente integrado en los mercados internacionales. Exporta una gran cantidad de bienes, consume también una gran cantidad de ellos, importados, recurre a servicios externos, participa en los sistemas de comunicación internacionales, etc.*

*Históricamente el desarrollo ecuatoriano no ha estado estrechamente vinculado a las formas específicas de participación de la economía nacional en el comercio internacional. El modelo agroexportador, que prevaleció durante buena parte de este siglo, muestra claramente como los periodos de expansión, y la correspondiente situación política y social, han guardado estrecha relación con el desempeño del sector exportador y la posibilidad de obtener recursos externos.*

*El Ecuador está también fuertemente integrado al sistema crediticio y financiero internacional. Es miembro de instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM) y mantiene estrechas relaciones con el sistema bancario transnacional. Siempre ha estado abierto al sistema de flujos internacionales de capital.*

*Además, con la sola excepción del GATT, el Ecuador participa en importante convenios internacionales como el Pacto Andino, la ALADI, el Pacto Amazónico, la OPEB, los Convenios Internacionales del Café, etc.*

*A pesar de esta alta integración internacional, el Ecuador mantiene una base productiva y de servicios incapaz de satisfacer las demandas sociales del país y de participar eficientemente en el comercio internacional. Incluso, como en el caso de la deuda externa, la alta integración internacional ha sido desventajosa para el país, pues en la última década llegó a convertirse en un exportador neto de capitales.*

*En ese contexto, si bien es cierto que la economía ecuatoriana está altamente vinculada al exterior, conviene preguntarse si los términos de dicha participación han sido definidos internamente y en el marco de una reflexión sobre el desarrollo integral del país o si, mas bien, la sociedad y economía ecuatorianas han debido adecuarse a impulsos externos, cuyas fuerzas determinantes estuvieron en el exterior. Queda en evidencia que la estrategia de inserción internacional no ha reportado los frutos que la sociedad ecuatoriana debiera haber esperado de ellos. En un mundo rápidamente cambiante y competitivo, de poderosos intereses privados que imponen sus condiciones sobre las instituciones bilaterales, los sucesivos gobiernos ecuatorianos no han estado en condiciones de diseñar y/o aplicar estrategias flexibles capaces de aprovechar las ventajas del comercio internacional en beneficio del conjunto de la sociedad.*

*Esta incapacidad tiene, obviamente, múltiples causas. Entre ellas deben señalarse, la dificultad objetiva de una economía pequeña, como la ecuatoriana, para reaccionar flexiblemente frente a las cambiantes coyunturas internacionales.*

*Una economía dependiente del exterior, cuyos elementos de sustento son pocas exportaciones de productos básicos y el ahorro externo, es una economía frágil y vulnerable. Pero el fracaso también expresa una incapacidad política para diseñar estrategias de desarrollo que, tomando en cuenta, la gran inserción internacional del país, permitan desplegar potencialidades que no solo beneficien a grupos minoritarios de importadores y exportadores y de traficantes de capitales internacionales, sino que habrán perspectivas generales de realización productiva al conjunto de la sociedad.*

*Planteada en estos términos, la cuestión de la inserción internacional trasciende la visión simplista propugnada en documentos, por ejemplo, en el Banco Mundial, en el sentido de que el fomento a las exportaciones mediante políticas cambiarias y administrativas, es la panacea de los problemas del intercambio comercial con el exterior.*

*El problema de la inserción internacional de un país como el Ecuador, en las condiciones de transnacionalización de comercio y de las finanzas, en el marco de una nueva revolución en todas las tecnologías de punta, de una gran concentración internacional de capitales para el desarrollo y la aplicación de nuevos sistemas tecnológicos y productivos (por ejemplo aviación, industrias aeroespaciales, comunicaciones, electrónica, automóviles, etc.), y de una fenomenal estructuración de los bloques políticos (mercado único europeo, integración EEUU-Canada, etc.,) es mucho más complejo.*

*Para sacar ventajas de su inserción internacional, la sociedad ecuatoriana debe estar en condiciones de adquirir, reproducir, desarrollar los conocimientos necesarios para crear y ampliar una base productiva flexible, que satisfaga tanto las demandas de los mercados nacionales e internacionales, intrínsecamente vinculados entre si. Por el momento, el Ecuador está lejos de poseer esa capacidad.*

*En ese sentido, cualquier ejercicio de señalamiento de escenarios futuros debe tomar en cuenta que la economía internacional se presenta como*

*una conjunción de modificaciones permanentes en sus dimensiones políticas y económicas, y que, por lo tanto, los elementos de una estrategia de participación activa en ella deben ser flexibles y prácticas. Deben considerar las mutaciones que se están produciendo en el sistema de comercio internacional, los cambios en los patrones de comportamiento y estructuras de comercio de productos básicos, la situación de los nuevos oferentes y demandantes en el intercambio internacional, el papel de los agentes económicos y las negociaciones comerciales entre los estados.*

#### 4. Persistencia de Desequilibrios Macroeconómicos

*En el desarrollo del Ecuador, la década del 80 se caracterizó por la presencia de agudos desequilibrios en las cuentas internas y externas del país, continuos y crecientes niveles de inflación, caída de la producción, elevadas tasas de desempleo y subempleo, y por la persistente aplicación de las denominadas políticas de ajuste, que han buscado restablecer tales balances.*

*En efecto, la caída de los precios del petróleo, junto a los problemas derivados del terremoto de 1987, determinaron una disminución significativa de los recursos externos con los que contaba el país. Por otro lado, la persistencia de una política expansiva del gasto público y de la imposibilidad de captar recursos externos en la forma prevista en las negociaciones con los acreedores internacionales, con el FMI y con el BM, coludieron en la generación de tales desequilibrios.*

*Desde un enfoque estructural que permite explicar los resultantes del corto plazo en función de aquellos factores presentes en las mismas base del modelo de desarrollo, puede señalarse que los desequilibrios no han sido sino el resultado de la debilidad de los sectores productivos para generar excedentes en forma eficiente, lo cual, junto a una excesiva dependencia del sistema ante el sector externo, ha impedido un desarrollo estable y sostenido de la economía.*

*Los indicadores ya conocidos de los desequilibrios macroeconómicos de corto plazo reflejan la siguiente situación a fines de 1988: Pérdida de reserva monetaria internacional y un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos equivalente al 7.0% de PIB; un déficit en el sector público que se estima en un 5.0% de PIB, no obstante los grandes esfuerzos de contracción del consumo público; la permanencia de la tabla de inflación en niveles superiores al 50% lo que, de hecho, ha deteriorado gravemente el salario real de los trabajadores; la persistencia de altos niveles de desempleo y subempleo, los cuales según cálculo, superan el 60% de la población económicamente activa; y, un saldo de deuda externa que supera al total de la producción nacional y cuyo servicio compromete más de la mitad del valor de las exportaciones. Estos indicadores en muy poco han variado de entonces a esta fecha.*

*Estos problemas han determinado que la característica principal del manejo económico del Ecuador, durante la década del 80, haya sido la de las continuas e infructuosas conversaciones con los acreedores internacionales y la instrumentación de políticas de ajuste orientadas a generar recursos para el pago de la deuda externa. Bien se puede señalar*

*durante la década que culmina que no ha habido ni la concepción ni la posibilidad real de iniciar políticas de desarrollo con un horizonte de mediano y largo plazo.*

*Por ello es de primordial importancia que a partir de los logros, aunque débiles, obtenidos por el gobierno nacional, se consoliden tales equilibrios y se dé inicio a una política de superación de los problemas del subdesarrollo ecuatoriano, que tome en cuenta los obstáculos y las potencialidades internas y externas que enfrenta el país, con un horizonte de más largo plazo.*

##### 5. Ausencia del Elemento Tecnológico para el Desarrollo

*El desarrollo tecnológico del Ecuador ha contado, desde hace bastante tiempo con el apoyo del estado. Ministerios, Institutos y entidades públicas que han fomentado, cada uno en su arrea específica con políticas especiales, la adopción de nuevas tecnologías por parte de los sectores productivos nacionales. En las empresas privadas también se han adoptado, por iniciativa propia, las tecnologías estimadas allí más convenientes, de acuerdo a su capacidad monetaria, a los vínculos que han podido establecer con empresas e inversionistas extranjeros y al propio conocimiento tecnológico.*

*En este ámbito debe también constar se que a pesar de ese esfuerzo, el desarrollo tecnológico del Ecuador no satisface las necesidades de la sociedad. Tecnologías de simple aplicación en muchos campos, no están al acceso de los productores; en otros casos, se importan tecnologías complejas de alta intensidad de capital, a pesar que desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto el problema del empleo es grave. En algunas actividades productivas se están aplicando tecnologías contaminantes del medio ambiente que destruyen valiosos recursos, entre ellos el agua, con graves consecuencias para la población de grandes ciudades que consumen agua contaminada, y también para la producción, como por ej. de camarones, floricultura, etc.*

*Ecuador necesita de una estrategia explícita de desarrollo tecnológico. Este complejo tema no ha sido abordado hasta ahora ni con los recursos ni con la voluntad política que se requiere. No se trata de poseer capacidad para aplicar tecnologías de punta en cada una de las ramas productivas. Todo lo contrario. Se trata de establecer los incentivos y los instrumentos necesarios para que -aprovechando la capacidad creativa de productores artesanales, semindustriales e industriales, de campesinos y de empresas agropecuarias y agroindustriales, etc.- la producción nacional alcance un nivel de calidad y diversidad comparable con las producciones correspondientes en otros países más avanzados. Para algunos sectores, esto demandara un esfuerzo más sistemático de divulgación y aplicación de tecnologías simples y/o semicomplejas. En otros casos, será necesario avanzar hacia el desarrollo de tecnologías sofisticadas (ej: la biotecnología).*

*El nivel tecnológico de una sociedad refleja, entre otros su capacidad creadora. Una sociedad como la ecuatoriana, en la que más del 50% de la población, no puede aplicar ni siquiera las más simples técnicas productivas conocidas desde hace siglos, oprimen la vocación creadora de sus sujetos económicos. Al transcurrir el tiempo, esta situación termina no*

*solo por hacer olvidar a la sociedad los conocimientos que ya poseía en situaciones históricas anteriores, sino por quitarle la capacidad de aprender.*

*Desarrollar el nivel tecnológico requerirá, por lo tanto, de un esfuerzo conjunto en todas las instancias productivas.*

*En el problema tecnológico se resume la capacidad de producción, inversión, innovación y organización de una sociedad. Plantearse un salto en el crecimiento económico, obligara al Ecuador a realizar un debate global en torno a este tema.*

### **CAPITULO III**

## **LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS SOCIALES PARA EL SIGLO XXI:**

Durante la década de los 90 la economía ecuatoriana se ha enfrentado a fuertes restricciones de orden interno y externo. La crisis de la deuda externa afectó drásticamente a los principales indicadores macroeconómicos, y asociados a éste, incidentes de carácter político repercutieron determinadamente en el desempeño de la economía; todo esto en un marco de desequilibrios de orden interno como consecuencia de la crisis petrolera.

En este contexto, las políticas sociales que hasta comienzos de la década se venían implementando decrecientemente, en la actualidad se han reducido substancialmente. Aspectos como la salud, educación, vivienda, empleo, entre otros, han sido impactados, perfilando un cuadro de crisis existencial para los sectores más deprimidos de la sociedad.

Los esfuerzos por corregir los desequilibrios del sector externo que han caracterizado a esta década llevaron a una continua experimentación de un conjunto de políticas económicas que pretendían corregir dichos desequilibrios, todo esto bajo la condicionalidad del FMI que ha impuesto a través de los diferentes gobiernos que se han sucedido en la presente década, alrededor de 18 planes de estabilización cuya efectividad ha demostrado ser escasa o nula, profundizando aún más los desequilibrios internos, tal es el caso de la brecha de ingreso y empleo que nunca se solucionó, fenómeno que ha impactado fuertemente en la demanda agregada, hecho éste que se refleja en un comportamiento del PIB real en niveles inferiores a la tasa de crecimiento de la población<sup>24</sup> . Basta

---

<sup>24</sup> Cámara de Comercio de Quito, 1998, "La Modernización del Estado, un imperativo Nacional" , 2da Edición, pág. 6.

analizar la secuencia de decisiones que se tomaron con respecto a la política cambiaría para entender lo inestable de la economía; así, del sistema de flotación cambiaría que rigió a mediados de la década de los 80, pasó a la gran devaluación de 1988 en que el valor adquisitivo del sucre se redujo en un 50%; posteriormente al sistema de flotación con intervención del Banco Central para regular el precio de la divisa, le siguió el sistema de minidevaluaciones con ajustes semanales del 4%; a mediados de la presente década el sistema de bandas cambiarias predominó durante gran parte de la misma, hecho que represó la inflación y que finalmente desencadenó la más grave crisis económica-financiera que ocurrió en marzo de este año.

Por otro lado, la grave restricción de capital externo que el país ha soportado en los dos últimos años, debido principalmente al alto déficit fiscal acarreado por los últimos gobiernos, alteraron de manera radical los principales indicadores macroeconómicos que determinaron un modesto crecimiento económico y que debido a la crisis del presente año, éste se transformará en un decrecimiento, que sepultará cualquier iniciativa de reinserción de políticas sociales al menos en los primeros años del próximo siglo<sup>25</sup>.

De ahí que, plantear los lineamientos de políticas sociales para el presente siglo debe suponer el reconocimiento de que la grave crisis económica-financiera que vive el país no permitirá mayores expectativas sobre todo en cuanto a empleo, trabajo y vivienda. Es por esto que en el presente capítulo de la tesis el abordaje de estos temas y su proyección para el próximo siglo se hará sobre la base de la actual situación del país, más que por sus proyecciones que aún son inciertas.

## **A) EMPLEO**

En el abordaje de este tema, primeramente distinguiremos lo que es la estructura del empleo, entendido como la forma en que se distribuyen

---

<sup>25</sup> Consejo Nacional de Desarrollo CONADE, 1998, "Estrategia de Desarrollo", págs 14,

los puestos de trabajo entre los diferentes sectores de la economía y ramas de producción. Por otro lado, la estructura ocupacional según categoría de ocupación reporta en 1997 que las mayores generadoras de empleo constituyen la empresa privada a través de la categoría de asalariados, siguiendo los trabajadores por cuenta propia, quedando los asalariados dependientes del estado en tercer lugar conforme lo indica el cuadro siguiente:

**Cuadro N° 3**

**EMPLEO POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN**

*Proyección 1997-2002*

<b>Categoría de ocupación</b>	<b>1997</b>	<b>2002</b>
<i>Asalariado emp. Privada</i>	40%	58%
<i>Trabajadores por cuenta propia</i>	28%	18%
<i>Asalariado dependiente del Estado</i>	14%	6%
<i>Patrono socio activo</i>	8%	5%
<i>Trabajo familiar no remunerado</i>	5%	6%
<i>Empleada doméstica</i>	5%	7%

Fuente: MTRH-INEM modificado

La ocupación por rama de actividad refiere que los servicios y el comercio son los más importantes cuantitativamente, que conjuntamente con la manufactura absorben alrededor de las tres cuartas partes de la población ocupada, conforme se explica en el siguiente cuadro. Cabe mencionar el repunte que experimenta la rama de la construcción que crece en un 7.1% anual, solo superado por el comercio cuya tasa de crecimiento es del 8.6% anual.

**Cuadro N° 4****Empleo por rama de Actividad***Proyección 1997-2002*

<b>Rama de actividad</b>	<b>1997</b>	<b>2002</b>
<i>Servicios</i>	32%	42%
<i>Comercio</i>	28%	38%
<i>Manufactura</i>	16%	14%
<i>Agricultura</i>	7%	8%
<i>Transporte</i>	6%	2%
<i>Construcción</i>	6%	1%
<i>Servicios financieros</i>	6%	4%

Fuente: MTRH-INEM modificado

La ocupación según nivel de instrucción teniendo como variable el nivel de educación en el mismo año, la tasa más importante constituye la instrucción secundaria con el 40%, siguiéndole la primaria con el 34% y luego la superior con el 23%, finalmente sin ningún nivel de instrucción el 3%. En cuanto a la distribución de empleo según género en el sector formal de la economía el 24% de mujeres percibían ingresos menores a 500 mil sucres, frente a un 19% de hombres en igual situación.

En conclusión el sector formal o moderno de la economía ocupa el 47% de la fuerza de trabajo, este sector es selectivo en cuanto al perfil de trabajadores, así: en este se encuentran ocupados el 42% de fuerza de trabajo con instrucción secundaria y el 39% con instrucción superior. En tanto en el sector informal que concentra el 40% de los ocupados, alrededor del 86% de personas cuenta con educación primaria y secundaria, concentrándose en este sector el grueso de la población sin ningún nivel de instrucción.

Por las proyecciones hechas para el año 2002, el panorama de empleo variará substancialmente en cuanto a categoría de ocupación, incrementándose los dependientes de la empresa privada y disminuyendo los asalariados del gobierno, esto como consecuencia de la disminución del tamaño del estado y el advenimiento de las privatizaciones que se perfilan para los próximos años. Igualmente el empleo por rama de actividad experimentará un fuerte incremento del sector de servicios y comercio y muy discretamente agricultura.<sup>26</sup>

Preocupa sobremanera la conformación laboral según nivel de instrucción, en donde, la instrucción superior ocupa tan solo el 3er. Puesto después de la secundaria y primaria, lo que habla de un nivel laboral poco tecnificado y escasamente instruido.

### **1.- Población económicamente activa y empleo**

Al considerar la Población Económicamente Activa (PEA), el crecimiento de la oferta laboral en el país (“presión” por nuevos empleos) observa una tasa media anual del 2.8% a nivel nacional, y un 4.0% y 1.3% en las áreas urbanas y rurales respectivamente.

La PEA para 1998 es de 4'609.000 personas, 3'248000 son hombres y 1'354.000 mujeres. Estas cifras se derivan del incremento de la población en edad de trabajar, las cuales son superiores al crecimiento de la población total. Si no se quiere aumentar las altas tasas de desempleo abierto (14.7% de la PEA) y de subempleo (55% de la PEA) , habrá necesidad de absorber en los próximos 10 años una oferta adicional del 49% en las ciudades (981.000 trabajadores) y del 14% en los sectores rurales (257.000 trabajadores). Por otra parte, la PEA joven se incrementará en un 26% y en un importante 31% la PEA femenina. En términos generales, será necesario crear anualmente un promedio de 124

---

<sup>26</sup> INEM, 1998. Ecuador Mercado Laboral N° 1. Estructura del Mercado Laboral Ecuatoriano.

mil plazas de trabajo, de las cuales 79% deberán estar cubiertas en las ciudades. De acuerdo con las estimaciones, durante el primer quinquenio del siglo XXI, se esperaría un incremento adicional de 170 mil personas en edad de retiro de 60 años y más de edad ( 46% de aumento); sus implicaciones más notorias recaerían sobre el sistema de pensiones y prestaciones de salud, destinadas a atender requerimientos propios de personas que están entrando a la tercera edad.<sup>27</sup>

Esta situación, que de hecho es grave, hace que nuestro país replantee su política laboral, de empleo y de trabajo.

Al respecto, hemos extractado del documento “Metas prioritarias y políticas de empleo en el Ecuador” de Rafael Urreola que fue auspiciado por UNICEF y solicitado por la Secretaría Técnica del Frente Social del Ministerio de Bienestar Social y a cuyo texto hacemos referencia a continuación:

*“Los lineamientos de políticas de empleo para el siglo XXI deben adoptar las siguientes estrategias:*

- 1. Políticas asociadas a la meta de crecimiento de la economía.*
- 2. Políticas asociadas a la meta de mejoramiento de la absorción de mano de obra por el sector moderno o formal.*
- 3. Políticas asociadas a la meta de mejoramiento de la capacidad institucional*
- 4. Políticas asociadas a la meta de mejoramiento de la capacidad de la mano de obra.*

*Con respecto a la primera política es menester adoptar las siguientes estrategias:*

- Regir los salarios de los trabajadores por criterios de productividad.*
- Aumentar las instancias de concertación entre trabajadores y empresarios.*
- Crear la unificación salarial.*
- Aumentar la tasa de inversión del gobierno.*

*Con respecto a la segunda política las estrategias recomendadas son:*

- Institucionalizar el sistema de crédito de largo plazo en la economía.*
- Crear mecanismos de apoyo a la construcción.*
- Crear un sistema de reservas para indemnizaciones, por despido o retiro*

<sup>27</sup> CEPAR 1998. Población y Desarrollo, Segunda Edición.

*de trabajadores.*

*Con respecto a la tercera política es de recomendar:*

- *Fortalecer el departamento de colocaciones del Ministerio de Trabajo.*
- *Crear un programa de empleo de emergencia.*
- *Fortalecer el Programa de guarderías para mujeres trabajadoras.*
- *Ampliar la cobertura del programa de crédito para microempresarios.*

*Con respecto a la cuarta política se recomienda:*

- *Desarrollar el sistema de formación dual.*
- *Fortalecer el adiestramiento de jóvenes para su inserción en el mercado laboral.”*

En cuanto se refiere a desocupación y subocupación, se mantendrán hasta fines de siglo las altas tasas de desocupación y subocupación (14.7 y 55% de la PEA), con lo cual se pasaría de 561.000 desocupados en 1990 a 750.000 en el año 2000, y a 1'150.000 para el año 2002, y de 2.1 millones a 3.4 millones de subocupados. Esto estaría representando un aumento adicional de 400.000 desocupados y 1'300.000 subocupados, incremento de alrededor del 32% en desocupación y de casi el 100% en subocupados. La tasa de desempleo urbana en 1998 fue del 10.1%, lo que representa 563.000 personas<sup>27</sup>.

## **2.- Retos futuros en políticas de empleo<sup>28</sup>**

En la actualidad, se plantea el empleo productivo como una alternativa planificada de generación de fuentes de trabajo, mediante tres líneas básicas de acción:

- Crecimiento de la economía
- Mejoramiento de la absorción de mano de obra para el sector formal
- Capacitación laboral y desarrollo institucional.

<sup>27</sup> CEPAR 1998. Población y Desarrollo, Segunda Edición.

<sup>28</sup> Secretaria Técnica del Frente Social, 1996. Costeo del Plan Nacional de Desarrollo Social.

## **2.1. Crecimiento de la Economía**

Para conseguir el crecimiento de la economía se requerirá que los salarios de los trabajadores se rijan por criterios de productividad, que se establezca la unificación salarial, que se aumente la tasa de inversión del gobierno en tareas productivas y promover la reconversión productiva. En este aspecto la Secretaría del Frente Social realizó en 1996 una proyección de la relación de la productividad-salarios y PIB para la próxima década. (*Cuadro 5*)

## Cuadro N° 5

**Aumentos del PIB, de la productividad y de los salarios***(en millones de dólares de 1996)*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Var. PIB	655	735	898	1000	1050	1058	1086	1088	1137
2. Var. Produc.	328	367	449	500	525	529	543	544	596
3. Var Salarios	100	112	136	152	160	161	165	165	173

Fuente: Secretaria Técnica del Frente Social

De éste se desprende que los aumentos del PIB, la productividad y los salarios será lenta pero ascendente en la próxima década y en donde se nota además que el incremento del PIB corresponderá a la relación entre la producción y la variación de salarios. Sin embargo se nota el modesto incremento de los salarios durante la década proyectada, no así el PIB que prácticamente duplicará hasta el año 2005.

En cuanto se refiere a la unificación salarial, las iniciativas que se han producido por la comisión tripartita estado-empresa privada-trabajadores, no ha conseguido la concreción de esta estrategia, esperándose que en el mediano plazo la unificación salarial en nuestro país sea una realidad.

En cuanto al aumento de la tasa de inversión del gobierno la misma proyección hecha por el Frente Social ha cuantificado esta meta a través del indicador de la tasa bruta de capital fijo de las administraciones públicas APU, tanto en construcción como en infraestructura, se prevé que esta tasa pase del 5% registrada en 1998 al 8.5% del PIB en el año 2005. Esto implicaría que la inversión pública para generar empleo

productivo deberá bordear los 2800 millones de dólares en la próxima década, con un promedio anual de 280 millones de dólares. (*Cuadro 6*)

### Cuadro N° 6

#### Participación de las APU en el PIB

(en porcentajes)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Tasa de inversión de las APU</i>	4.0	4.5	5.0	5.5	6.0	6.5	7.0	7.5	8.0

Fuente: Secretaria Técnica del Frente Social

Cabe anotar, que para aumentar la tasa de inversión del gobierno, éste debe llenar ciertos requisitos como el crecimiento del PIB, inflación, tipo de cambio, PIB-USD, inversión APU, etc, que se describen en el cuadro 7:

### Cuadro N° 7

#### Requerimientos financieros para aumentar la inversión del Gobierno

(tasa de crecimiento y valores en millones de dólares)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. <i>Crec. PIB %</i>	3.7	4.0	4.7	5.0	5.0	4.8	4.7	4.5	4.5
2. <i>Inflación %</i>	22.0	20.0	19.0	17.0	15.0	13.0	11.0	10.0	10.0
3. <i>Tipo Cambio</i>	3,052	3,522	4,030	4,534	5,013	5,302	5,608	5,932	6,274
4. <i>PIB US\$</i>	19,098	20,656	22,492	24,561	26,821	29,233	31,831	34,594	37,597
5. <i>Inver. APU</i>	764	930	1,125	1,851	1,609	1,900	2,228	2,595	3,008
6. <i>Rec. Adicio.</i>	109	166	195	226	258	291	328	367	413

Fuente: Secretaria Técnica del Frente Social

## **2.2. Mejoramiento De La Absorción De Mano De Obra**

Para mejorar la absorción de mano de obra por el sector formal de la economía y por ende conseguir un incremento de fuentes de trabajo, se sugiere crear mecanismos de apoyo a la construcción de viviendas, institucionalizar el sistema de crédito a largo plazo, separar el sistema de salud con el de pensiones en la seguridad social y, crear un sistema de indemnizaciones.

La estrategia de empleo productivo sugiere la creación de mecanismos de apoyo a la construcción de viviendas y la creación de un sistema de créditos a largo plazo como puntales para este objetivo. Así, en cuanto al número de construcción de viviendas para mejorar la tasa de empleo, la propuesta contempla construir un promedio de 20.000 viviendas anuales, sin que esta cifra signifique solución al problema habitacional del país, considerándose tan solo como un mínimo requerido para cumplir la estrategia de generación de empleo productivo. (cuadro 8)

### **Cuadro N° 8**

#### **Costo de la construcción de viviendas**

(en dólares y millones de dólares)

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<i>Núm. Vivienda</i>	20000	20000	20000	20000	20000	20000	20000	20000	20000
<i>Costo Unit.</i>	9150	9550	9900	10300	10750	11150	11600	12050	12550
<b><i>Total Costo</i></b>	<b>183</b>	<b>191</b>	<b>198</b>	<b>206</b>	<b>215</b>	<b>223</b>	<b>232</b>	<b>241</b>	<b>251</b>

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social

Se sugiere también crear un programa de empleo emergente para los desocupados del país cuya situación económica es vulnerable; cifras actuales reconocen un 14.7% de desocupación y un 55% de subocupación. Este programa busca dar empleo al menos al 35% de

los desempleados, y que consiste en pagarles el SMV por el período de un año, para que trabajen en actividades definidas por la comunidad. Si bien, históricamente, la tasa de crecimiento de los puestos de trabajo que genera el aparato productivo es menor que la tasa de crecimiento de la oferta de mano de obra, por tanto aumenta el desempleo, de ahí la utilidad de esta propuesta. Como se aprecia en el cuadro siguiente los costos proyectados para este programa será de 901 millones de USD durante la próxima década. (cuadro9)

### Cuadro N° 9

#### Crédito concedido para la conformación de microempresas

#### campesinas

(en millones de dólares)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Microemp. Rurales</i>	3500	3500	3500	3500	3500	3500	3500	3500	3500
<i>Crédito/microemp.</i>	6000	6200	6400	6700	7000	7300	7600	7900	8200
<i>Costo Cap. Empr.</i>	700	725	757	787	818	851	885	920	957
<i>Total Crédito MUS\$</i>	21.0	21.7	22.4	23.5	24.5	25.6	26.6	27.7	28.7
<i>Total Costo Cap.</i>	2.5	2.5	2.6	2.8	2.9	3.0	3.1	3.2	3.3

Fuente: Secretaria Técnica del Frente Social

### 2.3. Formación, Capacitación Laboral Y Desarrollo Institucional

El establecimiento de un plan de intervención en políticas de empleo debe considerar: promover el desarrollo de la mediana y pequeña empresa, ampliar la cobertura de los programas de crédito para la microempresa, desarrollar un programa de educación dual, y fortalecer el adiestramiento de jóvenes para su inserción en el mercado laboral.

En cuanto a ampliar la cobertura de créditos para la microempresa,

dado el bajo costo que tiene la generación de empleo en la misma y los efectos favorables en la generación de ingresos, se hace importante ampliar la cobertura de créditos a este sector. Para el efecto se espera entregar créditos para la conformación y capacitación empresarial de al menos 3.500 microempresas por año por montos de 6.000 USD y un plazo de 5 años; el costo de inversión para el primer quinquenio bordeará los 113 millones USD, a esto se sumarán 30 millones para capacitación empresarial. Como se indica en el siguiente cuadro existe una propuesta para la conformación de microempresas campesinas. (Cuadro 10)

**Cuadro N° 10**

**Costo del plan de empleo emergente**

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Núm. Desemp.	200000	200000	200000	200000	200000	200000	200000	200000	200000
SMV anual	374	389	405	421	433	450	474	493	513
Costo MUS\$	75	78	81	84	88	91	95	99	103

Fuente: Secretaria Técnica del Frente Social

En cuanto a desarrollar un sistema de formación dual y el fortalecimiento del adiestramiento de jóvenes, el costo total para la próxima década será de 173 millones USD para una capacitación de 140.000 trabajadores en el mismo período. Cuadro 7. El costo para el adiestramiento de 60.000 jóvenes será de 69 millones USD. (Cuadro 11) .

**Cuadro N° 11****Costo del sistema de formación dual***(cifras en dólares y en millones de dólares)*

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
#Trabaj. Entrenado	50000	60000	70000	80000	90000	100000	110000	120000	130000
Costo Unit. emple.	226	235	244	254	264	275	286	297	309
Costo Unit. trabaj.	148	154	160	166	173	180	187	194	202
Costo total emple.	11	14	17	20	24	28	31	36	40
Costo total trabaj.	7	9	11	13	16	18	21	23	26

Fuente: Secretaria Técnica del Frente Social

**Cuadro N° 12****Costos del subsidio estatal para el adiestramiento de jóvenes***(en dólares y millones de dólares)*

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
#Jóvenes adiestr.	15000	20000	25000	30000	35000	40000	45000	50000	55000
Subs.Estado/Jóven	148	154	160	166	173	180	187	194	202
Subs.Total Estado	2	3	4	5	6	7	8	10	11

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social

Finalmente en el cuadro 11 se establece el costo total que para el estado significará empleo productivo, el cual asciende a 6018.4 millones USD, de los cuales el 47% se destinará al aumento de la tasa de inversión, el 37% al subsidio de viviendas populares, el 14.5% al programa de empleo emergente, el 1% al adiestramiento de los jóvenes y el 0.5% a la capacitación en gestión empresarial de microempresarios<sup>28</sup>.

### Cuadro N° 13

#### **Costo para el estado del programa de empleo productivo**

*(en millones de dólares)*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>COSTO ESTADO</b>	<b>371.5</b>	<b>440.5</b>	<b>480.6</b>	<b>523.8</b>	<b>569.9</b>	<b>615</b>	<b>666.1</b>	<b>720.2</b>	<b>781.3</b>
<i>1.Tasa de invers.</i>	109	166	195	226	258	291	328	367	413
<i>2.Cons. viviendas</i>	183	191	198	206	215	223	232	241	251
<i>3.Gestión microe.</i>	2.5	2.5	2.6	2.8	2.9	3.0	3.1	3.2	3.3
<i>4.Empleo emerg.</i>	75	78	81	84	88	91	95	99	103
<i>5.Adistram. joven.</i>	2	3	4	5	6	7	8	10	11
Costo % PIB	1.9%	2.1%	2.1%	2.1%	2.1%	2.1%	2.1%	2.1%	2.1%

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social

De lo expuesto se concluye que nuestro país no ha mantenido una política coherente de generación y planificación de empleo, quizá rescatándose como único elemento aplicado el subsidio a la vivienda, mas bien enfocado como una acción de solución al problema habitacional, antes que, como una estrategia de generación de empleo.

<sup>28</sup> Secretaría Técnica del Frente Social, 1996. Costeo del Plan Nacional de Desarrollo Social.

Sería recomendable que nuestro país adopte la recomendación hecha por la Secretaría Técnica del Frente Social en lo que a empleo y trabajo se refiere.

## **B) VIVIENDA**

La actual constitución de la República reconoce que la vivienda es un derecho social de los ecuatorianos (Art. 23, núm. 20). Los principales organismos involucrados en la dotación de viviendas son el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI, el BEV, las Mutualistas, los Municipios, y las ONG's. Sin embargo, en el actual régimen, la solución del problema habitacional está dividida entre las mutualistas y la banca privada, que cubren a los sectores de clase media alta, mientras que la clase escasos recursos se financia a través de los programas populares del BEV y las ONG's, que bajo sistemas novedosos de autogestión reducen substancialmente los costos de construcción, no obstante se puede afirmar que los programas de vivienda proporcionadas por el estado benefician a reducidos sectores de la población, a quienes se dirigen cuantiosos subsidios, dejando al margen a los sectores sociales más vulnerables

El Ecuador de 1999 es un país que, al igual que el resto de las naciones del continente, ha sufrido con el transcurrir del tiempo grandes transformaciones en la ubicación de su población. Si en 1950 apenas el 28.5% de la población está asentada en el área urbana, hoy el 60% está ubicada en las ciudades, para el año 2010 se estima que el 83% de la población ecuatoriana sea urbana. Este cambio ocasionará múltiples problemas y uno de ellos es el alto déficit habitacional.

De mantenerse un promedio de 4.8 personas por vivienda particular ocupada a nivel nacional, 4.7 en el área urbana y 5.0 en la rural, en la próxima década será necesario construir 498.000 nuevas viviendas en

todo el país (23% adicional), de las cuales 467 mil (94%) deberían ubicarse en el área urbana, y las otras 31 mil (6%) en el área rural.<sup>29</sup>

Así mismo, si se mantiene constante hasta el año 2000 la cobertura de población servida con agua potable por red pública (55.1%), y con un servicio higiénico de uso exclusivo, de uso común o letrina (74.2%), será indispensable proporcionar estos servicios a 1.3 y 1.8 millones de personas adicionales, respectivamente.<sup>29</sup>

Como se ha podido observar en la serie de requerimientos adicionales, los cambios en los requerimientos de empleo en términos de pobreza e indigencia y con relación a vivienda, además de variar de acuerdo con la evolución del cambio demográfico y de la PEA, ilustran como la distribución de población entre áreas urbanas y rurales pueden afectar la cuantía de las necesidades.

Las estimaciones mencionadas, a pesar de sus limitaciones proporcionan algunas señales sobre la magnitud de los requerimientos en cuanto a provisión de servicios sociales que serían imputables al cambio de población, asociado a la modalidad de transición demográfica por la cual está atravesando el Ecuador.

Es prudente introducir algunos elementos adicionales. En primer lugar, la magnitud de la población expuesta a convertirse en “objetivo” de cada programa social, no siempre guarda una relación directa con la magnitud de los recursos requeridos. En rigor, la operación de cada uno de los servicios supone ciertos costos fijos, los cuales son relativamente independientes del número de eventuales usuarios; así, las funciones de costos en algunos sectores no asumen siempre formas lineales, pudiendo experimentar variaciones cuando se alcanzan determinados niveles. De ello se desprende, por ej.: que las aparentes reducciones de las “cargas” demográficas asociadas a una menor fecundidad, pueden no encontrar un reflejo similar en términos de los recursos que comprometen.

---

<sup>29</sup> CEPAR 1998. Población y Desarrollo, Segunda Edición. Pág. 18

Un segundo elemento concierne al uso de cifras de cobertura que corresponden a promedios nacionales. En el país, los índices pertinentes no excluyen la existencia de “bolsones de precariedad” cuya atención pudiera demandar esfuerzos adicionales, los que, además de comprender unas estructuras de costos bastante específicos, implicarían acciones institucionales de una índole distinta a aquella predominante en los programas nacionales. Desde luego, como las cifras proporcionadas por los ejercicios, asumen una mantención de las deficiencias de cobertura, la cuantía de los requerimientos tendría que elevarse si se aspira a lograr algún progreso en la atención de necesidades insatisfechas. Finalmente, como la filosofía de promover un desarrollo equitativo implica efectuar urgentes mejoras cualitativas en algunos servicios sociales, las cifras a las que se llega en los ejercicios anteriores resultan claramente insuficientes ante la proporción que asumiría este desafío.<sup>30</sup>

La participación que han tenido en general los distintos sectores sociales en la producción de viviendas en el país entre los años 1974 - 1998 ha sido la siguiente:

#### **Cuadro N° 14**

##### **Producción de viviendas en el país**

<b><u>Período</u></b>	<b><u>Total viviendas</u></b>	<b><u>Sect.Público</u></b>	<b><u>Sect.Privado</u></b>	<b><u>Sect. Informal</u></b>
1974-1982	3'382.501	19.44%	12.85%	67.71%
1982-1990	432.214	47.71%	15.25%	37.04%
1991-1998	681.412	31.00%	48.20%	20.8 %

secretaría Técnica Frente Social. Modif

Como se observa en el cuadro, en el período 1982-1990 el sector público ha tenido una alta participación en la construcción de viviendas

<sup>30</sup> ILDIS, 1996. Informe Social Ecuador No.5. La Agenda Social.

(27.79% corresponden a la JNV/BEV y 19.92% al IESS).

Desde 1990 el IESS ha dejado esta actividad. A partir de 1992 la JNV/BEV se transformó en Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y de entidad ejecutora de viviendas, asumió un nuevo rol en su actividad pasando a ser una institución normadora-reguladora.

A partir de 1991 baja la participación estatal a expensas de la privada y del sector informal. Se espera para la próxima década un incremento del sector informal de la construcción.

En el período 1991-1998 si bien se incrementaron discretamente el número de viviendas construidas en el país, el índice participación de los sectores involucrados varió importantemente a expensas fundamentalmente del sector privado que incrementó substancialmente el número de viviendas construidas, igualmente se nota un decrecimiento del sector público e informal que vieron reducir su participación por la crisis económica prevalente en esta década.

## **Cuadro N° 15**

### **Gasto per cápita en soluciones de vivienda realizadas por el MIDUVI**

#### **1998. (en millones de USD)**

<i>Gastos de inversión</i>	24'967.200
<i>Gastos de operación</i>	3'812.288
<i>Número de soluciones o familias</i>	12.394
<i>Número de personas</i>	57.136
<i>Gasto per cápita</i>	503

Fuente: Secretaría Técnica Frente Social. Modif

Se plantea como necesario que todos los sectores involucrados intervenga activamente, para lo cual y en base a la participación histórica que ha tenido, realizar las siguientes cuotas en el camino a disminuir el déficit habitacional.

**Cuadro N° 16****Cuota de participación de los sectores sociales en vivienda****1998**

<b><u>Sectores sociales</u></b>	<b><u>Cuota de realización</u></b>
<i>Sector público(MIDUVI/BEV)</i>	30% de la demanda
<i>Sector privado</i>	40% de la demanda
<i>Sector informal</i>	30% de la demanda

Fuente: Secretaría Técnica Frente Social. Modif.

Conforme el déficit vaya disminuyendo estas cuotas cambiarán, hasta lograr que el sector privado se ocupe totalmente de la construcción de viviendas.<sup>28</sup>

**Perspectiva habitacional para la próxima década**

Del déficit cuantitativo para el año 2005, estudios realizados indican que el 50%, es decir, 523.539 viviendas de interés social, se requerirán para los sectores rural y urbano-marginal. Si el 30% se plantea como cuota de realización del MIDUVI se debería atender la necesidad de aproximadamente 157.000 soluciones habitacionales en el período 1996-2005, es decir un promedio de 15.700 por año. Sin embargo bajo el sistema de incentivos habitacionales en donde participan de manera conjunta, el estado, a través del MIDUVI, el sector constructor privado y el sector informal, se ha previsto la construcción de cerca de 375.000 soluciones habitacionales mediante la concesión de subsidio estatal, los que serán orientados fundamentalmente a los sectores más desposeídos, y en base a criterios de priorización-focalización. Así mismo este sistema de incentivos habitacionales permitirá al beneficiario escoger el tipo de vivienda que quiere en el sector privado.

Por otra parte, el programa prevé una escala que va desde un

<sup>28</sup> Secretaría Técnica del Frente Social, 1996. Costeo del Plan Nacional de Desarrollo Social.

subsidio estatal del 75% del costo de la solución habitacional a un 50% y a un 25%, los mismos que se adjudicarían de manera progresiva durante los diez años programados en el Plan. Para ello se ha considerado que alrededor del 50% de las soluciones habitacionales construidas, serán entregadas con un 75% de subsidio del valor de la vivienda (50'000.000 de sucres para el año 1998), 25% con un subsidio del 50%, y 25% restante con un 35% de subsidio. Con estos supuestos se ha calculado que el valor promedio del subsidio que el estado deberá entregar a cada beneficiario será de 1888 USD en el año 1998, el cual se incrementará con una inflación internacional equivalente al 4% anual, y para el 2005 será de 2583 USD.

Bajo estas consideraciones, el costo total para el estado de entregar subsidios para la construcción de 374.450 soluciones habitacionales para los sectores pobres del país en el período 1998-2005, bajo el sistema de subsidios estatales, asciende a los 810.3 millones de USD, con un costo promedio anual de 81 millones.<sup>28</sup> (cuadro 3-15)

### **Cuadro N° 17**

#### **Costos del subsidio estatal para el programa de soluciones habitacionales**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>No. viviendas</i>	35000	40000	40000	40000	40000	40000	40000	38000	35000	26450
<i>Subsidio unitario</i>	1815	1888	1963	2042	2123	2208	2297	2388	2484	2583
<i>Costo const. USD</i>	9150	9550	9900	10300	10750	11150	11600	12050	12550	13050

Fuente: Secretaría Técnica Frente Social. Modif.

En conclusión, queda claro que la situación habitacional en el país es y se proyecta deficitaria. De no mediar una recuperación económica

---

<sup>28</sup> Idem.

del país en el mediano plazo y, si no se logra reinsertar políticas sociales básicas como la vivienda, salud, educación y empleo, el panorama de expectativas sociales no satisfechas es crítico; evidenciándose manifestaciones de violencia e inseguridad, a tal punto que los sociólogos contemporáneos incluyen a la seguridad personal como un componente más de la canasta familiar.

### **C) EDUCACIÓN**

Entre los grandes lineamientos que se plantea la educación para el próximo siglo están la ampliación de la matrícula escolar, media y superior ; disminuir la repetición y deserción escolar, erradicar el analfabetismo e iniciar un proceso de reforma educativa integral, que implique un cambio del concepto enseñanza - aprendizaje, y que valore el componente etno-cultural en dicho proceso. Por tanto, estos lineamientos mas que en metas deben convertirse en desafíos que movilicen todos los estratos de la población para alcanzar con el cambio educativo el inicio de una nueva república.

#### **1.- La matrícula escolar**

De mantenerse los niveles de atención escolar de niveles primarios y medio existentes en la actualidad, en el año 2000 el número de matrículas tendría que incrementarse en un 7% y 15% respectivamente. El número adicional de estudiantes primarios podría ser de 135 mil y de secundarios 115 mil. Dado que, como se ha señalado, estas cifras no involucran avances en las respectivas coberturas (93.5% nivel primario, y 55.4% secundario para el período 1994-1998, cualquier mejoramiento de la situación de escolaridad en el país demandaría incrementos aún mayores. Así mismo de acuerdo a la relación alumno-profesor actual (26 y 12.5 alumnos por maestro en primaria y secundaria respectivamente, 1998), se requerirían contratar 5 mil maestros de primaria (8% adicional) y 9 mil profesores de secundaria (15% adicional).

## 2.- Políticas de reforma educativa

A partir de la década de los sesenta el Estado confirió atención prioritaria a la expansión del sector educativo, principalmente el primario, a la formación docente y a la educación técnica. El gasto en el sector llegó a representar el 5.4% el PIB, lo que le ubicó al Ecuador entre los países con más altos índices de inversión en la región; esto permitió a la UNESCO afirmar que se habrían sentado las bases para el desarrollo económico y social del futuro.

El esfuerzo realizado para ampliar la cobertura del sistema en todos sus niveles se vio obstaculizado por distorsiones del propio sistema, pero también por el deterioro de la economía que agudizó las condiciones de pobreza, desnutrición desempleo y subempleo. Como resultado de estas limitaciones, se presentan de manera recurrente una serie de problemas que afectan la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje y que evidencian una creciente inadecuación de la formación respecto de las necesidades socioeconómicas. Entre los más críticos, podemos resaltar los siguientes problemas:

- La calidad de la formación es considerada deficiente. La inadecuación y rigidez de la estructura del sistema y del currículo, principalmente de la escuela y el ciclo básico rural, gravitan en esta situación. A lo anterior debe añadirse el carácter esencialmente urbano del contenido de la enseñanza de la escuela y el ciclo básico rural, hecho que pone de manifiesto la poca consideración que en la planificación curricular y organización escolar se asigna a los valores culturales de las comunidades rurales.

- La educación y formación para la vida activa en todos los niveles se desarrollan sin una visión de futuro y sin contemplar las necesidades del mercado de trabajo.

- La formación docente de los niveles primarios, y medio presenta

debilidades en cuanto a su planificación. La improvisación, unida a una casi inexistente política de reclutamiento, agudiza el problema. No existe un sistema de formación docente articulado para el ciclo técnico medio y para el universitario.

- Los procesos de enseñanza - aprendizaje en todos los niveles favorecen el memorismo y la -erudición, antes que el desarrollo del pensamiento crítico y la capacidad para resolver problemas.

- La eficiencia interna en el sistema, expresada en la relación ingreso-egreso en todos los niveles, principalmente en la escuela rural, es baja. Las altas tasas de deserción y repitencia escolar encarecen los costos de la formación.

- Persisten grandes desigualdades en las oportunidades educativas entre las áreas urbana y rural. La participación de la mujer en el proceso educativo, principalmente en la escuela primaria rural y en la educación técnica industrial y agropecuaria, aún es limitada.

- La articulación entre la escuela formal y no formal, principalmente técnica, es incipiente, demandándose ingentes esfuerzos de coordinación para aprovechar al máximo los limitados recursos existentes. En este mismo sentido los esfuerzos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) por institucionalizar la capacitación ocupacional básica, los servicios del SECAP, por consolidar los programas de capacitación popular a partir de 1989 continúan ignorados. La constitución de un verdadero sistema de formación y capacitación del adulto que integre todos los esfuerzos dispersos, constituye un desafío que el Estado está impelido a coordinar en una nueva perspectiva con la intervención del sector productivo privado.

- Limitada expansión y desarrollo de la educación preescolar. Es prácticamente inexistente en el área rural, y su presencia en las grandes ciudades está a cargo principalmente del sector privado, lo que la

convierte en privilegio de un sector reducido de la población.

- Los procesos de asignación de recursos públicos sufren de enormes deficiencias. La creación de establecimientos, principalmente en el nivel primario rural y sector agropecuario e industrial, no se justifica en el análisis costo-beneficio. La eficiencia del gasto es mínima y existe excesiva dependencia del financiamiento estatal.

- La administración del proceso educativo adolece de excesiva centralización a pesar de la presencia de tendencias que apuntan a su desconcentración.

- El nivel superior o universitario sufre las consecuencias de la falta de planificación. La expansión sin diversificación, no fue acompañada de la reforma científica que debió surgir en su seno. Se admite que el problema no solo es financiero, sino cualitativo-administrativo. En estas condiciones, el aporte del desarrollo científico y tecnológico nacional, es limitado.

- A todo lo anterior se une la disminución constante y sostenida del presupuesto de educación.

### 3.- Tasa de repetición

Las tasas de repetición, condensadas a 1997, expresan la deficiencia del sistema educativo, es decir su capacidad de obtener resultados (a alumnos promovidos) con los recursos que dispone (presupuesto, profesores, infraestructura, materiales). Los expertos consideran que las tasas de repetición proporcionadas por el MEC subregistran la magnitud real de este indicador debido a varios factores. Las tasa que se consignan a continuación corresponden a una corrección realizada considerando estos factores.

**Cuadro N° 18****Tasas de repetición por grado de escuela primaria a nivel nacional**  
**(1997)**

<i>Grado</i>	1	2	3	4	5	6	<b>TOTAL</b>
<i>Tasas de repetición</i>	28.5	13.3	12.3	11.2	9.3	3.0	<b>14.2</b>

Fuente MEC Modif

**4.- Logros académicos**

En el Ecuador todavía no existe un sistema estandarizado de medición de logros académicos, indicador importante para observar la calidad de la educación. Sin embargo se han realizado estudios de caso que permiten observar el fenómeno. En el siguiente cuadro se observa que las escuelas privadas, urbanas y con población de ingresos altos, proporcionan una mejor educación que las fiscales, rurales y que atienden a la población de ingresos bajos.

**Cuadro N° 19****Logro académico para el cuarto grado por tipo de sostenimiento,**  
**área y nivel de ingreso familiar (1997)**

	Privada	Fiscal	Urbana	Rural	Ingreso		
					<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>bajo</i>
<b>Castellano</b>							
<i>Rendimiento promedio</i>	25.9	14.4	16.3	13.0	19.6	5.9	3.1
<i>% de logro</i>	56.2	44.0	50.6	40.7	61.2	49.4	41.0
<b>Matemáticas</b>							
<i>Rendimiento promedio</i>	25.9	21.4	24.3	18.7	27.4	24.1	19.8
<i>% de logro</i>	56.3	46.3	52.7	40.7	59.5	52.3	43.6

Fuente MEC Modif.

## 5.- Presupuesto para la educación

La Constitución Política del Estado establece en su artículo 71 que el Estado asignará no menos del 30 % de los ingresos corrientes totales del gobierno central, para la educación y la erradicación del analfabetismo, sin embargo de lo cual, el porcentaje del presupuesto general del Estado, muestra una tendencia decreciente. Así, mientras en 1981 se destinó a este sector el 31.2% del presupuesto, en 1995 bajó al 16.2%. Cifras estimativas indican que el presupuesto para 1998 será inferior al 10%.

**Cuadro N° 20****Presupuesto del estado destinado a educación****(1981-1998)**

<b>Año</b>	<b>81</b>	<b>83</b>	<b>85</b>	<b>87</b>	<b>89</b>	<b>91</b>	<b>93</b>	<b>95</b>	<b>98</b>
<b>%</b>	31.26	25.67	22.65	21.29	19.14	19.41	18.09	16.23	10

Fuente MEC Modif

## 6.- Infraestructura escolar

Las condiciones de la infraestructura escolar repercute en la calidad de la enseñanza y expresa el grado de equidad en la distribución de los recursos dentro del sector. En el siguiente cuadro se puede observar que en el área urbana existe un mayor porcentaje de escuelas en buenas condiciones comparada con el área rural.

**Cuadro N° 21****Aulas de nivel primario fiscales clasificadas por estado físico***(porcentajes 1997)*


---

<b>Bueno</b>	<b>Regular</b>	<b>Malo</b>
--------------	----------------	-------------

<b>Urbano</b>	83.4%	12.6%	3.9%
<b>Rural</b>	75.4%	16.7%	7.7%
<b>Total</b>	78.7%	15.0%	6.2%

Fuente MEC Modif.

### **PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO.<sup>31</sup>**

Incluimos a continuación un extracto de la Propuesta Integral de Reforma Educativa elaborada por el Proyecto MEC-BID.

#### *PRINCIPIOS DE LA REFORMA EDUCATIVA*

*Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población y al alivio de la pobreza.*

*- Apoyar la producción, el crecimiento y el desarrollo sustentable, a través del mejoramiento de la calidad en la formación y capacitación de los recursos humanos en todos sus niveles formativos.*

*- Contribuir a la formación de una nueva ciudadanía, sustentada en una ética de análisis y búsqueda de valores sociales, basados en el pluralismo, así como en el respeto de la diversidad, competencia leal y solidaridad efectiva.*

*- Incursionar y promover en el país, la conformación y transmisión de nuevos saberes: sociales, científicos, tecnológicos, culturales y éticos.*

*La reforma educativa es parte central de las políticas sociales proactivas que apuntan a dinamizar el crecimiento económico, reforzando la preparación y formación del capital humano, para lo cual orienta sus intervenciones en el contexto de los siguientes principios.*

*La compleja problemática de la educación ha sido encarada en el Ecuador a través de una serie de intentos de reformas puntuales, la última de las cuales ha sido aprobada por el Consejo Nacional de Educación bajo la denominación de "Propuesta Consensuada de Reforma Curricular para la Educación Básica" vigente a partir de febrero de 1996. El ciclo diversificado y el superior universitario y no universitario, no han sido objeto de reformas curriculares que articulen los planteamientos de la educación básica con los del diversificado y los de éste con el superior.<sup>31</sup>*

*Frente a esta situación, se propone la organización de un proceso permanente de reforma, que la impulse en todos sus ámbitos y que haga*

<sup>31</sup> Reforma Educativa. Propuesta Integral. Proyecto MEC-BID 1996 (Transcripción resumida)

*del cambio responsable, evaluado y técnicamente sustentado, su principal característica.*

*La reforma debe particularmente incidir sobre la calidad de la educación, respondiendo de esta manera tanto a las necesidades que plantea el desarrollo socio-económico, como a las que tienen que ver con la formación del educando, con su capacitación profesional y con el reforzamiento de su identidad social.*

#### **EJES PRINCIPALES DE LA REFORMA EDUCATIVA**

*Los ejes principales de la reforma educativa deben apuntar a los siguientes aspectos:*

*1) calidad y pertinencia, 2) acceso y equidad, 3) articulación de los niveles y modalidades educativas, y, 4) fomento de la investigación científica, tecnológica y de información. A continuación se desarrollan propuestas para cada uno de ellos.*

##### **1. CALIDAD Y PERTINENCIA**

*Los factores que concurren al mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación son: la modernización del currículo, la formación docente, la supervisión, el uso de recursos tecnológicos, y la conformación de entornos favorables. En este contexto es fácil advertir que innovar y reformar estos componentes de calidad implica someter al sistema a un proceso permanente de investigación planeamiento, programación, seguimiento, y evaluación para la adopción de políticas claras, flexibles y participativas.*

##### **-Reforma y adecuación curricular**

*Se trata de operacionalizar la actual propuesta curricular consensuada para descender hacia una reforma curricular efectiva; es decir, la que se da en el aula, protagonizada por el docente y que involucra textos, material educativo, infraestructura, tiempo de estudio, modos de gestión, participación de padres de familia y comunidad; etc. Este enfoque debe ser el eje central del esfuerzo para institucionalizar una reforma educativa permanente que dé respuesta a la diversidad socio cultural y económica del país. En este sentido, la oferta educativa debe adecuarse a las necesidades e intereses de los alumnos y sus comunidades, a través de una formación ética, científica y cultural, que ofrezca una formación general para el trabajo y desarrollo sustentable, priorizando la atención en áreas rurales y urbano marginales.*

##### **- Mejoramiento de la capacidad pedagógica y de las remuneraciones del docente**

*Bajo los planteamientos anteriores, la calidad de la educación está ligada, por un lado a la calidad de la formación inicial del docente, a las oportunidades de su capacitación y perfeccionamiento y, por otro, a los niveles de remuneración. Ello supone una radical transformación de las*

*instituciones de formación docente, el perfeccionamiento de los docentes en servicio a través de una capacitación y profesionalización bajo modalidades flexibles de entrenamiento, y el cumplimiento efectivo de la Ley de Carrera Docente, que prohíbe la designación de personal sin título, igualmente la elevación de sus remuneraciones en función de una satisfacción adecuada de sus necesidades y de los resultados efectivos que se logren en el proceso de enseñanza-aprendizaje.<sup>31</sup>*

*- Modernización de los medios tecnológicos de la instrucción e incorporación de nuevas modalidades y técnicas pedagógicas.*

*El logro de la calidad de educación está ligado también a la intensidad el trabajo escolar efectivo, a los métodos, modalidades, medios de instrucción y su aplicación en el aula. Todos los diagnósticos realizados sobre el particular coinciden en que nuestro calendario escolar es uno de los mas bajos de la región, que los métodos, modalidades t técnicas de enseñanza son tradicionales, y que el sistema, principalmente el fiscal, acusa, pese a los esfuerzos realizados con financiamiento externo, grandes limitaciones. En este sentido, es inaplazable incrementar, a por lo menos doscientos, el número efectivo de días dedicados a la actividad educativa; dotar progresivamente a los Centros Educativos Matrices (CEM) y a las escuelas de aulas multimedia; desarrollar redes educativas y modalidades de educación a distancia, aprovechando la capacidad instalada a nivel mundial; e, introducir métodos participativos de trabajo que estimulen el desarrollo de la inteligencia, la vigencia de valores de sociabilidad y solidaridad. Es necesaria reforzar el papel de los CEM, como instancias adecuadas para la descentralización administrativa y curricular, así como reconocer su capacidad para canalizar la participación y las iniciativas comunitarias.*

## 2. ACCESO Y EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN

*Pese a los esfuerzos realizados por el Estado para la universalización de la educación básica, aún persisten grandes desigualdades en las oportunidades educativas: en términos de acceso, de permanencia y calidad; en relación al género, entre áreas urbana y rural, en el acceso a la educación preescolar, en referencia a las minorías étnicas y en general a los grupos en desventaja .*

*-Universalizaron de la educación básica*

*De lo que se trata, en definitiva, es de garantizar para toda la población una educación básica de calidad que, al superar el concepto tradicional de educación primaria, asegure a todas las personas, más allá de sus condiciones económicas, sexo, etnia, religión el desarrollo de sus capacidades, destrezas, comportamientos, y que les permita incorporarse efectivamente a la vida social: cívica, laboral, política, cultural, y familiar; esto es en síntesis, ingresar a un proceso de educación permanente a la que debe no solo comprometerse el Gobierno sino toda la Sociedad.*

*En el sentido indicado, es menester institucionalizar instancias de participación a nivel local, en las cuales la intervención de los actores del*

<sup>31</sup> Reforma Educativa. Propuesta Integral. Proyecto MEC-BID 1996 (Transcripción resumida)

proceso educativo ( profesores, padres de familia, estudiante, representantes de la sociedad civil, sectores productivos, ONG, etc.) garanticen tanto la ampliación de la cobertura de la educación básica, como la articulación de con las necesidades específicas de la realidad social y productiva, permitiendo de esta forma enriquecer los contenidos cruciales y mejorando la capacidad de inserción del educando en el mundo del trabajo productivo.

#### -Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa

Son innegables los esfuerzos realizados por el Estado en las dos últimas décadas para ampliar la infraestructura educativa. Los esfuerzos realizados con recursos propios del MEC a través de la extinguida Dirección Nacional de Construcciones Escolares( DINACE) y la importante contribución de algunos Municipios, Consejos Provinciales y del Fondo de Inversión Social Emergente (FISE) han conseguido mejorarla. No obstante ante el surgimiento de nuevas prioridades en el sistema educativo como el desarrollo de la educación preescolar y ante las limitaciones observadas en las escuelas uni y pluridocentes en el área rural y el crecimiento de zonas de reciente poblamiento, urge adoptar una política de construcción , remodelación o ampliación de locales escolares, priorizando las destinadas a la atención de la educación preescolar. Con el propósito de asegurar la universalización de la educación básica, la ejecución de esta política permitirá atender, tanto la demanda provocada por el crecimiento vegetativo natural, como los déficits actuales y la marginalidad actualmente existente en: comunidades dispersas, indígenas, mujeres, sector rural, niños de la calle, menores trabajadores y discapacitados. Dados los altos costos que demanda la modernización de la infraestructura escolar, la instrumentalización de esta política conlleva necesariamente, la adopción de programas de racionalización de los recursos disponibles, la focalización y atención de la demanda y una política selectiva de financiamiento y de endeudamiento externo.<sup>31</sup>

### 3. ARTICULACIÓN DE LOS NIVELES Y MODALIDADES EDUCATIVAS.

Uno de los ejes centrales de la propuesta es lograr la integridad del sistema educativo en todos sus niveles, entendiéndola como un proceso permanente de enseñanza-aprendizaje que se apoya sobre una formación básica, y que integra distintos niveles de complejidad de acuerdo a las demandas formativas que provienen del desarrollo y del cambio generacional, de las exigencias de preparación profesional, y de los requerimientos del mercado laboral. La diversidad de demandas a las cuales debe responder el sistema educativo supone una alta flexibilidad para coordinar su capacidad de respuesta. La educación básica se presenta como una estructura de soporte que permite diversificar las opciones formativas para alcanzar inserciones dinámicas en el mundo del trabajo, y favorecer su propio desarrollo en una perspectiva de interacción permanente con el ámbito social y productivo. Una articulación coherente

<sup>31</sup> Reforma Educativa. Propuesta Integral. Proyecto MEC-BID 1996 (Transcripción resumida)

*de sus distintos niveles puede aportar eficientemente a los objetivos del desarrollo social y productivo, ejes centrales del presente Plan.*

*-Articulación entre la educación básica y la media diversificada*

*La estructuración de la educación básica de 10 años (cambio que demanda para su legalización, de una revisión de la sección cuarta de la Constitución de la República y de la Ley de Educación y su respectivo reglamento), impone una profunda transformación del ciclo medio o diversificado, para responder a su doble finalidad: lograr una efectiva inserción de sus egresados a las actividades laborales y prepararlos para el acceso a los niveles educativos superiores. El acento que imprime la actual reforma curricular a la formación intelectual y tecnológica en la educación básica, impone mantener este principio, más aún, reforzarlo en la educación media, a fin de otorgar continuidad integración y coherencia en los distintos niveles educativos.*

*La recurrencia de la matrícula en el ciclo medio, orientado en un 75% hacia las denominadas "humanidades", unido a sus carácter enciclopédico, poco práctico y con métodos que privilegian el cultivo de la memoria en lugar del discernimiento crítico, impulsa a la búsqueda de alternativas curriculares que concilien el "saber ser" con el "saber hacer", de tal manera que coadyuven a lograr una formación verdaderamente integral y flexible que le posibilite al joven integrarse al mundo del trabajo y responder eficazmente tanto a las oportunidades laborales como a los requerimientos de formación de una sólida identidad social y colectiva. En condiciones como las actuales en donde cada vez se estrecha el mercado laboral, es preciso dar al estudiante una formación polivalente básica, que le posibilite su integración a un proceso de capacitación permanente, para lo cual escuela media debe favorecer el máximo desarrollo de la inteligencia, la comprensión de los procesos tecnológicos, la gestión empresarial, el manejo de estrategias socio-políticas, todo ello apoyado en el desarrollo de habilidades de comunicación*

*-Articulación entre la educación formal y no-formal.*

*Cerca del 40% de niños/as en edad escolar son trabajadores, muchos de ellos en condiciones de explotación y deben abandonar los estudios o dedicarse en forma deficiente a la escuela. La cifra sugiere que el país está desperdiciando la posibilidad de crear una fuerza laboral capacitada en el futuro, lo que significa un altísimo costo, superior en mucho a lo que se debería invertir para revertir la situación. La condición laboral de casi la mitad de la población estudiantil requiere de medidas tanto al interior de la escuela como de su entorno. El incremento de calidad apunta en esa dirección, pues, convierte a la escuela en ámbito de integración, reduciendo la deserción y la repitencia. Esto implica flexibilizar el currículo de la educación formal e implantar mecanismos de aprobación no necesariamente por años escolares, lo que permitirá mantener dentro del régimen escolar a niños/as ligados al trabajo temporal o migrante, cuya continua movilidad les impide ligarse permanentemente a un centro escolar. Este tipo de medidas se complementarán con subsidios focalizados a los estudiantes pobres que fomenten la retención de los niños/as en la escuela y desincentiven su ingreso prematuro en el mercado laboral.*

*Las transformaciones dentro del ámbito educativo deben ser complementadas por un cambio de actitud de la sociedad, y en especial de los ámbitos productivos, participando más activamente en el proceso enseñanza-aprendizaje, reproduciendo y aplicando los saberes institucionalizados en el campo productivo, e introduciendo demandas a ser elaboradas en la reforma curricular.*

*Se propone en esta área la constitución de un sistema de capacitación permanente de los jóvenes y adultos, que integre los esfuerzos dispersos del MEC, SECAP, ONGs, empresas y otras entidades dedicadas a la capacitación ocupacional y profesional, el sistema propuesto, deberá adecuarse a los requerimientos del aparato productivo, generando canales de comunicación y encuentro entre los esfuerzos y experiencias tecnológicas del sector empresarial privado y los contenidos de formación y educación escolar.*

*-Articulación entre la educación media diversificada y el nivel superior*

*La reforma del nivel medio en los términos delineados implica como puede advertirse, una sólida preparación científica y tecnológica compatible con las necesidades del sector productivo, tanto para su inserción en el mercado laboral como para asumir los desafíos de la formación universitaria.*

*La situación actual de la universidad ecuatoriana hace urgente la necesidad de implementar reformas a nivel académico, administrativo y financiero, para el cumplimiento de su rol específico, esto es, convertirse en elemento dinamizador de los procesos sociales, culturales y económicos del país. La importancia de la reforma universitaria se ve incrementada por el contexto de la economía mundial, donde es la formación científica, los productos del intelecto, los únicos que pueden garantizar una inserción dinámica y ventajosa en el mercado.*

*Las condiciones de autonomía de la universidad ecuatoriana hacen que la estrategia de intervención tenga que basarse en un sistema de asignaciones fiscales que incentive la evaluación del desempeño de las instituciones de educación superior. En base a esta estrategia, el Estado puede promover los cambios en la universidad que respondan a los requerimientos de una política social proactiva que dinamice el desarrollo socioeconómico y cultural del país en el campo específico del incremento del nivel de formación de los recursos humanos.*

**4. FOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA Y DE INFORMACIÓN**

*En este campo se busca hacer sustentable el desarrollo a través de la creación de saberes y tecnologías vinculadas a las necesidades estratégicas de los sectores productivos, en el marco de la competitividad regional mundial. Se trata de sustituir la explotación de los recursos humanos y naturales que crea ventajas inmediatas, por la generación de un acervo científico y tecnológico que haga competitivos nuestros productos, en base a la calidad y productividad del trabajo. Ello supone organizar un sistema selectivo y pertinente de investigación y formación científica que promueva la creación de postgrados e intercambios de experiencias que aseguren la apropiación, el desarrollo y la aplicación*

*eficiente de dicho acervo. En este sentido, es importante destacar la prioridad que tiene la inversión en la instrumentación de esta política, así como los retornos económicos que el fomento de la investigación científica pueda representar para empresas y estructuras productivas.<sup>31</sup>*

---

<sup>31</sup> Reforma Educativa. Propuesta Integral. Proyecto MEC-BID 1996 (Transcripción resumida)

## CAPITULO IV

### CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL DETERIORO DE LA CALIDAD DE VIDA EN EL ECUADOR

El Ecuador ha debido enfrentar en la última década, un proceso de inestabilidad económica, política y social, que ha devenido en la mayor crisis de su vida republicana. El modelo de desarrollo, si es que a éste se lo puede llamar así, se ha orientado más hacia la ganancia y acumulación del capital, perdiendo de vista que el objeto final de desarrollo debe ser el hombre.

La salud colectiva constituye un claro indicador del deterioro de la calidad de vida de la población ecuatoriana que ha disminuido la respuesta social del Estado y de la sociedad civil. Problemas como la desnutrición, la contaminación ambiental, la inseguridad han ampliado el tradicional mapa de conflictos sociales en el país.

Esta realidad, que se ha ido perfilando durante la última década, no se fundamenta únicamente problemas teóricos y tecnológicos, sino, primariamente en los de carácter económico y político en los que entran en juego los grandes intereses de la sociedad actual.

La transformación debe empezar por el diseño de un modelo de desarrollo que sea viable para el país y que éste tenga como principio y fin, el bienestar del hombre en armonía de cuerpo y medio ambiente.

Cabe recoger el principio que engloba el Bienestar Social y que se fundamenta en que el ser humano debe contar con los medios apropiados que satisfagan sus necesidades básicas como son alimentación, salud, educación y vestido.

En este capítulo analizaremos las causas del deterioro de la calidad de vida desde el punto de vista de la salud como el eje importante del ser

humano y que esta interrelacionado de manera causal con el nivel cultural y educativo, que, lógicamente dependen del grado de desarrollo económico que ostenta la sociedad ecuatoriana.

## **CAUSAS**

### **1.- El fenómeno salud- enfermedad**

El fenómeno salud-enfermedad debe ser entendido en su estrecha relación en aspectos como el medio ambiente, culturales, demográficos, económicos, sico-sociales, los cuales conforman un conjunto de interacciones que explican las relaciones estructurales en la relación del hombre con su medio ambiente.<sup>32</sup> Todos estos factores se condicionan recíprocamente formando sistemas dinámicos y cambiantes. De ahí que resulta importante identificar los nuevos e inesperados factores que condicionan el proceso salud-enfermedad, aspectos como la contaminación ambiental, la violencia social, que en las anteriores décadas no constaban como co-factores de la enfermedad, hoy son considerados como cruciales en su abordaje.

La modernidad ha aportado con sus ventajas, pero también con una serie de males que han puesto en tela de juicio la misma noción del progreso, y a la vez que permite vislumbrar mejores condiciones de vida. Lamentablemente, la lógica del desarrollo ha ignorado los profundos costos humanos, medioambientales que se derivan de aquel proceso.

La complejidad general de los problemas de salubridad, de contaminación y deterioro de calidad de vida en el Ecuador obligan a desarrollar un conocimiento más profundo de los mecanismos que lo provocan, así como las nuevas tendencias y sus impactos diferenciales a nivel biológico, social y cultural.

---

<sup>32</sup> SUAREZ, José. 1998. "La Salud Pública, crisis y alternativas". Ecuador Siglo XXI, Primera edición, pág. 27

El Ecuador en la última década se ha visto inmerso en un proceso de modernización que lamentablemente no ha logrado superar una serie de limitaciones económicas y sociales propias de la estructura tradicional y dependiente en que se ha mantenido, lo cual, ha generado una amalgama atípica en la que se ha sobrepuesto rasgos de modernidad sobre formas tradicionalmente atrasadas.

La comprensión del fenómeno salud-enfermedad en las colectividades ha evolucionado desde la concepción médica tradicional que prioriza el componente biológico hasta la concepción médica social que ha incorporado la dimensión de lo económico- social en la explicación de dicho fenómeno. Últimamente se ha incorporado una dimensión holística en la comprensión del proceso salud-enfermedad, que incluye la noción del medio ambiente como eje de las interacciones entre lo económico, social, cultural y físico ambiental.<sup>32</sup>

Desde esa perspectiva holística la comprensión de la problemática de la salud en el Ecuador reconoce tres componentes estrechamente relacionados entre sí:

1. Las desigualdades socio-económicas y demográficas que determinan reproducciones sociales (inserción productiva y consumo) diferenciales, desigualdades en las condiciones generales de vida, y, desigualdades en las posibilidades de enfermar y morir.

2. Desigualdades de infraestructura y de recursos que establecen características particulares de equipamiento, insumos, recurso humano, organización y operación; es decir, desigualdades en la oferta de servicios de salud, según las “necesidades poblacionales”.

3. Desigualdades ideológico-culturales que determinan el grado de percepción de los problemas y aceptación, conocimiento y decisión de utilizar los servicios de salud por parte de la población, estableciendo

---

<sup>32</sup> SUAREZ, José, 1998. La Salud Pública, crisis y alternativas. Ecuador Siglo XXI, Primera edición, pág. 28

niveles de demanda diferenciales.

Es en este contexto en que el Ecuador transcurre la última década donde la salud pública ha experimentado un agravamiento en los perfiles epidemiológico y por un franco deterioro en la respuesta social.

La organización de la respuesta social se ha asentado sobre concepciones reduccionistas de medicalizar la salud como si ésta dependiera únicamente del acceso de la población a los servicios de salud, a la atención médica y a la prescripción de medicamentos. Por lo tanto las grandes metas estaban orientadas a ampliar la cobertura de los servicios, a aumentar el número de médicos y enfermeras y a mejorar la dotación de vacunas y medicamentos, rasgos éstos de una concepción asistencialista. Esta orientación no es que esté equivocada por lo que hace, sino por lo que deja de hacer, es decir, prevención y promoción de salud. Pero aún esta visión asistencialista, dada la crisis económica, no ha logrado concretarse, peor aún la infraestructura de los servicios de salud no se ha incrementado, como tampoco se ha logrado incorporar la creciente producción de recurso humano médico y paramédico y apenas se ha logrado mantener los niveles de prevención e inmunización en la década pasada. La construcción de infraestructura sanitaria y de servicios de salud han seguido los mismos patrones de desigualdad observados a nivel económico, privilegiando su localización en las poblaciones de mayor importancia económica descuidando la población rural y urbano-marginal. Una visualización epidemiológica permite observar que son estas zonas desplazadas las que presentan la más alta tasa de mortalidad general e infantil, y donde los indicadores de desarrollo agrario, industrial, niveles educacionales, saneamiento ambiental, acceso a los servicios muestran valores más bajos.

Es más, la estrategia asistencialista de la salud que ha imperado en el Ecuador en la última década ha debido ser reorientada, a raíz de la epidemia de cólera que ha puesto en evidencia la estrecha relación de la

salud-enfermedad colectiva con las contradicciones sociales existentes: desigualdades económicas, sociales, culturales y de acceso a servicios. Esta epidemia es aún más trágica cuando se dispone de los conocimientos sobre los factores causales, modos de contagio, mecanismos de prevención, esquemas terapéuticos, en sí, cuando se dispone de la tecnología necesaria para eliminar el fantasma de esta enfermedad. En el caso de nuestro país, esta epidemia puso al descubierto las falencias de un sistema de salud anacrónico, elitista e injusto; pero también evidenció la incapacidad de una sociedad que a las puertas del siglo XXI, no ha podido eliminar los problemas sociales que subyacen al interior de la sociedad ecuatoriana.

Por otro lado, los destellos de desarrollo que ha traído la modernidad, han supuesto la presencia de nuevos factores de riesgo para la salud. Una incipiente industria que contamina el medio ambiente, que desmejora la calidad de vida de los obreros; una sociedad consumista que privilegia el capital frente al desarrollo humano; un sistema de competencia despiadada han modificado el mapa epidemiológico de la salud en el país, convirtiéndolo en un país en transición epidemiológica (cuadro 1) en donde a las enfermedades infecciosas prevalentes en décadas pasadas se han sumado las crónico-degenerativas, las enfermedades por estrés, los accidentes de tránsito, las enfermedades por violencia y otras propias de la sociedad actual. Igualmente, las tendencias de mortalidad han variado substancialmente, siendo las causas de muerte violenta las que más han avanzado en las estadísticas nacionales. Bien se dice que la seguridad es el nuevo ítem en la canasta familiar.

## **2.- La Transición epidemiológica en el Ecuador**

Se ha reconocido que nuestro país vive un proceso de transición epidemiológica importante debido a las tendencias decrecientes de las

enfermedades infecciosas y de un incremento de las enfermedades crónico-degenerativas que al momento superan a las primeras. Estos cambios epidemiológicos se explican por los cambios en la estructura demográfica, por el acceso diferencial a los servicios de salud, por el incremento de la capacidad diagnóstica, así como por la presencia de factores económicos, sociales y culturales imperantes en la última década de la sociedad ecuatoriana.

#### Cambios epidemiológicos derivados de la transición demográfica

Los cambios en la estructura demográfica están estrechamente relacionados con los cambios socio-económicos. Se ha observado un aumento en los porcentajes de la población menor de 15 años, 36%, esto por efecto de la elevada fecundidad que experimentó el país en el pasado; un descenso en la proporción de niños que se compensa con el aumento en las edades centrales, 62%, mientras que el porcentaje de mayores de 65 años es de alrededor del 5%. Se prevé que para el año 2010, la población menor de 15 años crecerá al 0.7% anual, la de 15 a 64 años al 2.9% y la mayor de 65 años al 3.4%. En general, el crecimiento de la población fluctuó del 2.88% en 1988 a 1.99% en 1998; esta tendencia se mantendrá en el próximo siglo. Se prevé para el año 2015 una tasa de crecimiento de 1.35%.

En cuanto a la fecundidad, en el período 88-98 la tasa de fecundidad se redujo de 7 hijos por mujer de las décadas pasadas a 4 hijos, lo que representa una reducción del 40%. Sin embargo, cabe anotar que el embarazo de adolescentes se ha incrementado en la última década debido a las falencias educacionales y a una crisis de valores morales; lo que ha conducido a un aumento de los embarazos no deseados, a una mayor incidencia de abortos y a un incremento de la mortalidad materno-infantil.

La mortalidad infantil se redujo en la última década del 68.4% al 41.5% . La mortalidad general se redujo del 8.1% al 6.0%. La esperanza de vida al nacer, que en mi opinión, constituye un indicador poco consistente, se ha incrementado de 67 años a 70.8 años para ambos sexos. Entre las causas de mortalidad general se observa un incremento de las causadas por enfermedades metabólicas y crónico-degenerativas , las causadas por accidentes de tránsito y las causadas por homicidio, además de un importante incremento de las causas de muerte por desnutrición. (cuadro 4-1).

### **Cuadro N° 22**

#### **Causas de mortalidad en la Población General 1988-1998**

*Tasa 1x100000 hab.*

	<b>CAUSAS</b>	<b>TASA 1988</b>	<b>TASA 1998</b>
1	<i>Enfermedades Infecciosas-intestinales</i>	34.6	12.2
2	<i>Neumonías</i>	25.6	27.2
3	<i>Enfermedad Cardio-vascular</i>	25.6	23.1
4	<i>Accidentes de Tránsito</i>	20.0	15.8
5	<i>Infarto al miocardio</i>	17.6	12.6
6	<i>Bronquitis, enfisema y asma</i>	17.0	12.0
7	<i>Tumor maligno de estómago</i>	12.6	12.7
8	<i>Tuberculosis</i>	12.2	10.2
9	<i>Homicidios</i>	10.1	13.4
10	<i>Desnutrición calórica-protéica</i>	9.6	15.2

En cuanto a morbilidad, como ya anotamos anteriormente, entre 1988 y 1998 hay un preocupante incremento de las enfermedades crónico-degenerativas y un aparente retroceso de las enfermedades infecciosas (cuadro 2).

### **Cuadro N° 23**

#### **Evolución de la Morbilidad General 1988-1998**

*Tasa corregida*

<b>ENFERMEDAD</b>	<b>TASA 1988</b>	<b>TASA 1998</b>
<i>Infecciones Intestinales</i>	34.2	31.5

<i>Infecciones respiratorias</i>	45.2	46.7
<i>Enfermedades crónico-degenerativas</i>	55.3	59.6
<i>Enfermedades cardio-vasculares</i>	53.1	54.2

De los hallazgos anteriormente señalados, la transición demográfica no solamente explica la transición epidemiológica sino también permite establecer que las enfermedades crónico-degenerativas se han incrementado importantemente en el país. Este incremento se debe en gran medida al indiscriminado uso de agentes contaminantes cancerígenos de la incipiente industria nacional.

#### Cambios epidemiológicos derivados de la contaminación biológica.

Como señalamos en el cuadro N° 2 se observa una tendencia decreciente de las enfermedades inmuno prevenibles como consecuencia del aumento de la cobertura de vacunación y saneamiento básico, así, las enfermedades infeccioso- intestinales redujeron su tasa en la última década de 34.6% a 12.2%. Sin embargo, esta enfermedad se mantiene entre las primeras 4 causas de muerte en la población infantil.

En la realidad epidemiológica del Ecuador la asociación de enfermedades infeccioso-intestinales y la insuficiencia de saneamiento ambiental es evidente. El análisis de su relación nos permite observar efectos reductores importantes en las zonas donde la disponibilidad de agua potable y alcantarillado es adecuada. Como observamos en los cuadros 4 y 5, las coberturas de agua potable y alcantarillado han mejorado discretamente sin que las tendencias epidemiológicas se reviertan en la misma proporción.

La epidemia de cólera de 1992 permitió apreciar como, provincias con menores coberturas de agua potable y saneamiento ambiental ( El Oro, Cañar, Esmeraldas e Imbabura) presentaron tasas de la enfermedad entre 7 y 10 por mil habitantes, con una letalidad de 4.5 muertos por cada

100 enfermos, además en estas provincias además sus servicios de salud son deficitarios.

Igualmente se pudo apreciar la relación del cólera con los niveles de analfabetismo, pobreza crítica y factores culturales, en donde la dotación de servicios de salud básicos no han tenido un efecto protector adecuado. Concluyendo que no basta disponer de infraestructura instalada sino que es fundamental el nivel cultural de la comunidad. Igualmente los índices de mortalidad observados correspondieron de manera directa al grado de alfabetismo de estas provincias, y que si bien, la infraestructura sanitaria no controló la epidemia del cólera, logró disminuir su letalidad.

En cuanto a las enfermedades carenciales debidas principalmente a la desnutrición, constituyen una manifestación de las desigualdades sociales, alteraciones ambientales, desórdenes políticos que hacen que la disponibilidad, accesibilidad y consumo de alimentos sea diferencial para los distintos grupos sociales. En el Ecuador, la producción de alimentos para el consumo interno tradicionalmente ha tenido una balanza favorable, sin embargo, los procesos inflacionarios que ha reducido la capacidad adquisitiva de la población han limitado la accesibilidad a éstos, observándose de modo general que el déficit de calorías promedio es del 29% en la población menor de 5 años, de ellos el 55% sufrió algún grado de desnutrición. La desnutrición crónica es predominante en la sierra, en tanto que, la desnutrición aguda predomina en la costa.<sup>33</sup>

La anemia nutricional, constituye un indicador biológico de la correlación entre crisis económica y deterioro nutricional, así, mientras en 1988, el 62% de los escolares del país presentaban algún grado de anemia, en 1998 esta cifra subió al 85%.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> FREIRE, Wilma. CONADE 1997. "La Anemia nutricional en el Ecuador", pág. 43

<sup>34</sup> YEPEZ, Rodrigo. U.Central, 1998 .Facultad de Medicina. "Estado Nutricional en escolares",págs. 18,19

## Cuadro N° 24

**INDICADORES BIOLÓGICOS DE DESNUTRICIÓN.-**  
**ANEMIA 1988-1998**

<b><i>Sector afectado</i></b>	<i>Porcentaje</i>	
	<b>1988</b>	<b>1998</b>
<i>Población preescolar</i>	64%	87%
<i>Población escolar</i>	58%	83%
<i>Promedio</i>	62%	85%

Fuente: IEOS , modificado

La patología prevalente en el país fluctúa de manera matemática en función a la disponibilidad de infraestructura de saneamiento básico, siendo el agua potable y el alcantarillado, indicadores de riesgo para contraer enfermedades, principalmente infecciosas y parasitarias. Los siguientes cuadros grafican la disponibilidad de estos servicios a nivel nacional entre 1988 y 1998.

**Cuadro N° 25****Cobertura de Agua Potable***Total nacional 1988-1998*

	<b>Cobertura 1988</b>	<b>Cobertura 1998</b>
<i>Población urbana</i>	62.1%	63.8%
<i>Población rural</i>	37.9%	36.2%

Fuente: IEOS , modificado

**Cuadro N° 26****Cobertura de Alcantirillado y Letrinias***Total nacional 1988-1998*

	<b>Alcantarillado</b>		<b>Letrinias</b>	
	<b>1988</b>	<b>1998</b>	<b>1988</b>	<b>1998</b>
<i>Población urbana</i>	44.6%	51.8%	13%	18%
<i>Población rural</i>	12.7%	15.6%	21.5%	28.9%

Fuente: IEOS modificado

**3.- Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas : INBI**

En la actualidad se ha establecido un índice de necesidades básicas insatisfechas que entre cero y diez cataloga las coberturas de estas necesidades en poblaciones cautivas. Este indicador establece de manera inversa la manera en que las poblaciones tienen resueltas sus necesidades básicas.

Este índice incluye los siguientes parámetros:

1. Servicios básicos de vivienda: Abastecimiento de agua potable, eliminación de aguas servidas, servicios higiénicos y/o letrinas, eliminación de basura, energía eléctrica y teléfono.

3. Servicios de educación: años de escolaridad, analfabetismo, deserción escolar, cobertura de aulas escolares, índice de docentes.

4. Servicios de salud: Índice de morbilidad, índice de mortalidad

infantil y general, tasa de fecundidad, número de camas hospitalarias, índice de cobertura de profesionales médicos.

El INBI cataloga de manera directa el riesgo de una población; así, mientras mayor es el índice, la necesidad básica insatisfecha es mayor, y mientras menor es el índice, la necesidad básica insatisfecha es menor. En el cuadro 6 catalogamos este índice en la población total y por regiones entre 1988 y 1998.

### **Cuadro N° 27**

#### **Índice de necesidades Básicas Insatisfechas, Total y Regional** **1988-1998**

<b>Parámetro</b>	<b>Total nacional</b>	<b>1988</b>		<b>1998</b>	
		<b>Sierra</b>	<b>Costa</b>	<b>Sierra</b>	<b>Costa</b>
Servicio básico de vivienda	7	6	8	8	6
Servicios básicos de educación	6	4	8	8	4
Servicios básicos de salud	5	7	3	3	7

Del análisis del cuadro anterior se concluye que el sector salud es el que mas ha mejorado en cuanto a suplir las necesidades básicas insatisfechas, siendo la sierra la de mayor crecimiento en la última década. El servicio básico de vivienda es el menos atendido, siendo la costa la región que mas ha mejorado en este parámetro. El servicio básico de educación mantiene niveles intermedios, sin embargo de lo cual su cobertura continúa siendo deficitaria.

## **CONSECUENCIAS**

### **1.- LA VIOLENCIA: INDICADOR DE DETERIORO SOCIAL**

América latina y el Ecuador al pasar por los procesos de ajuste inscritos en el marco de la globalización, han experimentado una ampliación de la pobreza. Esto tiene consecuencias económicas, políticas y sociales. Sin embargo, lo más evidente, es que hasta el Estado debe incrementar los gastos generales para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos. Por cierto, la delincuencia no es un fenómeno ligado exclusivamente a la pobreza, aunque parece lógico pensar que ante la ausencia de alternativas y/o expectativas, hay grupos o personas que optan por delinquir.

Probablemente, la desesperación por no poder aportar con el sustento familiar obliga a algunos a incursionar en el delito. Estas incursiones con facilidad se transforman en formas de vivir, mas aún cuando en definitiva, las penas no incluyen rehabilitación y la sociedad no abre caminos para la integración de quienes se han visto marginados de los beneficios del desarrollo.

Según informaciones entregadas por la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU) en 1995 se calcularon 10 mil delitos en contra de hogares ecuatorianos y 15 delitos a mano armada por día. En este mismo año los bancos se vieron afectados por 75 asaltos, perdiendo un monto superior a 4 mil millones de sucres.

Los delitos contra la propiedad han aumentado, mientras que la probabilidad de resolución (capturar a los culpables) ha disminuido, generándose así un amplio margen de inseguridad y violencia delictual no cubierto.

**Cuadro N° 28****EVOLUCIÓN DEL DELITO EN EL ECUADOR 1988-1998***Porcentaje*

<b>TIPO DE DELITO</b>	<b>1988</b>	<b>1998</b>
Delitos contra la propiedad privada	23	52
Delitos contra las personas	4	13
Delitos sexuales	*	7
Delitos por Tráfico de estupefacientes	*	26
Otros	*	2

\* No se dispone de datos

Los delitos contra personas entre 1975 a 1993 aumentaron del 4% al 13% y contra la propiedad privada del 23 al 52%. Del rubro de los delitos cometidos en 1995 un 39% fueron por tráfico de estupefacientes, un 37% contra la propiedad, un 19% contra la personas , un 7% por delitos sexuales, y 2% de otro tipo.

La Oficina de Investigación del Delito de Pichincha, en 1995 recibió 213 denuncias sobre hurto de vehículos y sus accesorios, y solo en los dos primeros meses de 1996 habían registrado 524 denuncias de robos domiciliarios de las cuales el 45% no habían sido resueltas.

Como contraparte , hay un aumento sistemático de las empresas de seguridad privada, confirmando la preocupación ciudadana por la violencia. El incremento de este tipo de trabajos es significativo y constante. Según informaciones proporcionadas por la Policía Nacional se calcula que aproximadamente 10.000 personas laboran como guardias privados. Existen 44 compañías de seguros autorizadas, 34 avisos de sistemas de alarma contra robo en las Páginas Amarillas de Quito, 141 empresas de seguridad privada legales, 25 tramitando su permiso de funcionamiento y 174 ilegales.

## 2.- VIOLENCIA Y ECONOMÍA

El costo económico de la violencia delictiva conocida como delitos contra las personas es algo muy difícil de cuantificar con precisión, ya que en este problema existen una serie de repercusiones que van más allá de la pérdida material inmediata, sea ésta de bienes o dinero. Hay otros factores que pueden entrar en juego, como la necesidad de un cambio de casa o la de tomar una terapia psicológica o la de atender heridos, cuando no muertes.

Por otro lado, hay pérdidas por ausencia laboral y, si el asaltante es arrestado, también habrá personas dependientes de él que quedan sin el ingreso que proporcionaba.

Ante la posibilidad de experimentar una situación traumática como un asalto o un robo, las personas en general, prefieren prevenir que lamentar. En este contexto todo lo relacionado con la seguridad ciudadana gana más terreno, y por lo tanto cuesta más.

En casi todos los países del mundo, la seguridad ciudadana está confiada principalmente a la Policía Nacional.

En 1994, el Ecuador gastó en este rubro 254 mil millones de sucres, para 16.500 efectivos. En 1995, subió a 354 mil millones de sucres, aumentando también el número de policías a 17.500. Cabe señalar también que del total de efectivos, el 15% trabajan en administración, quedando un 85% en labores de "terreno".

Para 1996, se estimó un presupuesto de 448 mil millones de sucres para 20.400 miembros de la Policía Nacional. Es decir, el valor anual de un policía es de 24 millones de sucres. Por cierto en este cálculo están prorrateados los gastos de inversión y reposición de materiales y equipos, lo cual arroja un pobre presupuesto para este rubro.

Así mismo si se consideran 11 millones de personas en el país, se desprende que hay un policía por cada 539 personas. Las estimaciones

de especialistas calculan que debería haber aproximadamente un policía por cada 350 habitantes, es decir, el déficit de personal es del 35%.

Como se puede observar, el presupuesto subió en un 38%, mientras que el personal lo hizo en un 16%.

Paralelamente a la Policía Nacional, en la ciudad de Quito, existe la Policía Metropolitana.

Esta policía cuenta con aproximadamente 600 personas y le costó al Municipio 1.906 millones de sucres en 1992, 2.495 millones de sucres en 1993, y 4176 mil millones de sucres en 1994. Sin embargo, su función ha sido y es, únicamente resguardar que las leyes municipales se cumplan, por ejemplo fiscalizando la mercadería de los vendedores ambulantes o pacificando algún disturbio.

### **3.- LA SEGURIDAD: UN NUEVO ÍTEM EN LA CANASTA FAMILIAR**

En vista de que tanto la Policía Nacional como la Municipal, no alcanzan a cumplir con las necesidades de protección que necesita la población, la ciudadanía se ha visto en la obligación de incluir en la canasta familiar un nuevo ítem: la seguridad.

En varios sectores de la capital, en donde no existe ningún tipo de seguridad pública (especialmente los barrios más pobres), se ha creado sistemas de ayuda y autodefensa llamados brigadas barriales. Estas operan a través de códigos creados por la comunidad que los ponen en alerta ante una hecho delictual, movilizándolos a defender al afectado con palos, garrotes o navajas.

El Municipio impulsa la organización de estas brigadas mediante mejoras en el barrio (iluminación en sitios peligrosos como parques, canchas o callejones) o apoyo con locales y facilidades para llegar al centro de reunión.

Esta obras le cuestan al Municipio entre el 5 y 10% del presupuesto destinado a obras barriales, el cual fue en 1992 de 26.1 millones de

suces, en 1993 de 26 millones, y en 1994 de 31.4 millones de suces.

También el Municipio gasta en seguridad alrededor de 5% de sus recursos destinados a prevención, pues, este tema es considerado actualmente prioritario por la comunidad. Por ello, el Municipio dispone de equipos de promotores para capacitar en las actividades de seguridad. En este tema está previsto gastar para 1996, alrededor de 90 millones de suces.

Asimismo, la proliferación de las empresas de seguridad da cuenta del incremento de la inseguridad y del aumento de la demanda. En efecto, hasta el Municipio de Quito ha decidido contratar guardias privados para sus locales o actividades, para lo cual gasta anualmente 670 millones de suces.

En los barrios pudientes, en cambio los vecinos pagan cada vez con más frecuencia guardianías armadas de seguridad privada para prevenir los delitos especialmente los asaltos y robos.

El monto de dinero que se debe pagar por este servicio varía de acuerdo a la cantidad de hombres contratados, los recursos económicos de los contratantes y la cantidad de casas que están bajo vigilancia. Pero, por ejemplo, en un barrio de clase media alta, contratar guardianía permanente durante las 24 horas, cuesta a cada hogar, no menos de 120 mil suces mensuales.

También se podrían incluir en esta categoría los porteros de casas y edificios que suelen cumplir también con labores de seguridad.

Los costos de la inseguridad no terminan con la contratación de personal de protección porque cuando se trata de bienes de alto valor también cuentan los seguros que se adicionan a la protección con personal especializado. Por cierto, los seguros están cotizados en relación directamente proporcional al riesgo, es decir, a la probabilidad de que ocurra el "accidente". Así, en algunos casos, la compañía contratada

asegura el lugar vigilado, pero si ocurre algún asalto o robo el monto del seguro es bastante variable, y cuesta aproximadamente el 6% del bien que se protege.

Pero si de seguridad privada se trata, uno de los que más gastan, por su naturaleza misma, son los bancos. Un banco de tamaño mediano, gasta alrededor de 3 mil millones de sucres en seguridad, lo que, en fin de cuentas, redundará en aumento de los costos de operación de los bancos, incrementando las tasas de interés y el cobro de los servicios bancarios que finalmente es pagado por los usuarios.

Pero además, por la proliferación de los secuestros, los bancos así como numerosas empresas, han optado por proteger a los ejecutivos, lo cual es un gasto que también influye en los costos de operación. Esto puede superar, en el caso de los bancos, a los 150 millones de sucres mensuales.

Pero, aparte de la guardianía privada, la mayoría de los ciudadanos que cuentan con algún bien, intentan asegurarlo de alguna forma.

Asegurar un automóvil nuevo cuesta el 6.5% del valor total si es caro; si es de mediano precio cuesta el 6%; y si es de un costo relativamente bajo, hay que pagar el 5% de su precio en el mercado.

Para instalar una alarma contra robo hay que tener 800 mil sucres para la caja de alarma central. Además hay que cancelar 130 mil sucres por cada sensor (es necesario uno por cada puerta o ventana exterior) y un 30% por la mano de obra. Así, si se quiere instalar una alarma en una casa tipo de clase media el costo será aproximadamente 2 millones de sucres.

Pero siempre hay alternativas más baratas. Por ejemplo, el metro cuadrado de reja protectora de vidrios cuesta de 100 a 200 mil sucres, Así mismo para el carro, una llave Mul-t-lock que bloquea la palanca de cambios cuesta 690 mil sucres y una alarma que suena cuando se abre

una puerta o se rompe el vidrio vale 300 mil sucres.

La cantidad de la población penal también es un indicador de cuanto le está costando al país la violencia.

En 1995, mantener un preso le significó al estado 1'948.879 sucres anuales. La población total fue de 9.646 internos y el gasto total fue de 18.798'890.000 sucres (cerca de 6 millones USD).

El gasto total que se contempla para 1996 es de 26.300 millones de sucres, cifra que se divide en dos sectores. Una, la de del gasto corriente, requiere 25.600 millones de sucres. Abarca la remuneración del personal, la alimentación de los internos (3000 sucres diarios por preso), la salud ( 100 millones de sucres al año), los servicios básicos, los suministros de oficina, la alimentación para los guías penitenciarios, su vestuario y sus prendas de protección.

Para el otro rubro, el gasto de inversión, se utilizan 700 millones de sucres para el equipamiento de rehabilitación social, el equipamiento institucional y los talleres artesanales.

En cuanto a la cantidad de internos por año, la curva de crecimiento descendió hasta 1987. Sin embargo desde 1988 a 1991 tuvo una rápida ascendencia, repitiéndose esta situación desde el año 1993 hasta 1995.

En cuanto a su nivel de instrucción, el 51.36% de los reclusos tuvieron instrucción primaria, un 33.74% secundaria y solo un 7.58% superior.

Así mismo, el 53% de los internos eran cesantes, por lo que se puede concluir que la falta de educación, empleo y oportunidades tiene una repercusión económica no solo en términos de productividad y cultura, sino también en lo que le cuesta, tanto al Estado como al sector privado, el aumento de la violencia y la falta de seguridad.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> HEVIA, Soledad. 1998, Trabajo preparado para ILDIS, págs. 3-8

## CAPITULO V

### FORMULACIÓN DE UNA PROPUESTA DE REFORMA DE SALUD EN EL ECUADOR

#### **1.- DIAGNÓSTICO DEL SECTOR SALUD**

La salud en el Ecuador atraviesa por una severa crisis, producto de varias tensiones : por un lado el incremento de los niveles de pobreza en la población, y por otro, el creciente deterioro en los servicios públicos, fenómenos que impactan significativamente sobre las condiciones generales de salud. A ello se suman el encarecimiento de la atención de salud, el cuestionamiento de la seguridad social, el replanteamiento del estado como responsable directo de la atención y mantenimiento de los servicios de salud. Los lineamientos de políticas de salud deberá, fundamentarse en el diseño de un sistema integral de salud y en el fomento de una cultura sanitaria que garantice la creciente participación de la población tanto en su autocuidado como en la gestión y control de los diversos servicios de salud.

Por tanto, los desafíos que plantea la salud para el próximo siglo deberán incorporar a la atención de salud como un componente fundamental de la canasta familiar, entendida ésta no como la acción meramente curativa sino ante todo, preventiva, sustentado en una cultura sanitaria de amplia difusión. Por otra parte, en el próximo siglo se deberán eliminar los graves conflictos que han gravitado perniciosamente en la salud de los ecuatorianos, entre los cuales mencionamos los siguientes:<sup>36</sup>

Ausencia de una política nacional de salud que integre las actividades de todas las instituciones del sector.

---

<sup>36</sup> ILDIS 1996, Informe Social Ecuador #5. Agenda Social.

En la actualidad, el país tiene cinco sistemas paralelos de atención de salud: el estatal (MSP); el que atiende a policías y militares; el semiestatal (IESS); el privado; y el sin fines de lucro (ONG y beneficencia).

No se observan objetivos nacionales que integren el que hacer de estas instituciones. El MSP hace esfuerzos por plantear propósitos que integren los ámbitos de la promoción, curación y rehabilitación de la salud. Frente a ello el IESS solo dirige sus esfuerzos para resolver los problemas de enfermedad de sus afiliados que representan el 18% de la población, condicionando sus acciones de salud a la posibilidad de financiamiento que depende de los fondos de pensiones. La gran mayoría del sector privado, con y sin fines de lucro, oferta servicios para resolver problemas de enfermedad.

Este conjunto de instituciones no conforman una estructura sistémica e interrelacionada y no han podido ofertar sus servicios a la población urbana y rural más pobre del país ( el 30% de la población aún no tiene acceso a ningún servicio de salud).

#### Desarticulación entre oferta y demanda

A pesar de que la oferta de servicios de salud existentes es suficiente para atender la demanda de la población, ésta no utiliza los servicios del estado, entre otras razones porque la oferta institucional está basada en una percepción deficiente de las necesidades de la población, que no reconoce la diversidad de la demanda. Esta forma de organización de los servicios responde a un modelo particular de salud-enfermedad, con énfasis biologista y que subvalora los factores culturales y sico-sociales. Este modelo ha tratado de inducir cambios en el comportamiento de la demanda, en lugar de adecuarse a las necesidades de la población en sus diferentes formas y posibilidades de acceso al consumo de los servicios.

### Ausencia de una conciencia sanitaria en la población

Los conceptos fundamentales de salud integral, promoción de la salud, autocuidado, salud como consecuencia de determinantes económicos, sociales, políticos, biológicos y culturales, no son manejados por la sociedad y, en muchos casos tampoco por los profesionales de la salud. Esta ausencia de cultura sanitaria se refleja también en las instituciones. Con excepción del MSP, el resto de instancias encargadas de la salud, priorizan la respuesta ante la enfermedad y fraccionen el proceso salud-enfermedad, centrándose en solo uno de los elementos del problema.

### Gestión institucional ineficiente

Entre los principales problemas referidos a la gestión en el sector salud están:

- Duplicidad de instituciones con parecidas ofertas de servicios en los mismos lugares
- Ausencia de una red de atención que, al estar organizada desde el punto de vista de la causa de demanda más frecuente, permita derivar a la seguridad social al MSP o al privado sin fines de lucro.
- No existe una política explícita de desarrollo tecnológico.
- Centralización del proceso administrativo, del manejo de los recursos humanos y financieros.
- Trama burocrática complicada.
- Ineficientes mecanismos de apoyo administrativo, tales como: falta de métodos efectivos de contabilidad y de presupuestación.
- Ausencia de un sistema de control de calidad de los servicios y de normas legales que protejan a los usuarios.<sup>36</sup>
- No existe una propuesta innovadora de gestión de salud ni en el

---

<sup>36</sup> ILDIS 1996, Informe Social Ecuador #5. Agenda Social.

nivel central ni en el provincial. El manejo de las instituciones hospitalarias también obedece a un estilo de administración obsoleto y poco eficiente.

#### Recursos humanos mal distribuidos, mal pagados .

La formación que brinda la escuela médica se caracteriza por tener una gran carga biológica con énfasis en la experiencia hospitalaria, de tal manera que reafirman las concepciones curativas del proceso salud-enfermedad, ante una situación de salud que es diversa, de acuerdo a la zona o región, y que está determinada por la presencia de enfermedades prevenibles e infecto-contagiosas . La producción universitaria de recursos humanos ha ido creciendo anárquicamente sin una política que articule la secuencia: necesidad - formación - distribución y utilización.

En el país no existe una política de recursos humanos en salud. El sistema de administración de estos recursos no considera la motivación como mecanismo para elevar su rendimiento y eficacia en el trabajo . La solución de los frecuentes conflictos en el sector salud, se caracteriza por la aplicación de las leyes laborales, antes que por la planificación y gerencia estratégicas de los recursos humanos, lo cual ahonda aún más las dificultades del esquema institucional de salud.

#### Escaso presupuesto para la salud.

En nuestro país, la salud es un gasto y no una inversión, los organismos especializados como la OPS/OMS coinciden en afirmar que el Ecuador es uno de los países que invierte oficialmente menos en salud. En 1987 el gasto público en salud representaba el 1.43 del PIB. En 1995 este indicador bajó a 0.75 % (Banco Mundial Poverty Report, 1994). En la actualidad, si bien porcentualmente respecto del presupuesto los fondos destinados a salud se han incrementado, éstos bordean el 0.58% del PBI.

El Ministerio de Finanzas asigna los recursos presupuestarios en

función del gasto histórico tanto de recursos humanos, materiales, equipos e insumos, por lo que las unidades de salud reciben los recursos asignados, sin importar ni el número de personas atendidas, ni el número de casos de enfermedad resueltos. Ello ha liquidado cualquier posibilidad de introducir incentivos para mejorar el rendimiento de los recursos humanos. Por otro lado, el análisis del gasto percapita de los recursos de salud, muestra que existe una gran inequidad entre las áreas urbana y rural, siendo la primera, beneficiaria de promedios mayores de gastos.

#### Carencia de programas alternativos de provisión de medicamentos.

Si bien han existido iniciativas para formular políticas de uso y prescripción de medicamentos tales como el programa de Medicamentos Genéricos, el Programa de Medicina Gratuita (MEGRAME), la tendencia siempre ha sido a imponer las condiciones de comercialización por parte de las grandes empresas farmacéuticas.

Respecto a medicamentos, los principales problemas se refieren a:

-Marco legal complicado que involucra a los Ministerios de Finanzas, Industrias y Salud.

- Privilegio en el uso de los medicamentos de marca sobre los genéricos.

-Venta libre de medicamentos sin receta médica.<sup>36</sup>

#### Escasa cobertura de salud.

Según la Encuesta de Condiciones de Vida, en 1994, el 1.2% de la población estaba cubierta por seguros privados, el 10.1% por el seguro general del IESS, el 7.7% por el Seguro Campesino del IESS, el 0.5% por las FFAA, y el 0.7% por otro tipo de seguros. La gran mayoría de los ecuatorianos, el 79.7%, no disponía de ningún tipo de seguro de salud. Esta tendencia se mantiene en la actualidad, sin embargo del crecimiento

---

<sup>36</sup> ILDIS 1996, Informe Social Ecuador #5. Agenda Social.

de los seguros privados que al momento cubren el 3.4%.

### Baja oferta y alta demanda de servicios de salud.

Según la ECV (1994), los servicios de salud del MSP, atendieron el 30% de la demanda en el sector urbano y en el sector rural en el 38%, a diferencia de la oferta privada que en el sector urbano, fue utilizada en el 51% y en el rural en el 38%. La misma empresa profundiza en las causas de la demanda mayoritaria al sector privado, señalando entre otras la poca accesibilidad a la unidad de salud, la calidad del servicio y la ausencia de médicos y enfermeras en el área de la atención pública.

En cuanto a la oferta de servicios se constata que el número de establecimientos no ha variado en lo que al sector público se refiere, mientras que las clínicas particulares se duplican entre 1993 y 1998. Este fenómeno puede obedecer a un incremento del recurso humano formado, unido al déficit de puestos de trabajo en el sector estatal, lo que ha conducido a los profesionales del ramo a asociarse y reforzar el sector privado de atención.

## **2.- FORMULACIÓN DE UNA PROPUESTA DE REFORMA DE SALUD<sup>37</sup>**

### **2.1.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

Existen tres razones que sustentan la reforma de salud en el país:

- La preservación de la salud en el país no solo es responsabilidad institucional del MSP, sino que requiere la participación y compromiso de todas las instancias públicas y privadas que conforman este sector.

- La salud constituye el factor sustantivo de los procesos de desarrollo social y económico en tanto contribuyan a mejorar las capacidades individuales y colectivas para enfrentar los desafíos del

---

<sup>37</sup> MSP 1998, Rol del Estado, Políticas Nacionales de Salud. Extracto, págs. 19-26

desarrollo.

- El sector salud es uno de los mas dinámicos de la sociedad por tanto demanda profundas y continuas transformaciones para el efectivo cumplimiento de sus roles.

## 2.2.- VISIÓN DEL NUEVO MINISTERIO DE SALUD

“Queremos un Ministerio de Salud Pública que garantice a la población del Ecuador condiciones de vida saludables y el acceso equitativo y oportuno a los servicios de salud, que tenga la capacidad de rectoría y liderazgo sectorial, que impulse procesos sostenidos de cambio orientados a promover la cobertura universal de prestación de salud, con calidad, equidad, eficiencia y solidaridad.

Un Ministerio de Salud con capacidad de gestión desconcentrada, moderna y despolitizada, con recursos humanos suficientes, altamente calificados, capacitados, bien remunerados, comprometidos y estables y que cuente con el respaldo político, legal y financiero del Estado y de la participación activa del conjunto de la sociedad civil, respetando las particularidades de cada realidad local”.

## 2.3.- MISIÓN DEL NUEVO MINISTERIO DE SALUD

“La misión del Ministerio de Salud Pública es promover condiciones de vida saludables a toda la población y la construcción del Sistema Nacional de Salud en conjunto con las entidades del sector Salud, para garantizar el acceso universal a servicios eficientes y de calidad, especialmente a los grupos de mayor riesgo biológico y social, para lo cual formula políticas, planifica, ejecuta y evalúa acciones de salud, a través de una gestión transparente, desconcentrada y participativa, con una adecuada conducción, regulación y control del sector”.

## 2.4.- OBJETIVOS Y POLÍTICAS GENERALES

2.4.1.- Las políticas de salud deben normar las acciones de salud en la sociedad en general, los derechos y deberes de los ciudadanos en la

promoción de la salud y prevención de las enfermedades y las diferentes regulaciones sanitarias.

2.4.2.- Las políticas para el sector salud deben involucrar a los diversos actores institucionales que intervienen en el proceso de atención de la salud, desde una perspectiva sectorial.

2.4.3.- Las políticas de nivel central que corresponderán al ámbito de acción del Ministerio de Salud como: a) Institución de rectoría de salud, b) como responsable de las acciones y servicios de salud pública, c) como garante del acceso a la atención de salud de la población.

## 2.5.- LINEAMIENTOS INTERSECTORIALES

La reforma de salud debe fundamentarse en la incorporación, por un lado de los diferentes subsectores de salud como son Seguridad Social, Sanidad Militar, Junta de Beneficencia, ONGs; y por otro de los diferentes sectores del Estado, la comunidad y la cooperación internacional, estableciendo mecanismos de financiamiento compartido con los diferentes sectores sociales y económicos, con el fin de complementar y optimizar los esfuerzos y recursos para mejorar las condiciones de salud y de calidad de vida de la población.

En este ámbito el Ministerio de Salud Pública debe implementar las siguientes acciones:

2.5.1.- Desarrollar una estrategia de promoción de salud y programas de información, educación, y movilización social en salud para fomentar hábitos saludables, desestimular conductas nocivas promover el autocuidado y la corresponsabilidad en el cuidado familiar y comunitario de la salud.

2.5.2.- Promover, preservar y desarrollar las condiciones saludables del medio ambiente físico, laboral y social, a través de la promulgación de normativas para la explotación racional ( sin afectación ambiental ni humana) de los recursos naturales. Se pondrá especial atención para la

provisión de agua segura y otras acciones de infraestructura sanitaria básica en áreas urbanas y rurales que carecen de este servicio.

2.5.3.- Implementar acciones para combatir la desnutrición infantil, incluyendo la promoción de la lactancia materna y desarrollar una estrategia de seguridad alimentaria para toda la población, favoreciendo el acceso a los grupos de mayor riesgo biológico y social.

2.5.4.- Fortalecer los procesos de desconcentración y descentralización de la gestión pública en salud.

2.5.5.- Promover la participación social en salud y el control ciudadano a nivel local, que permitan ejercer los derechos de información, reclamación y atención digna.

2.5.6.- Desarrollar acciones de prevención, control y vigilancia de las enfermedades y riesgos biológicos, laborales y sicosociales que afectan a la salud de grupos específicos de la población.

2.5.7.- Ejecutar en plan nacional en materia de población, en el que se incluyan aspectos como la salud sexual, reproductiva y de planificación familiar.

2.5.8.- Regular y controlar los precios y la calidad de los medicamentos, insumos y equipamiento médico y demás tecnologías en salud.

2.5.9.- Formular y articular políticas públicas saludables en beneficio de la comunidad.

## 2.6.- LINEAMIENTOS SECTORIALES

El funcionamiento actual del sector salud en nuestro país, a menudo duplica inversiones y desperdicia recursos al no haber mecanismos de complementación y coordinación para optimizar la capacidad instalada del sector.

Así mismo se hará necesario cambiar el modelo de atención vigente (individual, curativo, biólogo y medicalizado), la organización burocrática, la gestión centralizada e ineficiente, y el financiamiento insuficiente e inequitativo. Ello plantea la necesidad de proponer una organización funcional del sector que se caracterice por la equidad, eficiencia, integridad, solidaridad, en fin, un sistema que tenga como objetivo común mejorar la salud de la población nacional.

Por tanto, la propuesta planteada debe tener las siguientes líneas de acción estratégicas:

2.6.1.- Conducir el proceso de formulación, creación, organización y funcionamiento del sistema nacional de salud SNS, mediante la articulación funcional de las instituciones públicas y privadas a través del Consejo Nacional de Salud CONASA. El sistema propiciará un modelo de salud que integre la promoción y la atención integral de la salud a nivel personal, familiar y comunitario mediante una gestión descentralizada, participativa con respeto a las diversidades locales y orientadas por los principios de equidad, universalidad, eficiencia, solidaridad y sostenibilidad.

2.6.2.- Crear una superintendencia autónoma para regular el funcionamiento, la acreditación y control de calidad de los servicios de salud públicos y privados.

2.6.3.- Establecer las bases conceptuales, operacionales, y financieras para el desarrollo de un seguro universal de salud de base pública, de carácter obligatorio, cobertura familiar, sin exclusiones, financiamiento solidario y con participación de proveedores públicos y privados.

2.6.4.- Regular y coordinar la asignación y utilización de los recursos financieros del sector salud para garantizar el acceso equitativo de la población a la atención de salud.

2.6.5.- Propiciar la modernización de las instituciones del sector en base a conceptos de gerencia estratégica, de reingeniería de procesos y descentralización, privilegiando la capacidad local de gestión.

2.6.6.- Coordinar la formación, utilización y distribución de los recursos humanos en salud. Regular su certificación profesional y desarrollar programas de capacitación continua.

2.6.7.- Garantizar el acceso de toda la población a los medicamentos esenciales y genéricos y promover su utilización racional controlando la prescripción y propiciando la información y organización local de los consumidores.

2.6.8.- Desarrollar un sistema de información en salud que sea accesible a todas las instituciones y niveles de utilización.

## 2.7.- ROL DEL NUEVO MINISTERIO DE SALUD

El Ministerio de Salud Pública se transformará en el ente rector que velará por el desempeño de los programas de salud pública, garantizará el acceso a la atención de salud y la desconcentración y descentralización de sus servicios.

Para el efecto el MSP. Implementará las siguientes acciones operativas:

2.7.1.- Desarrollar la capacidad de conducción, regulación y control del MSP en todos sus niveles, para asegurar la aplicación y continuidad de las políticas nacionales de salud.

2.7.2.- Canalizar los recursos financieros estatales para la ejecución de los programas y actividades de salud pública y asegurar así la cobertura con servicios de salud de calidad a toda la población. Para el efecto, se implementarán los programas de atención primaria de salud, y la conformación de sistemas descentralizados de cobertura universal de servicios de salud.

2.7.3.- Establecer mecanismos para la adecuada coordinación y optimización de la cooperación técnica y financiera del sector salud, a fin de que éstos fortalezcan el cumplimiento de las políticas nacionales de salud.

2.7.4.- Incentivar y financiar la investigación clínica, epidemiológica y operacional para el desarrollo de la salud en el país.

### **3.- ESTRUCTURA OPERATIVA DE LA REFORMA DE SALUD**

El sector salud del estado ecuatoriano adolece graves debilidades en su capacidad de orientar las políticas generales de salud, a lo cual se suma la diversidad de instituciones que compiten en campos comunes o adyacentes.

Esta debilidad es correlativa a su sobrecarga de funciones de administración y ejecución de programas, acciones y provisión de servicios.

Para resolver este problema, la nueva organización del sector salud deberá estar diseñada como un sistema de red. Esto quiere decir que el conjunto de instituciones, de salud, públicas y privadas se articularían al rededor de una visión de totalidad e interdependencia para así dar respuesta a la situación de salud pero manteniendo su autonomía.

Puesto que es una red, el sistema está compuesto por la sumatoria de concepciones organizacionales del MSP, IESS, Fuerzas Armadas, Policía, Municipios, Beneficencias, SOLCA, entidades privadas con y sin fines de lucro; que convergen y divergen en su totalidad.

Este sistema en red requiere de una institución rectora que descentraliza, delega y comparte muchas de las competencias que hoy realiza el MSP y el IESS. En contrapartida se procura incrementar su capacidad para orientar, normar regular, evaluar y facilitar las acciones encaminadas al mejoramiento de la salud de la población en su

conjunto.<sup>37</sup>

### 3.1.- EJES DE LA REFORMA INSTITUCIONAL.

3.1.1.- Conformar el Sistema Integrado de Salud (SIS), con capacidad de autonomía relativa en cada uno de sus miembros. Para ello se requiere:

- Regionalización de los servicios integrados de salud.
- Descentralización y desconcentración administrativa y financiera.
- Desarrollo y ejecución de una política de Recursos Humanos para el Sistema Integrado de Salud en coordinación con las instancias formadoras; y el desarrollo tecnológico y científico.
- Diseñar e implementar un modelo piramidal de atención hospitalaria como parte de la red de servicios integrados de salud.
- Fortalecer, extender y desarrollar el modelo de atención primaria de salud.
- Participación comunitaria en todos los niveles del sistema.
- Focalizar el gasto de la salud en los sectores mas vulnerables de la población.
- Cubrir a toda la población con un seguro Universal de Salud.

3.1.2.- Desarrollar una cultura sanitaria en la población para lograr hábitos saludables de vida.

3.1.3.-Desarrollar e impulsar el uso de medicamentos genéricos en cada uno de los niveles de atención.

3.1.4.-Desarrollar investigaciones para fortalecer la capacidad de generación de tecnología, entidades del sector proceden según el objetivo común y cada una de las partes se identifica con los propósitos del

---

<sup>37</sup> MSP 1998, Rol del Estado, Políticas Nacionales de Salud. Extracto, págs. 53-60

sistema legal.

3.1.5.- Plantear reformas del marco legal que permitan la integración de las instancias involucradas, la agilidad de los procedimientos administrativos para lograr la eficiencia y la eficacia.

### 3.2.- EL SISTEMA INTEGRADO DE SALUD: ESQUEMA GENERAL

La propuesta del Sistema Integrado de Salud se basa en el funcionamiento de los sistemas locales de salud SILOS, como el nivel básico de la atención médica local, los mismos que constituirán la base de la pirámide de todo un sistema que culminará con la atención hospitalaria de alta complejidad en el nivel central. En lo administrativo el sistema funcionará a través de Nodos, o núcleos de integración técnico-administrativa-financiera. Este sistema requerirá de los siguientes pre-requisitos:

a) La división de trabajo debería estar basada en el principio según el cual las actividades gerenciales se asumirán en función a su especialidad.<sup>37</sup>

b) Cada organización debe desarrollar una cultura integracionista para facilitar su interrelación con las demás instancias.

c) Cada organización debe ser lo suficientemente autónoma como para mantener su iniciativa, adaptación y creatividad.

d) Cada institución debe desarrollar una lógica sistemática de complementareidad e interdependencia. Cada uno actúa con usuarios distintos, responde de manera específica a presiones diferenciadas y genera distintas propuestas pero confluyen en un espacio común para diseñar y monitorear los procesos de atención al cumplimiento de los objetivos: la provincia y los Sistemas Locales de Salud (SILOS).

---

<sup>37</sup> MSP 1998. Rol del Estado, Políticas Nacionales de Salud, Extracto, págs. 61-63

La propuesta organizativa de la red compuesta por un nodo central conformado por el Ministerio del Sector Salud, 22 nodos provinciales, 200 nodos locales , conectados entre si y cruzados por 3 sistemas ( comunicación, información y control epidemiológico), que son herramientas para la gestión y la toma de decisiones y permiten alcanzar la integridad del sistema. La complejidad del uso dependerá de las necesidades de cada uno de los tres grupos señalados.

A continuación se describe la organización, la función y los pre-requisitos para la conformación de cada uno de los niveles.

### 3.2.1.- EL NODO CENTRAL

El nodo central está conformado por el Ministerio de Salud, el cual fuerza su capacidad de rectoría y coordinación del sistema. En el estarán representadas las instituciones que conforman el sector salud. Sus funciones serán las siguientes:

Para cumplir estas funciones constaría con distintas instancias de apoyo técnico y financiero: técnica normativa, administrativa (recursos humanos, físicos, materiales) y financiera. Los recursos asignados al nodo central vendrán del presupuesto de salud, de la partida de gestión institucional.

### 3.2.2.- LOS NODOS PROVINCIALES.

La red se compone de 22 nodos provinciales que contiene su propia red de Sistemas Locales de Salud (SILOS). Cada nodo provincial estaría dirigido por un equipo en el que se integran representantes con poder de decisión del IESS, MSP, Instituciones Privadas con y sin fines de lucro. Este equipo cuenta, a su vez, con un cuerpo técnico asesor, un comité de seguimiento y evaluación de la calidad de atención y un equipo de control de la Organizaciones de Seguro Universal de Salud (OSUS).

En el nodo local se organizan y funcionan los procesos de Atención

Primaria, preventiva y Atención Hospitalaria y de Urgencias, los mismos que deberán coordinar los siguientes servicios.

#### Atención hospitalaria y de Urgencias

Está conformada por los hospitales de segundo y tercer nivel de complejidad y por la Red Nacional de Urgencias. En él se articularían los Hospitales de Seguridad Social, los del MSP, los del sector privado con o sin fines de lucro, de segundo y tercer nivel, así como la Red de Urgencias , que sería creada ( o fortalecida) con la lógica de regionalización geográfica y epidemiológica. Su misión es garantizar la calidad de la atención hospitalaria, dentro de la noción de red de servicios primarios, secundarios y terciarios, y de la atención integral de salud.<sup>37</sup>

La red de urgencias se distribuirá a lo largo de todo el país y su ubicación se definiría por su accesibilidad geográfica. Los componentes de la red no necesariamente serían hospitales de segundo o tercer nivel, pues, podrían existir también Unidades de primeros auxilios, dotados de equipo humano y de equipo técnico que permita evitar complicaciones y facilitar el traslado seguro de los pacientes a un hospital en el que se resuelva su problema de salud.

#### Atención Primaria de Salud:

Su misión es la de garantizar la atención integral, eficiente, y de calidad de toda la población en el lugar más cercano a su residencia o sitio de trabajo; incluye acciones de prevención primaria y secundaria, promoción de la salud, atención y resolución del 80% de la patología prevalente, por la que permanentemente pregunta la población a nivel ambulatorio. implementa el modelo de atención primaria de salud y desarrolla el sistema local de salud.

La atención primaria es la responsable de la cobertura total de la

---

<sup>37</sup> MSP 1998. Rol del Estado, Políticas Nacionales de Salud. Extracto, págs. 27, 28

población en los aspectos de promoción, prevención primaria y secundaria de salud, con el apoyo de la participación social, cogestión y control de la población en la gestión local. Forman parte de ella, las 189 áreas sanitarias de salud en las que está regionalizado todo el país, y se integra allí a los dispensarios de la seguridad social y Seguro Social Campesino.

### 3.2.3.- LOS NODOS LOCALES

En este nivel del Sistema Integrado de Salud se desarrolla a partir de la noción de áreas de salud. Lo hospitalario y las áreas de salud se integran en estos niveles, que en ciertos casos corresponden a los cantones, y se organizan a través de unidades conductoras, manejadas por equipos multidisciplinarios en los que intervienen los representantes de las sociedades civiles locales.

El nivel local tiene contacto directo con la población organizada y la que rodea su servicio. Los servicios, por su parte están organizados en redes de atención que incluyen centros de salud, dispensarios, subcentros, puestos, en el área urbana. Y en el caso del sector rural, hospitales cantonales, dispensarios, subcentros, y puestos de salud.

La meta a ser alcanzada por el sistema de salud hasta el año 2005 será cubrir a la población con un Seguro Universal de Salud que ofrezca cuatro paquetes de atención: atención primaria, preventiva, hospitalaria y de urgencias.

## 3.3.- SISTEMA INTEGRADO DE SALUD: NIVELES DE ATENCIÓN

### 3.3.1.- Atención Primaria de Salud.

Este servicio se realiza poniendo en ejecución el modelo de atención primaria de salud ya definido y probado por el MSP a través de los paquetes de atención básica, y al que se integran, reformulándolos, los que actualmente brinda el IESS en su área de Medicina Preventiva, así

como las estructuras del sector privado con y sin fines de lucro.

La cobertura es universal y obligatoria.

El paquete de atención primaria comprende las siguientes acciones:<sup>37</sup>

- Atención a la morbilidad prevalente, que puede ser resuelta en el primer nivel de atención, lo que implica resolver el 80% de la patología consultada por la población, en el lugar que más cerca esté de su casa o sitio de trabajo.

- Acciones de prevención de la salud: educación, inmunizaciones, control prenatal, atención del parto normal, control post-parto, control del niño sano, salud escolar y del adolescente, detección de problemas de salud mental, seguimiento de los tratamientos de pacientes crónicos y de los referidos de otros niveles del sistema.

- Acciones colectivas de cuidado del medio ambiente, reciclaje de basura, disposición de excretas, acceso y garantía de agua segura, contaminación ambiental.

La población objetivo a la que va dirigida este paquete de atención comprende prioritariamente a los menores de 19 años, mujeres de 20 a 64 años, y a todos los mayores de 65 años.

El paquete de atención preventiva se refiere a las acciones preventivas tales como controles anuales, exámenes de laboratorio e imagenología. Tratamientos específicos( desparasitación), atención a la morbilidad del nivel primario y va dirigido a los hombres de 20 a 64 años.

Para focalizar y priorizar las acciones, se utilizará el sistema nacional de información en salud, que es el instrumento central de focalización y evaluación de las intervenciones.

El costo per cápita del paquete de atención primaria es de 54.87

---

<sup>37</sup> MSP 1998. Rol del Estado, Políticas Nacionales de Salud. Extracto, págs. 29-33

USD, y el de atención preventiva es de 34.00 USD. El estado subsidiaría completamente la atención a los grupos que se encuentran en la pobreza y extrema pobreza y subsidiaría parcialmente (85%) a aquellos que se encuentran en la línea de vulnerabilidad. El resto de la población pagaría los servicios mediante el Seguro Social o privado.

### 3.3.2.- Atención Hospitalaria

El paquete de atención hospitalaria comprendería las siguientes acciones:

- Atención ambulatoria de especialidad que requiere exámenes de laboratorio, imagenología, y otros de alta tecnología.

- Hospitalización en servicios generales, de especialidades y especializados.

Se estima que la población objetiva que demanda los servicios hospitalarios es aproximadamente el 5% en hospitalización y el 20% en consulta externa especializada del total de la población, siempre y cuando funcione eficientemente la red primaria de atención que resuelve el 80% de las consultas por morbilidad.

El costo per cápita del paquete de atención hospitalaria es de 49.4 USD. Al igual que en el paquete anterior, el financiamiento provendría del estado, mediante subsidios focalizados, del pago por servicios y de los seguros de salud.

### 3.3.4.- Red de urgencias

Actualmente se desarrolla un paquete de red de urgencias y ambulancias, que deberá ser evaluado para inferir su pertinencia a nivel nacional, o identificar las correcciones que deberá, hacerle para tornarlo coherente con la propuesta global.

La población objetivo que demanda servicios de urgencia por causas

que no pueden ser resueltas en los niveles primarios de atención es uno de cada 1000 hab. El costo per cápita es de 150 USD. El financiamiento proviene de un fondo de emergencias que se lo obtiene de grabar la matriculación vehicular y las especies valoradas para emisión de licencias

### 3.3.5.- Acciones de Salud Pública

Son aquellas dirigidas a proteger a toda la población y que competen al nivel central de coordinación del Sistema Integrado de Salud. Las acciones están, referidas al Sistema de control epidemiológico (que incluye campañas de vacunación); al Sistema Nacional de Comunicación y Educación para la Salud, y al Sistema Nacional de Información. El financiamiento de estas acciones proviene del presupuesto estatal, el mismo que deberá llegar al 10% del monto asignado al sector salud.

### 3.4.- SISTEMA INTEGRADO DE SALUD: MECANISMOS DE ATENCIÓN

El sistema Integrado de Salud SIS, funcionará a través de dos puertas: la red de atención primaria, que puede ser el consultorio del médico privado, o los servicios ambulatorios del sector público; y la red de urgencias, si el caso lo amerita. Por ninguna razón el usuario puede directamente ingresar a la red hospitalaria, puesto que ello encarecería los costos y volvería ineficiente al sistema. Esto significa que el SIS garantice el funcionamiento bi-direccional del sistema y que todo paciente atendido deberá volver a la red de atención primaria para que en ella se continúe su tratamiento ambulatorio o su seguimiento.

Las formas de afiliación y contribución al Seguro Universal de Salud, diferencian tres tipos de aportes: los subsidiados totalmente, los parciales y los que contribuyen.

Cada ciudadano ecuatoriano debe poseer un carnet o tarjeta de identificación sobre el tipo de beneficiario que es ( subsidiado,

semisubsidiado o por capitación). El sistema de formación verifica los datos sobre el usuario, que tiene que ver con su condición socio-económica y su condición de salud (historia clínica), información que estará disponible en todas las unidades del sistema de atención. Si una persona desea un servicio que no está contemplado en su beneficio, por ej: una hotelería hospitalaria más sofisticada, puede pagar la diferencia. Así mismo todos son libres de escoger la unidad de salud que satisfaga sus demandas, observando la lógica de la red de atención primaria u hospitalaria antes explicada.

Las unidades de salud que han ofertado la atención, presentarán cada mes las facturas justificando las acciones realizadas, que se enmarcan dentro de los respectivos paquetes, y que le servirán para justificar el presupuesto asignado. En el caso de los privados, cuando a éstos concurren beneficiarios subsidiados o semisubsidiados por el estado, éste reconocerá el costo de la atención a la que tienen derecho.

La posibilidad de escoger el servicio junto a la asignación presupuestaria por la demanda, obligará a las unidades de salud, a elevar su calidad de atención, en miras a tornarse en instancias altamente competitivas.

El sistema de acreditación de las unidades juegan un papel fundamental en la eficiencia y eficacia de las redes de servicio.

### 3.5.- SISTEMA INTEGRADO DE SALUD: FINANCIAMIENTO <sup>37</sup>

Este sistema se financiará de manera descentralizada y desconcentrada, las recaudaciones de estas fuentes van a los fondos provinciales de salud, administrados por las direcciones provinciales, desde donde se asigna a la gestión institucional y a las organizaciones de seguros universales de salud (OSUS).

Estas OSUS deben justificar sus presupuestos por el número de

---

<sup>37</sup> MSP 1998. Rol del Estado, Políticas Nacionales de Salud, Extracto, págs. 65-70

afiliados que tengan; y por el número de prestaciones efectuadas por las unidades adscritas. Los hospitales y áreas de salud justifican su presupuesto por la atención a la demanda. Los porcentajes asignados que no han sido utilizados en la atención se reintegran al fondo provincial de salud.

## CAPITULO VI

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En los capítulos anteriores, se ha condensado una visión real y objetiva de la situación económica y social del país durante la última década, así como las circunstancias en las que se desenvuelve la economía nacional reflejada en sus principales indicadores macroeconómicos. Igualmente se identificaron los grandes problemas nacionales que, desde los puntos de vista social y económico, han constituido preocupación tanto para autoridades gubernamentales cuanto para la sociedad civil. Adicionalmente se perfilaron las políticas sociales que el Estado debe implementar en la próxima década así como también la viabilidad que tendrían estos en el actual contexto económico y político del país. Se analizaron las causas y consecuencias del deterioro de la calidad de vida manifiestamente observada en la última década, reelevando los aspectos Salud, Educación y Seguridad. Finalmente se ha diseñado una propuesta de Reforma de Salud que recoge las principales expectativas institucionales y gubernamentales en relación a este tema, se ha establecido un modelo operativo descentralizador y desconcentrador de la atención médica que reformula el rol del Ministerio de Salud y que hace viable la vigencia del Sistema Nacional de Salud como ente operativo de aplicación de la Reforma de Salud.

En este capítulo final, recogemos las principales conclusiones y recomendaciones que, a nuestro criterio, constituyen los elementos más reelevantes del presente trabajo.

## CONCLUSIONES

La Crisis Económica que ha experimentado nuestro país entre 1988 y 1998 ha deteriorado la calidad de vida de los ecuatorianos, entre las causas y consecuencias para este deterioro podemos concluir lo siguiente:

1.- La carencia de un modelo de desarrollo definido en nuestro país ha sido el rasgo más característico y la falencia más notable de la última década, los diferentes gobiernos que se han sucedido, cada uno con su tinte ideológico, no han logrado perfilar una alternativa de desarrollo para nuestro país.

2.- El incremento de la inflación ha sido una constante económica que ha reducido el valor real de los salarios y ha deteriorado progresivamente la capacidad adquisitiva de los ecuatorianos.

3.- Las Finanzas Públicas se han manejado en base a un Déficit Fiscal que ha constituido un elemento perturbador para la estabilidad económica del país, pese a las discretas intenciones por reducir el tamaño del Estado.

4.- La estabilidad política observada en la primera mitad de la década analizada no fue aprovechada por los gobiernos de turno para introducir los cambios estructurales económicos, sociales y políticos requeridos por nuestro país. La segunda mitad de la década estuvo marcada por la inestabilidad política y el problema limítrofe con el Perú.

5.- Algunos indicadores económicos reflejan la perturbadora situación de inestabilidad política, puesto que el manejo de las variables macroeconómicas no han sido arbitradas en función técnica sino con un ingrediente netamente politizante. Así:

- El Producto Interno Bruto (PIB) ha fluctuado de manera atípica para un país que, como el nuestro, requiere crecer económicamente. El PIB ha

sido inferior al aumento de la población. El ingreso per cápita, según el Banco Mundial, ubica al Ecuador entre los países de ingresos bajos del grupo de nivel intermedio.

- La inversión extranjera y el ahorro interno han sido insuficientes, sobre todo en el último quinquenio. El requerimiento de inversión bordea los 22.413 millones de dólares en los sectores básicos para infraestructura. El ahorro interno ha fluctuado alrededor del 16% de PIB, siendo inferior al promedio registrado en América Latina.

- La Deuda Externa ha crecido en un 50% durante la última década, lo que ha convertido al Ecuador en uno de los países de mayor endeudamiento per cápita del mundo. El presupuesto del Estado absorbe el 46% para el pago del servicio y amortización de la deuda externa.

6.- El clientelismo electoral fue una constante política que perturbó y deterioró la vocación democrática del país, sumado a esto, la creciente corrupción, manifiesta en la segunda mitad de la década, cuyas consecuencias el país no ha logrado asimilarlas. La existencia de un régimen jurisdiccional anacrónico y corrupto conspiraron para su vigencia.

7.- Frente a esta situación crítica del Estado, se formularon profundas reformas constitucionales que fueron plasmadas en la nueva Carta Magna, que han replanteado las base jurídico-constitucionales del país. Sin embargo, las ejecutorias del actual gobernante parecen no encontrar el camino para establecer políticas sociales de Estado. Las iniciativas de los diferentes gobiernos no pasaron de ser meras intenciones con trasfondo político y que, por tanto, fueron inconsistentes para resolver las causas de los grandes problemas sociales del país.

8.- La Educación, Salud y Vivienda constituyeron aspectos marginales en la gestión de los gobiernos de la década, cuyos discretos logros no hicieron más que revelar la profundidad y complejidad de la problemática de estos sectores.

9.- Las crecientes tasas de inflación y el inmanejable déficit fiscal, así como la falta de inversión extranjera, incidieron directamente sobre el aumento de las tasas de desempleo y subempleo que constituyen un verdadero lastre social de improbable solución en el corto plazo. La seguridad, hoy en día, ha pasado a constituirse en un nuevo ítem de la canasta familiar. Los crecientes signos de violencia, individual y colectiva, constituyen indicadores de la magnitud de los conflictos sociales que revelan la gravedad de este problema.

10.- El país no ha crecido económicamente en los últimos 4 años. La recesión económica se ha constituido en el signo más evidente de la crisis económica actual, la cual ha provocado la liquidación de miles de empresas y el aumento del desempleo.

11.- El déficit habitacional acumulado en la década, registra tendencias en las cifras que, con las actuales tasas de crecimiento económico, resulta técnicamente improbable revertirlas.

12.- El sistema educativo vigente, a pesar de las reformas introducidas durante la década, sigue siendo obsoleta, memorística, marginal, carente de calidad, pertinencia, equidad y desestimulante de la creatividad.

13.- El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI), además de ser un indicador de las falencias sociales, revela la deteriorada calidad de vida de los ecuatorianos y además las incomprensibles variantes regionales entre Sierra y Costa de este indicador.

14.- La transición epidemiológica que, en Salud, ha experimentado el Ecuador en la última década, grafica, de modo patético, la gravedad, profundidad y complejidad de los problemas sociales del país.

15.- La disminución de los presupuestos para Salud y Educación han tenido un comportamiento inversamente proporcional al crecimiento del déficit fiscal.

16.- El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI) ha evolucionado inversamente proporcional al crecimiento de la Deuda Externa.

17.- Los Índices de Seguridad ciudadana han decrecido proporcionalmente a la disminución del PIB per cápita.

18.- Se puede afirmar que inflación y violencia han caminado de la mano en una creciente espiral de profundas implicaciones económicas y sociales.

## RECOMENDACIONES

1. Debe ser imperativo nacional la concreción de un modelo de desarrollo que propicie el crecimiento económico en armonía con el crecimiento humano que busque la solución de los grandes problemas nacionales, teniendo como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos y que responda a la contextura social, cultural y regional de los ecuatorianos en total sincronía con el nuevo orden internacional y las tendencias globalizantes del mundo de hoy.

2. Es urgente adoptar un programa de convertibilidad monetaria como estrategia de combate a la inflación y al déficit fiscal, que fomente la inversión externa, el ahorro interno, que posibilite el incremento del PIB, el mejoramiento de la balanza de pagos, y que revierta en el corto plazo la recesión económica imperante.

3. El Estado ecuatoriano debe adoptar el manejo de la deuda externa con criterio armónico entre el cumplimiento de los compromisos internacionales y la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de los ecuatorianos, postergadas paradójicamente en la última década para atender el pago de la deuda. El pago de la deuda externa debe ser concordante con el pago de la deuda social.

4. La búsqueda de la estabilidad política como mecanismo para la vigencia del régimen democrático debe constituirse en esfuerzo prioritario de todos los ecuatorianos a fin de erradicar de la escena política la corrupción y el clientelismo electoral, para que así, bajo el amparo del régimen democrático, encontremos la solución a los grandes problemas nacionales.

5. El Estado ecuatoriano debe incorporar de manera permanente políticas sociales que tengan como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos mediante la atención equitativa y universal de sus necesidades básicas en salud, educación, vivienda y empleo. La

reversión del actual Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas debe ser una meta estatal a mediano plazo.

6. En materia de seguridad, el Estado ecuatoriano debe diseñar de manera urgente una estrategia de reversión de la violencia actual que fomente la prevención antes que la represión del delito.

7. El Estado ecuatoriano debe implementar una reforma integral del sector salud que considere a la transición epidemiológica observada en el país en la última década como el elemento estratégico que sustente la descentralización y desconcentración intersectorial de las acciones de salud.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**ACOSTA, Alberto. 1996.** Reactivación y Empleo.

**Cámara de Comercio de Quito, 1998,** “La Modernización del Estado, un imperativo Nacional”, 2da Edición.

**CEPAR, 1998.** Población y Desarrollo, Segunda Edición.

**Consejo Nacional de Desarrollo CONADE, 1998,** “Estrategia de Desarrollo”,

**CORDES: Coyuntura 1988-1989,** Apuntes Técnicos No.15

**CORDES: Coyuntura 1989-1990,** Apuntes Técnicos N°.16

**CORDES: Coyuntura 1992,** Apunte Técnico No.22

**CORDES: Coyuntura 1992-1993,** Apuntes Técnicos N° 20

**CORDES: Coyuntura 1994,** Apunte Técnico N° .25

**CORDES: Coyuntura 1994,** Apunte Técnico N°.27

**FREIRE, Wilma. CONADE 1997.** “La Anemia nutricional en el Ecuador”

**HEVIA, Soledad. 1998,** Trabajo preparado para ILDIS.

**ILDIS, 1996,** Informe Social Ecuador #5. Agenda Social.

**INEM, 1998.** Ecuador Mercado Laboral N° 1. Estructura del Mercado Laboral Ecuatoriano.

**JACOME H., Luis. 1996,** Tendencias Económicas

**Fundación Ecuador, 1998.** La Modernización del Estado.,

**LARREA, Carlos. 1996.** Inversión en Capital Humano o Deterioro Social.

**MANCERO SAMAN, Alfredo.** Coyuntura 1990-1991, 1991-1992,  
Apuntes Técnicos No. 17, 18

**MERCHAN, Cornelio. 1998. CONADE** “Estrategias de desarrollo para el siglo XXI”.

**MSP, 1998,** Rol del Estado, Políticas Nacionales de Salud.

**OVIEDO, Nelson. 1998.** Población y Desarrollo. CEPAR

**Proyecto MEC-BID, 1996** Reforma Educativa. Propuesta Integral.

**Registro Oficial** No.14 del 30 de Agosto de 1988

**Secretaria Técnica del Frente Social, 1996.** Costeo del Plan Nacional de Desarrollo

**SUAREZ, José. 1998.** “La Salud Pública, crisis y alternativas”. Ecuador Siglo XXI, Ed.1

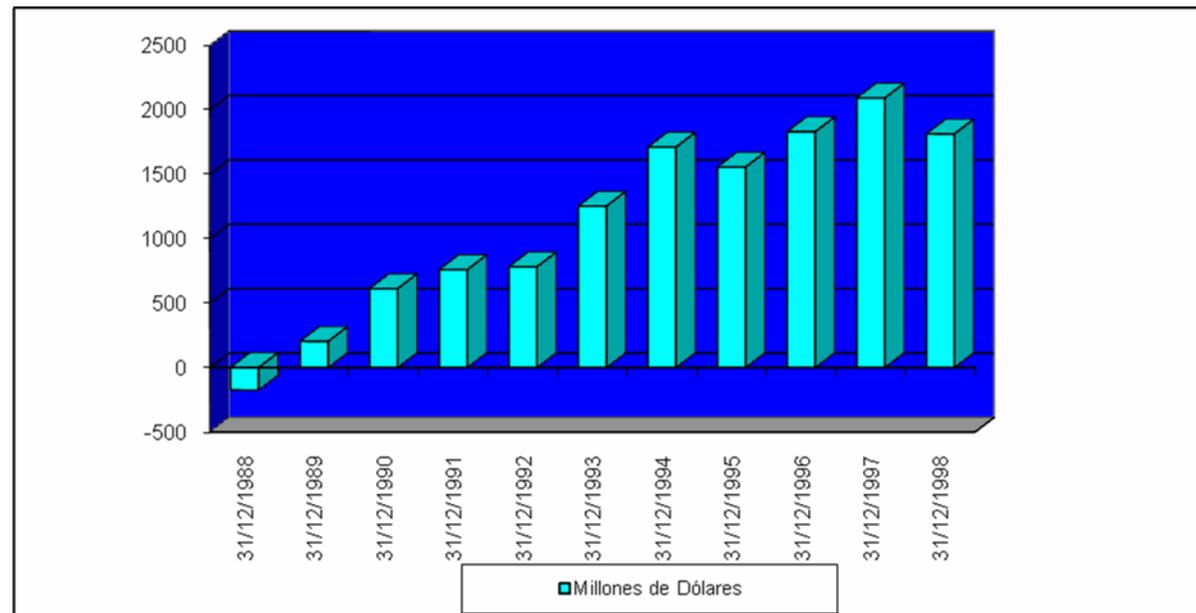
**TASSARA SANCHO, Alberto: Coyuntura 1995** Apuntes Técnicos Nos. 29 y 31

**YEPEZ, Rodrigo. 1998. Facultad de Medicina, U. Central,**  
“Estado Nutricional en escolares”.

# ANEXOS

TABLA No. 01  
Ecuador, Reserva Monetaria Internacional  
1988-1998

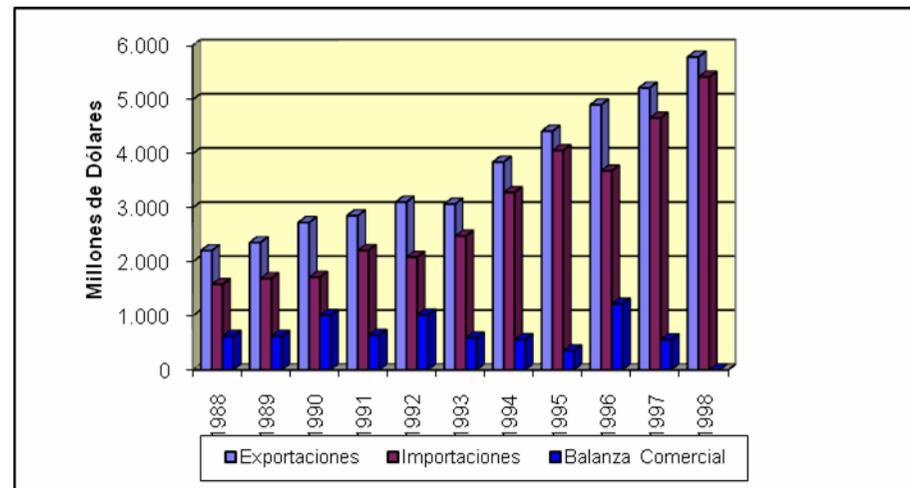
Años	Millones de Dólares
31/12/1988	-175
31/12/1989	203
31/12/1990	613
31/12/1991	760
31/12/1992	782
31/12/1993	1.254
31/12/1994	1.712
31/12/1995	1.557
31/12/1996	1.831
31/12/1997	2.093
31/12/1998	1.814



Fuente: CEPAL

**TABLA No. 02**  
**Ecuador, Balanza Comercial**  
 1988-1998  
 (Millones de Dólares)

Años	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial
1988	2.205	1.583	622
1989	2.354	1.692	622
1990	2.724	1.715	1009
1991	2.851	2.208	643
1992	3.101	2.083	1018
1993	3.066	2.474	592
1994	3.843	3.282	561
1995	4.411	4.057	354
1996	4.900	3.680	1220
1997	5.214	4.657	557
1998	5.782	5.413	369*

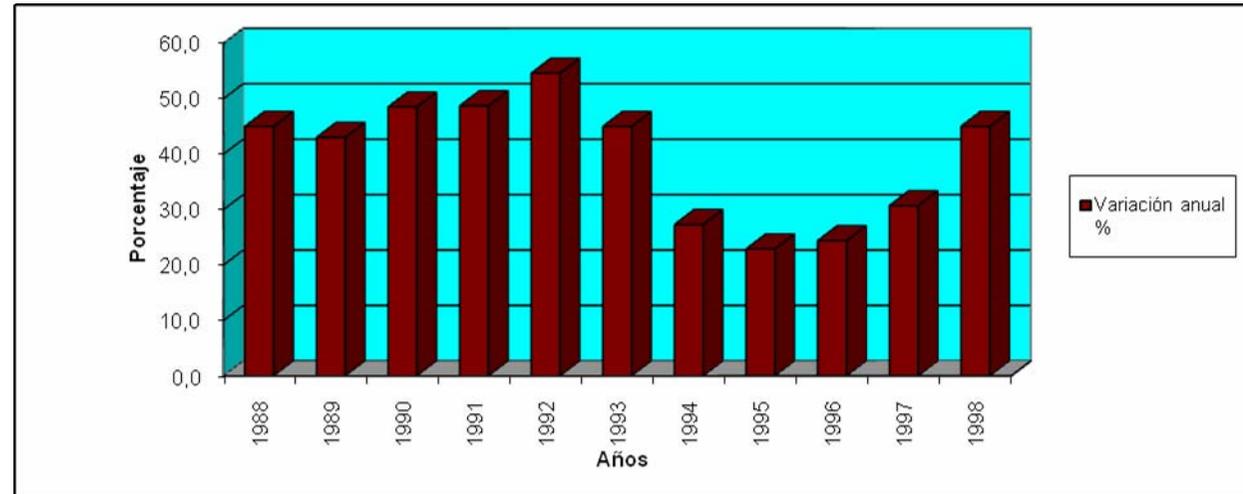


\*dato provisional

Fuente: CEPAL

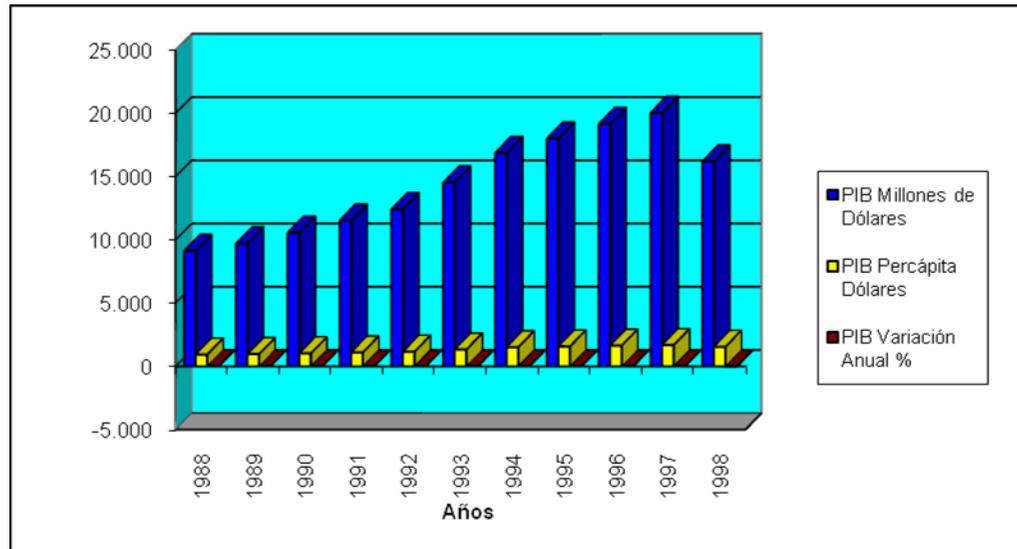
**TABLA No. 03**  
**Evolución de la Inflación en el Ecuador**  
 1988-1998

Año	Variación anual %
1988	45,0
1989	43,0
1990	48,5
1991	48,7
1992	54,6
1993	45,0
1994	27,3
1995	22,9
1996	24,4
1997	30,7
1998	45,0



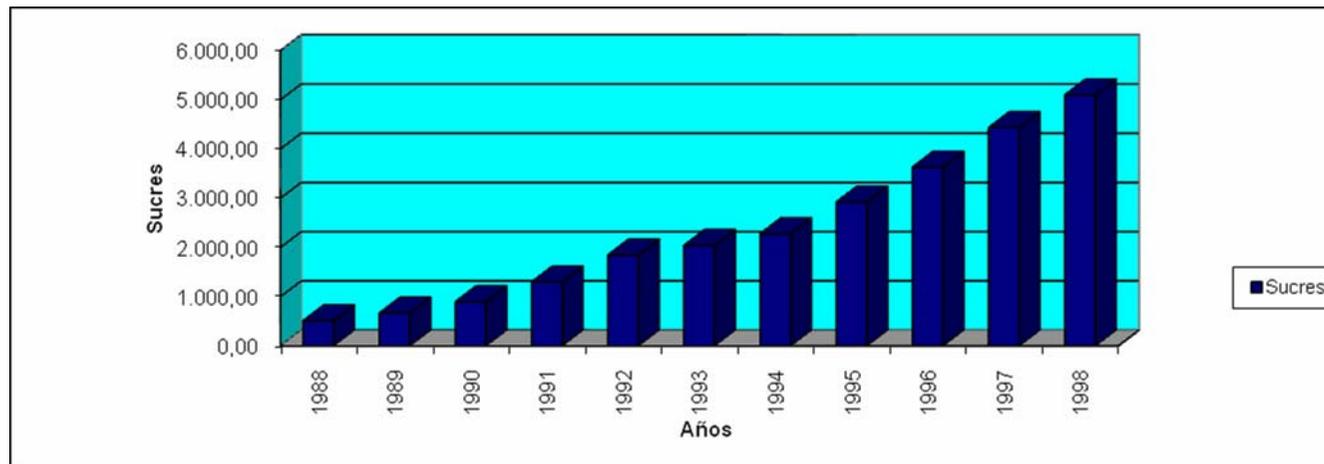
Fuente: CEPAL





**TABLA No. 04**  
**Ecuador, Producto Interno Bruto**  
*1988-1998*

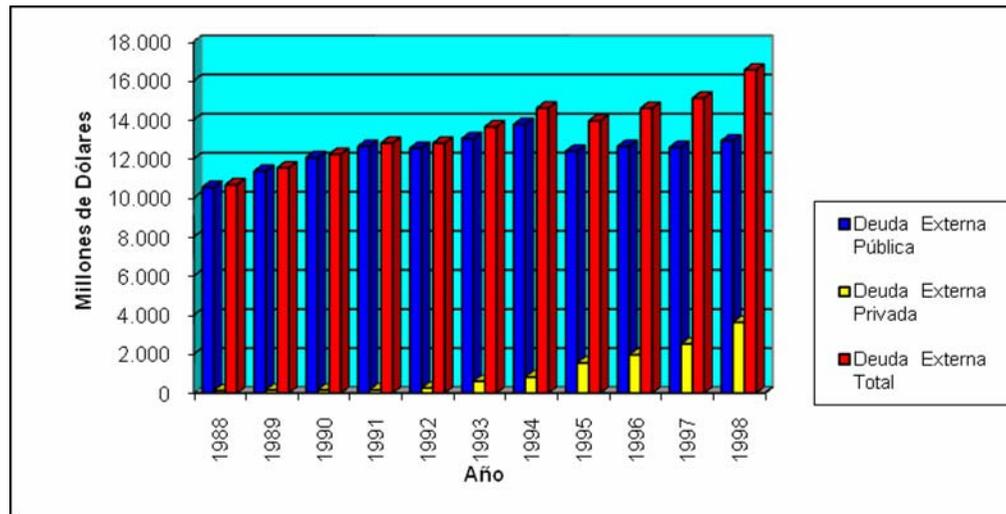
**TABLA No. 5**  
**Ecuador, Cotización del Dólar**  
*Mercado libre, venta al final del período, sistema financiero*



*Fuente: CEPAL*

**TABLA No. 06**  
**Evolución de la Deuda Externa Ecuatoriana**  
 1988-1998

Deuda Externa Privada	Deuda Externa Total
133	10.668
166	11.531
170	12.222
172	12.801
258	12.795
606	13.631
831	14.588
1.555	13.934
1.958	14.586
2.520	15.099
3.626	16.540



Fuente: CEPAL

**TABLA No. 07**  
**Presupuesto del**  
**Estado**  
*Déficit Fiscal*  
*1988-1998*

