

ODEPLAN

**PLAN DE GOBIERNO 2000-2003
POR UN NUEVO PAIS**

**PRESIDENCIA CONSTITUCIONAL DEL
DR. GUSTAVO NOBOA BEJARANO**

Agosto del 2000

MIEMBROS DEL GABINETE PRESIDENCIAL DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

Señor Doctor
Gustavo Noboa Bejarano
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

Señor Ingeniero
Pedro Pinto Rubianes
VICEPRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

Señor Abogado
Marcelo Santos Vera
SECRETARIO GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Señor Abogado
Antonio Andretta Arízaga
MINISTRO DE GOBIERNO, POLICIA,
JUSTICIA, CULTO Y MUNICIPALIDADES

Señor Doctor
Heinz Moeller Freire
MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

Señor Almirante (r)
Hugo Unda Aguirre
MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL

Señor Ingeniero
Luis Yturralde Mancero
MINISTRO DE ECONOMIA Y FINANZAS

Señor Doctor
Roberto Hanze Salem
MINISTRO DE EDUCACION Y CULTURA

Señor Ingeniero
José Machiavello Almeida
MINISTRO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES

Señor Abogado
Martín Insúa Chang
MINISTRO DE TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS

Señor Economista
Mauricio Dávalos Guevara
MINISTRO DE AGRICULTURA Y GANADERIA

Señor Ingeniero

Roberto Peña Durini
MINISTRO DE COMERCIO EXTERIOR, INDUSTRIALIZACION
Y PESCA

Señor Ingeniero
Pablo Terán Ribadeneira
MINISTRO DE ENERGIA Y MINAS

Señor Doctor
Fernando Bustamante Riofrío
MINISTRO DE SALUD PUBLICA

Señor Abogado
Raúl Patiño Aroca
MINISTRO DE BIENESTAR SOCIAL

Señor Ingeniero
Nelson Murgueytio Peñaherrera
MINISTRO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

Señora
Rocío Vásquez Alcázar
MINISTRA DE TURISMO

Señor Arquitecto
Rodolfo Rendón Blacio
MINISTRO DEL AMBIENTE

Quito, a 9 de agosto del 2000

Señor Doctor
Gustavo Noboa Bejarano
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA
REPUBLICA DEL ECUADOR
Presente.

Señor Presidente:

La vocación democrática del pueblo ecuatoriano le confió a usted, el 22 de enero del presente año, la conducción del Gobierno entregándole un país rico en su patrimonio social y en sus potencialidades aún no utilizadas plenamente pero atrapado, desgraciadamente, en la más grande crisis que registra nuestra historia republicana por efecto de los últimos desgobiernos.

Un pueblo decepcionado, desconfiado y disgustado, con su espíritu ciudadano en permanente ebullición como resultado del intolerable nivel de pobreza, del aparato productivo en retirada y del ineficiente sistema financiero, han generado en el país el más alto nivel de desempleo de las últimas décadas. A ello se suma el inoperante sistema de seguridad social al borde del colapso y el indignante nivel de corrupción en todos los niveles que está cambiando los valores éticos de la sociedad ecuatoriana en peligrosa descomposición.

Este es el país que recibimos y que estamos en la obligación de redimirlo, aceptando el reto histórico con justificado temor pero con fortalecida fe en el destino que Dios le ha asignado al pueblo ecuatoriano que se aferra a sus tradiciones de honestidad, de trabajo, de constructor de un futuro promisorio para las generaciones que vienen.

Con todo el esfuerzo y dedicación vamos a intentar desactivar esta realidad en el plazo más breve posible para frenar el crecimiento de la angustia y el descontento nacional, con el propósito de que el pueblo ecuatoriano alcance, un mejoramiento en los niveles mínimos de calidad de vida, que le permita desarrollarse en un ambiente menos angustioso, con mayor seguridad y con iguales oportunidades para todos.

Se propone en el Plan metas de corto plazo para **conjurar la crisis** dentro de una política económica de mercado, considerando ajustes que obligatoriamente se deben establecer en el marco del proceso de dolarización de la economía para facilitar y orientar la apertura comercial, la modernización del Estado, la descentralización operativa de los servicios básicos y la participación de capitales privados para mejorar la eficiencia de sectores importantes para el desarrollo. Se busca fortalecer rápidamente los fundamentos macroeconómicos que propicien la estabilidad y se constituyan en elementos claves para el despegue económico general y para la ejecución de una política social enfocada a **combatir la pobreza**, considerando niveles importantes de generación de empleo, acciones específicas de carácter asistencial, formación de capital humano y desarrollo de infraestructura comunitaria.

El Plan es profundamente humano, porque toda la acción fundamental del Gobierno, está focalizada a atender las necesidades de los más pobres; tiene un alto contenido de practicidad que permite, a los Ministros de Estado que han participado activamente en su elaboración,

desarrollar todas sus iniciativas en los planes operativos, conservando la integridad con las políticas, estrategias y asignación de recursos; y, es realista porque sus fines y sus objetivos son compatibles entre sí y sus metas alcanzables.

Le corresponde al Gobierno Nacional ejecutar el **PLAN 2000-2003 POR UN NUEVO PAIS**, en base a la concertación que debe liderar usted, señor Presidente, en representación del Estado, con la empresa privada y la sociedad civil, con los partidos políticos, con la Iglesia, con los organismos del gobierno seccional y las Fuerzas Armadas, para lograr el desarrollo sostenible del Ecuador.

El Plan reconoce que el crecimiento no es suficiente para producir equidad, que es un requisito que permitirá sustentar las bases de la estabilización macroeconómica, consolidar el nuevo régimen monetario y cambiario, fortalecer el sector social y reactivar la producción.

El logro de estos objetivos en el mediano plazo permitirá configurar un horizonte de estabilidad y confianza para el desarrollo de proyectos de inversión productiva con el consecuente crecimiento sostenido de la actividad económica, la reducción de los niveles de desempleo y la reinserción del país en la comunidad financiera internacional bajo el nuevo esquema monetario.

Se espera, una vez superada la crisis, lograr, al finalizar el período de su gobierno, un razonable nivel de crecimiento económico, que permita al país la aplicación de políticas de Estado de mayor aliento.

Considero de mucha importancia hacer referencia al proceso de planificación nacional que usted me encargó, cuyo primer fruto es el presente Plan, proceso que continuará con la etapa inmediata de formulación de **Planes Provinciales de Desarrollo** que contendrán objetivos de mediano y largo plazo que trasciendan en el tiempo y que deberán ser ejecutados por éste y por futuros Gobiernos, para consolidar el desarrollo económico y social de todas las jurisdicciones del país.

Reafirmamos nuestra propuesta en la imperiosa necesidad de aumentar agresivamente el empleo, para reducir drásticamente el nivel de pobreza que afecta a la gran mayoría del pueblo ecuatoriano, disminuir la inflación y acelerar la reactivación del aparato productivo, bases fundamentales del desarrollo sustentable que se institucionalizará en beneficio del aumento permanente de la calidad de vida del pueblo ecuatoriano.

Atentamente,

Pedro Pinto Rubianes
VICEPRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA
DIRECTOR GENERAL DE LA OFICINA DE PLANIFICACION

RESUMEN

El presente documento contiene el Plan de Gobierno del Ecuador para el período 2000-2003, elaborado con la intención de frenar la aguda crisis económica, social y política de los últimos años y enrumbar al país y a su sociedad, mediante la utilización racional de sus recursos, y de las oportunidades del entorno, al bienestar, al mejoramiento económico y al mantenimiento de la paz, con el concurso del trabajo esforzado y solidario.

Se parte, en el primer capítulo, de la necesidad de visualizar el futuro del Ecuador fundamentándose, en primer lugar, en la descripción de los objetivos nacionales que han sido reconocidos desde años atrás como expectativas válidas, desgraciadamente no cumplidas todavía en su total amplitud; en segundo lugar, en los objetivos permanentes de la economía que establece la Constitución Política y que marcan la pauta en esta materia; y, en tercer lugar, en las potencialidades de la nación, de sus habitantes y de sus recursos productivos, así como en el fortalecimiento de la democracia y en las posibilidades económicas que poco a poco, van reapareciendo en nuestro medio.

El capítulo segundo se denomina el Ecuador de Hoy y contiene el diagnóstico de la situación con especial referencia a los años 1998 y 1999, es decir, al periodo en el cual el agravamiento de la pobreza, por la contracción económica y por el incremento en la desigualdad de la distribución del ingreso, comprometió al 69% de la población.

La pobreza, entonces, constituye el problema focal que debe ser atacado desde todos los ángulos de la administración pública para bajar sus incidencias; por ello, la pobreza es el hilo conductor que aparece en todas las acciones que asume el Gobierno para disminuirla.

Como se conoce, tanto la contracción de la economía como la inequidad en la distribución del ingreso se han convertido en escollos para el crecimiento y la modernización y obedecen a un conjunto de causas coyunturales y estructurales.

Entre las primeras se destacan: i) el incumplimiento de pago de las empresas y de las personas naturales al sistema financiero por la recesión de la actividad productiva; ii) la ilimitada garantía ofrecida por la AGD para los depósitos bancarios frente al cierre de las 18 entidades financieras que pasaron a su control y que significó para el fisco un costo aproximado de US\$ 1.500 millones; iii) el congelamiento de los depósitos en moneda nacional y extranjera que generó desconfianza de los agentes económicos en el sistema financiero, restringiendo la disponibilidad de recursos y restando capital de operación en poder de las personas naturales y jurídicas en un monto que superó los US\$ 3.850 millones; iv) el efecto negativo del impuesto a la circulación de capitales que provocó la disminución del ahorro interno y la fuga de capitales al exterior; v) la acelerada depreciación del tipo de cambio que condujo a la adopción del sistema económico basado en el dólar; vi) la suspensión del pago de la deuda pública frente a bancos y gobiernos, que colocó al Ecuador en una difícil situación de riesgo país para la inversión extranjera; vii) el elevado índice de inflación que en 1999 cerró al 60%, el más alto en América Latina; viii) la presión sobre las tasas de interés que en el año 1999, ante la necesidad de la banca de captar recursos y por las presiones sobre el tipo de cambio, llegó a superar el 150% (tasa interbancaria), creando incertidumbre general y reducción de la inversión productiva; ix) la reducción del gasto público en servicios sociales básicos como efecto del salvataje de la banca; y, x) el incremento del desempleo y del subempleo por la contracción de importantes ramas de la producción como la agricultura, la construcción y los servicios.

Entre las causas estructurales que viene soportando el país de tiempo atrás, se destacan las siguientes: i) la incapacidad del sector público de administrar adecuadamente los recursos estatales en el contexto de escasez; ii) el excesivo peso de la deuda pública interna y externa que restringe la capacidad de maniobra de la política fiscal; iii) la inadecuada institucionalidad pública por no haberse emprendido reformas profundas del aparato estatal que den lugar a eficientes modelos de gestión pública; iv) la alta dependencia del ahorro externo para financiar inversión en las actividades productivas, como consecuencia de la inestabilidad económica interna que

no canaliza el ahorro a la creación de capital; v) la inadecuada operación de la inversión que origina, por una parte, el cierre de líneas de crédito de la banca privada, y por otra parte, la lentitud en la utilización de los créditos internacionales que, al 30 de junio del 2000, están represados en un monto de US\$ 1.624 millones; vi) los bajos niveles de competitividad reflejados en una limitada incorporación de tecnología de punta y bajos niveles de productividad, procesamiento y calidad; vii) la mala distribución y baja calidad del gasto público; viii) la inadecuada estructura de los ingresos del Estado que ocasiona una insuficiente recaudación fiscal desde la perspectiva redistributiva; ix) la incapacidad del sector productivo de absorber mano de obra porque la economía ecuatoriana no ha logrado crear mercados laborales que privilegien la productividad y la especialización; y, x) el bajo acceso de los pobres a los activos productivos, a la capacitación y al mercado formal.

Identificadas las causas, tanto coyunturales como estructurales que han marcado a la pobreza con características de problema nacional corresponde establecer -como consta en el capítulo tercero del Plan- los compromisos del Gobierno para superar el problema y contribuir al desarrollo pleno, sostenible y equitativo del Ecuador.

Para el efecto la condición requerida es la solidaridad y la total responsabilidad con la que debe actuar la sociedad ecuatoriana, en mancomunidad de esfuerzos con el Gobierno, para establecer compromisos de largo plazo que se consoliden en el tiempo.

Hasta enero del año 2003, los esfuerzos gubernamentales se concentrarán en revertir la tendencia de crecimiento de la pobreza mediante el crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto y la reducción de la inequidad en la distribución del ingreso para lograr un ajuste equivalente al 11% del índice de la pobreza y una reducción del 50% entre los ingresos promedio de los hogares urbanos y rurales.

La gestión está basada en la identificación de políticas y acciones estratégicas que se han consolidado a partir de la participación y de la información proporcionada por las instituciones públicas; así, para lograr el crecimiento sostenido de la producción se describen 12 áreas de trabajo con sus acciones estratégicas e instituciones

responsables; y para reducir la inequidad en la distribución del ingreso se detallan 12 campos con sus propias acciones y responsabilidades.

Se han identificado también otras importantes estrategias, que deben apoyar los objetivos fundamentales del Plan, referidas a crear y mantener un ambiente interno de estabilidad y paz social que trascienda al ámbito internacional y configure la imagen de país confiable y seguro.

En el ámbito del financiamiento, el Plan está enmarcado en los objetivos y estrategias de corto y mediano plazo, dirigidos a revertir el crecimiento de la pobreza y la inequidad en la distribución del ingreso.

El objetivo del Gobierno es conseguir la estabilidad y confianza de los agentes económicos, para que estos últimos desarrollen los proyectos de inversión productiva; ello implica la consolidación de la economía a través de una prudente gestión de las finanzas públicas, la recuperación del sistema financiero privado y la estabilización (convergencia) de los precios relativos.

Las reformas legales establecidas para hacer frente al grave déficit fiscal, el estricto control del gasto, la renegociación de la deuda externa, el proceso de descentralización y redimensionamiento del sector público, permitirán generar ingresos para destinarlos a gastos operativos y de inversión.

Las políticas y medidas que se adopten por el lado de los ingresos (petroleros, impuestos a las importaciones, a la renta, al valor agregado, a los consumos especiales y otros) permitirán la generación de recursos fiscales para el sector público no financiero por US\$ 19.600 millones en el período 2000-2003.

Las fuentes de recursos señaladas más los ingresos provenientes de créditos externos, posibilitarán que el Presupuesto del Gobierno Central cuente con adecuadas disponibilidades para el gasto social, de los sectores productivos, de construcción de obra pública, defensa nacional y transferencias a las entidades de desarrollo seccional.

Para el período de ejecución del Plan se considera que las Inversiones del Sector Público no Financiero alcanzarán un total de US\$ 5.159 millones, de los cuales con recursos internos se financiarán US\$ 3.587 millones y con recursos externos US\$ 1.572 millones, revirtiendo el comportamiento que en los últimos años ha presentado el financiamiento del Programa de Inversiones -PAI-, al sustituir el financiamiento del Plan con la generación de recursos internos, alimentados significativamente por los ingresos del Presupuesto del Gobierno Central.

En este capítulo se describe un apartado específico referido a riesgos y viabilidad que puede enfrentar la ejecución del Plan, bajo consideraciones de carácter político, económico y social, así como ante la eventualidad de desastres naturales que podrían producirse. La planificación nacional y provincial es la mejor viabilidad operativa del Plan porque responde a compromisos del Gobierno que se espera tengan el respaldo y apoyo de los diversos sectores de la sociedad.

Finalmente, se incluye en el Plan un numeral denominado condiciones para alcanzar la estabilidad macroeconómica, que parte de la fundamentación legal del esquema de dolarización adoptado por el Ecuador a partir del 9 de enero del año 2000 y de las metas y supuestos básicos que sustentan la propuesta económica para consolidar el nuevo esquema monetario. El esquema, a su vez, requiere de medidas especiales para el fortalecimiento de la gestión fiscal, de la reforma del sistema bancario para superar la crisis financiera y de la reactivación del sector productivo.

1. CAPITULO I

2. ECUADOR: VISIÓN DE FUTURO

Reconocer la dinámica en la que actualmente se desenvuelve la economía y crear las condiciones que garanticen el bienestar actual y futuro de la población, significa trazar la senda del desarrollo a largo plazo.

El diseño del Plan parte de una visión a futuro del Ecuador, en la que se aspira a un Estado y a una sociedad que garanticen condiciones dignas de vida, promuevan la igualdad de oportunidades y el acceso al conocimiento, como resultado del desarrollo económico y social sustentable, la equitativa redistribución del ingreso, la apropiada satisfacción de las necesidades de la población y la democracia amplia, participativa y ética.

Esta visión de futuro se sustenta en la existencia de grandes potencialidades que tiene el Ecuador en la diversidad étnica cultural, en la riqueza natural, en el estatuto constitucional y en los procesos de fortalecimiento político de las organizaciones de la sociedad.

En el ámbito de las aspiraciones de la sociedad ecuatoriana a largo plazo, se persigue lograr objetivos nacionales y objetivos permanentes que den continuidad a la gestión pública, que trasciendan la temporalidad de los ejercicios gubernamentales y que permitan la construcción del Ecuador que todos anhelamos, mediante la utilización adecuada de sus potencialidades.

3. OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES

Integración Nacional: Reconocer las heterogeneidades regionales, étnicas, culturales y de género para construir una nación que consolide la diversidad y que permita al Ecuador proyectarse en el continente y en el mundo.

Justicia Social: Construir un orden social más humano y solidario para conformar una sociedad integrada y equitativa en lo económico, político y social. Mejorar la calidad de vida de la población, promover la reafirmación de la cultura nacional y satisfacer las necesidades, especialmente de salud y educación, de las grandes mayorías ecuatorianas. Fundamentar este objetivo nacional con un sistema jurídico que brinde a la población las mejores posibilidades para disfrutar de una existencia digna.

Desarrollo Integral: Construir un sistema económico sustentado en las ventajas comparativas y competitivas, la formación y capacitación de los recursos humanos, la adopción y desarrollo de tecnologías productivas avanzadas y el uso sostenible de los recursos naturales para una existencia más saludable, segura y humana.

Democracia: Crear bases sólidas para asegurar la sucesión constitucional de los gobiernos; lograr la participación efectiva de todos los sectores sociales en las decisiones del Estado, respetar los derechos individuales y colectivos. Fomentar la independencia de las Funciones del Estado, la búsqueda de consensos y el desarrollo del civismo. Impedir que intereses particulares se sobrepongan sobre los intereses

generales. Exigir la transparencia en la administración de los recursos públicos y el cumplimiento del mandato constitucional de rendición de cuentas.

Integridad Territorial: Preservar y defender el territorio nacional que es inalienable e irreductible y que comprende el suelo, subsuelo, las islas adyacentes, el Archipiélago de Galápagos, el mar territorial y el espacio suprayacente determinados por los tratados internacionalmente válidos, ratificados por el Estado.

Soberanía: Alcanzar la máxima independencia y capacidad de decisión autónoma. Ejercer el Poder Supremo del Estado sobre su jurisdicción. Ejercer los derechos jurídicos ante la comunidad mundial, respetando los principios y normas del derecho internacional.

Seguridad: Fortalecer el sistema de seguridad nacional que garantice el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos, de propiedad, de expresión, de circulación para proteger a la población, preservar el patrimonio nacional, mantener el orden legal y la paz social como el mejor aporte a la productividad nacional y a la garantía de los intereses nacionales.

4. OBJETIVOS PERMANENTES DE LA ECONOMIA

La Constitución Política de la República, en su Art.243 establece lo siguiente:

- El desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo.
- La conservación de los equilibrios macroeconómicos y un crecimiento suficiente y sostenido.
- El incremento y la diversificación de la producción orientados a la oferta de bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades del mercado interno.
- La eliminación de la indigencia, la superación de la pobreza, la reducción del desempleo y subempleo, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de la riqueza.
- La participación competitiva y diversificada de la producción ecuatoriana en el mercado internacional.

5. POTENCIALIDADES

Los últimos años de vida republicana se han caracterizado por una constante lucha por establecer acuerdos políticos mínimos que permitan sentar las bases para el desarrollo del país; sin embargo, los resultados han sido poco alentadores a pesar de las grandes potencialidades que tiene el Ecuador.

A continuación se presenta el detalle de las potencialidades del país que, en algunos casos, no han podido ser desarrolladas adecuadamente:

5.1 RECURSOS HUMANOS

- El predominio de la población infantil y juvenil con proyección a integrar el recurso de mano de obra calificada.
- Las diversidades étnicas, culturales y de género que son potenciales fuentes de cambio, de creatividad, de alternativas diversas y complementarias frente a la crisis.
- La disponibilidad de una amplia estructura socio-productiva a escala nacional.
- La capacidad emprendedora de los sectores informales.
- La disponibilidad de mano de obra para atender los requerimientos de la reactivación productiva.

5.2 PRODUCTIVAS

- La ubicación geográfica del país y su riqueza natural como bases para el desarrollo sustentable de las actividades agropecuarias, forestales y turísticas.
- La reserva minera e hidrocarburífera.
- El mejoramiento en los niveles de productividad y competitividad de la producción tradicional.
- El uso de tecnologías limpias para la producción de alimentos agrícolas no tradicionales, cuya demanda en el exterior es cada vez más importante.
- La ampliación de la cobertura del mercado y el desarrollo eficiente del comercio exterior amparado en el proceso de la globalización y en el avance tecnológico.
- La capacidad instalada del sector productivo.
- La diversidad de fuentes de energía tradicional y alternativa.
- La disponibilidad de infraestructura de apoyo a la producción.
- La apertura a la inversión privada externa y nacional en sectores productivos estratégicos.
- Los proyectos de infraestructura en marcha a través de créditos externos.

5.3 POLÍTICAS

- La Constitución Política establece los derechos, garantías y deberes del Estado frente a las personas, familias, grupos vulnerables y comunidades en general, que constituyen disposiciones fundamentales que deben ser tomadas en cuenta en la definición de planes de trabajo dirigidos al mejoramiento social.

- La Constitución es también el marco legal que permite viabilizar los procesos de modernización, descentralización y desconcentración de la estructura y gestión del Estado, a fin de lograr, en el corto plazo, las transformaciones económicas, sociales y políticas que requiere el país.
- La voluntad política del gobierno y de la sociedad para impulsar los procesos de descentralización y desconcentración, constituyen un entorno propicio para la participación ciudadana en el mejoramiento y en la eficiencia de la provisión de servicios públicos.
- Las diversas formas de organización de la sociedad civil, que canalizan las demandas sociales de los distintos sectores y facilitan la gestión pública.
- La designación democrática de las Juntas Parroquiales permite, con la participación ciudadana, conocer mejor la magnitud de los problemas y localizar las soluciones.
- El reconocimiento de la democracia como el sistema que garantiza la libertad política, permite la definición de acuerdos mínimos, de consensos, así como el control social del poder.

5.4 ECONÓMICAS

- El esquema de dolarización que crea certidumbre en los agentes económicos al contribuir a la estabilidad de precios en el mediano y largo plazos y a la erradicación de los procesos especulativos.
- La apertura de mercados y el proceso de globalización, con las ventajas inmediatas derivadas de su aplicación.
- La oportunidad de lograr vinculaciones con mercados comunes internacionales.
- La posibilidad de acceder a recursos de la cooperación internacional, aún no suficientemente aprovechados.
- El uso productivo de las remesas de los migrantes.
- La repatriación de los capitales nacionales sobre la base de un proceso de estabilidad y seguridad económica, jurídica y política.

6. CAPITULO II

7. EL ECUADOR DE HOY

Como consecuencia de la grave crisis económica de los últimos años, particularmente del bienio 98-99, se ha evidenciado el permanente aumento de la pobreza por efecto de la contracción económica y el incremento de la inequidad en la distribución del ingreso. La realidad socioeconómica de la población, producto de la crisis, muestra un franco deterioro de los indicadores sociales; el Ecuador ha retrocedido a los niveles de desarrollo humano de inicios de los noventa.

La crisis económica obligó a reorientar los recursos fiscales destinados al gasto social, afectando gravemente la prestación de servicios básicos por parte de las instituciones públicas, situación que se reflejó en un deterioro más agudo en la atención a las necesidades básicas del capital humano, con especial incidencia en los campos de la salud y educación.

La recesión económica afectó abiertamente el nivel de empleo. En 1998, apenas uno de cada tres ecuatorianos económicamente activos se encontraba incorporado en el mercado laboral urbano, y el desempleo abierto en el área urbana aumentó en forma sostenida al 14.4% después de que siete años atrás, en 1991, se situara en el 8.5%, afectando sobre todo a los hogares de bajos ingresos que representan una parte importante de la población. Igual tendencia se observa en el nivel del subempleo total; entre 1998 y 1999, este ascendió del 48.3% al 49.3%, obedeciendo a un deterioro de la calidad del trabajo en términos de remuneración y productividad.

En general, la disminución de los ingresos familiares y las reducidas oportunidades de crédito y capacitación profesional, han obligado a que muchos jefes de hogar y trabajadores jóvenes, opten por incorporarse a actividades informales urbanas - principalmente dentro del área del comercio y de servicios- para complementar sus bajos ingresos o tener alguna forma de subsistencia.

El Gobierno consciente de esta situación, considera que debe dar especial atención a la calificación del capital humano y, dentro de esta línea, revertir el crecimiento de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso.

8. EL PROBLEMA FOCAL: EL AUMENTO DE LA POBREZA

Si bien la crisis actual del Ecuador tiene diversas manifestaciones, no hay duda que el principal problema es el inadmisibles nivel de pobreza, el mismo que se incrementa de forma alarmante; el 69% de la población está bajo la línea de pobreza y dicho estado de privación relativa, afecta especialmente a la población rural, particularmente la indígena y negra.

La insuficiencia de ingresos de la mayoría de la población para mantener un nivel de vida que permita su realización como personas y el desarrollo de sus potencialidades, no solo es un problema ético de la sociedad, sino una de las mayores dificultades para el logro del bienestar económico y social.

En 1975, se estimaba que el 25% más rico de la población urbana concentraba el 57.5% del ingreso; este problema se acentuaba en las áreas rurales donde este último valor alcanzó al 70%. Veinte años después, en 1995, esta inequitativa distribución del ingreso se mantiene. De ahí que, reducir la exclusión de diversos grupos de ecuatorianos y ecuatorianas de los beneficios del desarrollo es un reto crucial para el país, que permitirá el afianzamiento de un sistema político plural, abierto y estable y la consecución de los objetivos socio-económicos.

Si se considera que el ingreso de los hogares está constituido por los ingresos propiamente tales y por el monto de transferencias netas que éstos reciben del Estado, la pobreza tiene, al menos, dos causas principales. La primera dice relación con la oportunidad de generar ingresos y, la segunda, con la posibilidad de recibir transferencias desde el Estado que compensen, a través de servicios y apoyos, la provisión de los bienes y servicios que los pobres no pueden comprar en el mercado, tales como salud, educación, saneamiento, seguridad social y vivienda.

En suma, el agravamiento de la pobreza es el resultado de la contracción económica y del incremento de la inequidad en la distribución del ingreso. Estos aspectos, así como las causas coyunturales y estructurales de la pobreza, se describen a



continuación.

9. LA CONTRACCIÓN ECONÓMICA

La economía ecuatoriana atraviesa, desde mediados de la última década, una de las mayores crisis de su historia. Una serie de acontecimientos relacionados con factores

de orden interno, externo y político contribuyeron a ahondar la situación de desequilibrio en sectores claves de la economía, con los consecuentes efectos negativos en la calidad de vida de la población. En el ámbito interno, el acentuado desequilibrio fiscal, la crisis en el sistema financiero y el acelerado proceso inflacionario; en el orden externo, el fenómeno de El Niño, la variación del precio del petróleo en el mercado internacional, la suspensión de las líneas de crédito, acontecimientos que unidos a factores políticos derivados de una crisis de gobernabilidad¹, constituyen elementos coadyuvantes de la situación en la que actualmente se desenvuelve el país.

La situación económica se tornó particularmente difícil a partir de 1998. El Producto Interno Bruto registró una caída de 3 puntos porcentuales con relación al año anterior². Los sectores más afectados fueron el petrolero (-3.3%) y la agricultura, caza, silvicultura y pesca (-1.4%). Específicamente, el sector agrícola resultó muy afectado por el fenómeno de El Niño, pues la menor oferta productiva, en especial la destinada al consumo interno, estimuló el proceso inflacionario que venía registrando desde inicios de año una tendencia alcista. A ello también aportó el incremento de los precios de los combustibles, de la energía eléctrica y del gas doméstico hasta llegar a situarse la tasa de inflación en 43.4% anual, casi el doble de la registrada a inicios de año.

A nivel de comercio exterior, en 1998, por primera vez en muchos años, se registró una balanza comercial negativa de US\$ 995 millones. Este comportamiento obedeció principalmente a la contracción de las exportaciones de petróleo tanto por una disminución en su volumen como por la caída de su precio en el mercado internacional³. A su vez las importaciones aumentaron en 11.4%, en especial por una mayor demanda de alimentos y compras emergentes para superar los efectos inmediatos del fenómeno de El Niño. La consecuente pérdida en las reservas internacionales fue de alrededor de US\$ 395 millones.

El desenvolvimiento económico del país durante 1999 continuó arrastrando las secuelas del fenómeno de El Niño por la carga fiscal de la reconstrucción de la infraestructura vial y la ayuda a la población afectada. Con relación al año 1998, la contracción de las exportaciones de los principales productos se expresó en -10% para el banano, -30% para camarón, -22% para atún y pescado y -19% para flores.

Como reflejo de esta situación, la recesión económica alcanzó niveles preocupantes, en 1999 el PIB registró una tasa de crecimiento del -7.3%, siendo los sectores más afectados, el de servicios (-15%), comercio y turismo (-12.1%), construcción (-8.0%), transporte y comunicaciones (-8.8%) e industria manufacturera (-7.2%); mientras que el PIB per cápita se ubicó en US\$ 1.109 anuales, nivel inferior a los registrados durante la década de los años ochenta.

Especial relevancia tuvo la crisis financiera, tanto por la cobertura de su incidencia como por el costo que representó para la caja fiscal (alrededor de US\$1.500 millones). La profundidad de la crisis se vio también magnificada por el nivel de la tasa de

¹ Entre 1997 y el 2000 se han sucedido cuatro administraciones.

² En 1997, la tasa de crecimiento real fue de 3.4%, mientras que en 1998 fue del 0.4%.

³ El precio del crudo bajó de 12 a 6.9 dólares el barril entre enero y diciembre de 1998.

inflación (60.7% a diciembre de 1999), la depreciación cambiaria del orden del 180.4%⁴ y la baja en las reservas internacionales en US\$ 423 millones.

10. EL INCREMENTO DE LA INEQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

El crecimiento de la pobreza va de la mano con el incremento de la inequidad en la distribución del ingreso por lo que la polarización del ingreso ha aumentado en forma notable. En la actualidad, la relación entre el 1% más rico de la población y el 1% más pobre es de 1 a 180.

La distribución del ingreso mantiene su tendencia regresiva, el 20% de la población de mayores ingresos percibe el 54% del ingreso nacional, mientras que el 20% de la población más pobre recibe apenas el 4.1% de este ingreso. En términos per cápita, igualmente se refleja dicha inequidad pese a la disminución del ritmo de crecimiento demográfico. En este sentido, las mujeres, los niños y niñas y los ancianos son los grupos sociales más afectados.

La inequidad se ha convertido en un freno para el crecimiento, el desarrollo y la modernización del país, así como para el fortalecimiento de la democracia. La insatisfacción de necesidades básicas que padece la población es muy acentuada y se expresa en coberturas insuficientes de los servicios básicos y en una baja calidad en la prestación de los mismos.

El acceso de la población a los servicios de salud, agua potable y saneamiento registra niveles inadecuados para una sociedad moderna (75%, 60% y 40%, respectivamente). Las tasas de mortalidad infantil, de mortalidad materna y de desnutrición infantil se ubican muy por encima de la media de la región latinoamericana.

La repitencia y la deserción escolar son muy elevadas, más a partir de la crisis de 1999, los logros académicos de la educación en sus niveles preprimario, primario, secundario y superior dejan mucho que desear. En general la educación superior no se ha vinculado con las necesidades de desarrollo del país.

El déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo) bordea el millón de viviendas y las viviendas actuales presentan serias deficiencias en los servicios básicos.

El sistema previsional tiene una cobertura muy baja (18% de la población) y entrega pensiones incompatibles con las necesidades mínimas de los jubilados.

El rasgo más preocupante en la prestación de estos servicios sociales básicos, sin lugar a dudas, constituye las severas disparidades e inequidades que se aprecian entre los ecuatorianos que residen en el campo y las ciudades, entre los pobres y no pobres, entre los indígenas y no indígenas y entre las mujeres y los hombres. Corregir estas disparidades, al tiempo de satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de la población, es un reto que debe ser atendido.

⁴ Estimado en base al tipo de cambio de intervención a diciembre (98-99).

En el ámbito social, debido a la crisis económica se evidencia un franco deterioro en la calidad de vida de la población, reflejada en una pérdida del poder adquisitivo de los ingresos afectando, en especial, a aquellos sectores más vulnerables de la población, reflejado también en el incremento del desempleo y de la informalización de la economía.

Además, la situación social se agrava por crecientes problemas de inseguridad ciudadana, con crimen organizado que es una afrenta a la sociedad y un atentado contra la integridad física de las personas y su patrimonio, que lesiona la actividad productiva, vulnera la confianza en las instituciones y amenaza con quebrantar la seguridad nacional y generar estallidos sociales.

Los indicadores ponen en evidencia que la acción del Estado ha sido ineficaz desde la perspectiva de reducir la inequidad en la sociedad ecuatoriana.

11. LAS CAUSAS DE LA POBREZA

11.1 CAUSAS COYUNTURALES

Incumplimiento de pago de las empresas y personas al sistema financiero: El fenómeno de El Niño de 1997 y 1998 asoló la costa ecuatoriana destruyendo su infraestructura vial, productiva y de servicios; esta situación determinó un impacto negativo en la actividad productiva de consumo interno y externo afectando el nivel de ingresos de las personas y de las empresas que se vieron obligadas a incumplir sus compromisos de pago con el sistema financiero. Este incumplimiento incidió en el crecimiento de la cartera vencida de las instituciones del sector financiero tanto público como privado. Así, entre diciembre de 1998 y diciembre de 1999, el índice de morosidad de las entidades que se encontraban bajo el control del Estado pasó del 6.9% al 56.9%, mientras que el de los bancos privados aumentó del 4.2% al 10%.

Ilimitada Garantía de Depósitos: En diciembre de 1998, el H. Congreso Nacional aprobó la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributaria y Financiera que creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), a través de la cual se estableció un sistema de garantías con carácter ilimitado para los depósitos realizados por las personas, instituciones y empresas en la banca privada⁵.

Durante 1999, dieciocho entidades pasaron al control de la AGD, representando para el fisco un costo aproximado, hasta el mes de diciembre, de US\$ 1.500 millones. En ese año, el Estado era poseedor del 60% de los activos, del 63% de los pasivos y del 67% del patrimonio de los bancos, lo que puso en evidencia la grave situación de iliquidez y fragilidad del sistema financiero. A estos problemas contribuyeron la carencia de un adecuado sistema de calificación de riesgo crediticio; un excesivo traslado de recursos a entidades vinculadas; la falta de control Estatal y el incumplimiento de la base normativa pertinente; y, el uso de prácticas contables inapropiadas tendientes a ocultar, en algunos casos, la situación patrimonial real.

⁵ El sistema de garantía ilimitado para los depósitos fue reformado mediante Ley 2000-4 de 13 de marzo del 2000.

Congelamiento de depósitos: En marzo de 1999, se decretó el feriado bancario y el congelamiento de los depósitos en moneda nacional y extranjera, lo que generó incertidumbre y desconfianza entre los agentes económicos, deterioró la institucionalidad, la imagen interna y externa del país y afectó gravemente la economía de las familias y de las empresas al restringir su disponibilidad de recursos en montos que superaron los US\$ 3.850 millones, afectando en general a la actividad productiva y a la capacidad de compra de la población. Adicionalmente, esta medida produjo la descapitalización de alrededor del 65% de los hogares y empresas, lo que en términos globales representó una destrucción patrimonial de al menos US\$ 700 millones.

Efecto neto de desintermediación financiera a causa del ICC (1%): La implantación del impuesto del 1% a la circulación de capitales (ICC) en diciembre de 1998, que se redujo a 0.8% a partir del 1ro. de enero del 2000, si bien perseguía una mayor generación de ingresos para la caja fiscal provocó una disminución de los ahorros en el sistema financiero y alentó la fuga de capitales hacia mercados internacionales⁶.

Acelerada depreciación del tipo de cambio: Desde inicios de 1999 se observó un inusitado crecimiento del precio de la divisa habiéndose establecido dos meses más tarde el sistema de flotación cambiaria. El incremento de la iliquidez y el clima de incertidumbre que caracterizaron el desenvolvimiento económico del país presionaron sobre el tipo de cambio; la devaluación anual del sucre frente al dólar pasó, entre enero y diciembre de 1999, del 60,4% al 195,1 %. El deterioro significativo del valor del sucre condujo finalmente a la adopción del sistema de dolarización, que fijó la paridad cambiaria en 25.000 sucres por dólar.

Moratoria de la deuda pública: La severidad de la crisis determinó que el Gobierno opte por suspender los compromisos de pago de la deuda externa, aplazándose la cancelación de intereses y comisiones por US\$ 199,6 millones, de los cuales, US\$ 166 millones correspondían a bancos privados nacionales e internacionales (Bonos Brady, Eurobonos y otros), US\$ 9.9 millones a organismos internacionales y US\$ 23.7 millones a gobiernos, cifras referidas a mayo del año 2000.

Esta decisión colocó al Ecuador en una elevada situación de riesgo-país para la inversión extranjera y de alta vulnerabilidad frente a los acreedores externos con el inminente cierre de las líneas de crédito provenientes de la banca privada y de los organismos bilaterales.

Elevada inflación: En 1999 la inflación anual llegó al 60.7%, el nivel más alto para América Latina. Este comportamiento se explica en parte por el crecimiento de la emisión monetaria para atender la demanda de recursos del sistema financiero al Instituto Emisor y corregir las deficiencias de liquidez provocadas por la reducción de líneas de crédito internacionales y el deterioro de su cartera; y los pagos de los intereses por los bonos de estabilización monetaria (BEM's). A este notable incremento se sumaron otros factores como el aumento de los precios de los combustibles y la especulación con el dólar. Con el establecimiento de la dolarización se produjo un ajuste general de los precios al nuevo tipo de cambio que aceleró la inflación.

⁶ Según estimaciones del Banco Central del Ecuador, la fuga de capitales en 1999 fue de US\$ 1990 millones.

Presión sobre las tasas de interés: Al igual que los otros precios reales de la economía, la tasa de interés presentó en 1999 un comportamiento volátil. Como resultado de la elevada especulación financiera, la alta desconfianza, la necesidad de captar recursos por parte de la Banca, los requerimientos financieros del gobierno y las presiones sobre el tipo de cambio, la tasa interbancaria promedio llegó a superar el 150%.

El Banco Central utilizó la tasa de interés para controlar el crecimiento de los agregados monetarios y evitar mayores alzas del tipo de cambio. Las tasas de los Bonos de Estabilización Monetaria negociados por el Banco Central llegaron hasta fines de año a más del 100%.

Este comportamiento aportó al círculo vicioso de la incertidumbre general, reduciendo aún más las posibilidades de pago de las deudas con el sistema financiero y anulando la posibilidad de inversión productiva. Así, por ejemplo, la industria manufacturera trabajó en el último trimestre de 1999 al 53% de su capacidad instalada.

11.2

Por otra parte, la crisis financiera, el descalabro de los equilibrios macroeconómicos y la inestabilidad política, no solo generaron una serie de problemas que se reflejan en la dramática caída del producto nacional, sino que también generaron severos impactos en la distribución del ingreso: una mayor polarización y concentración del ingreso ha incidido en el nivel de vida de varios sectores que se encontraban en el umbral de la pobreza, incrementando dramáticamente su magnitud en el país.

Transferencia de los ahorros de los hogares y del gobierno a la banca y a los grandes deudores: El congelamiento bancario produjo una serie de distorsiones que acentuaron la inequidad social; los pequeños ahorristas en sucres perdieron más del 200% de sus recursos si se considera la depreciación del tipo de cambio hasta la implantación del sistema de dolarización, mientras que, los agentes económicos que mantenían deudas en sucres -particularmente aquellos acreedores de bancos cerrados- se beneficiaron de la crisis bancaria, por la no cancelación de sus acreencias y por la posibilidad de liquidarlas mediante la adquisición de certificados de depósitos reprogramados; de entregar sus garantías reales como pago en una coyuntura de deterioro drástico de los precios de los activos; y, finalmente, de licuar mediante la inflación y devaluación sus deudas en sucres.

Los certificados de depósitos reprogramados descontados en la Corporación Financiera Nacional hasta el 31 de julio del 2000, originaron en esta institución un egreso significativo de su cartera por US\$ 300,2 millones.

Contracción del ingreso disponible de los hogares: La desvalorización de los ahorros, en especial para las familias pobres, determinó la reducción importante de su capacidad de consumo e inversión y de sus posibilidades de enfrentar coyunturas desfavorables (enfermedades, desempleo, gastos de educación, muerte de uno de los miembros del hogar). Para las empresas significó una pérdida de su capital de operación.

Reducción del gasto público en Servicios Sociales Básicos (SSB): El proceso de “salvataje de la banca” representó un gran esfuerzo fiscal para capitalizar las instituciones financieras y garantizar los depósitos de los ahorristas a través de la AGD.

Esta situación produjo un incremento considerable de la deuda interna y una recomposición del gasto público, redundando en menores niveles de inversión en “gasto social”, sin que se haya producido un redireccionamiento que asegure su provisión.

Incremento del desempleo y del subempleo: La caída del nivel de actividad económica por la desaparición de la intermediación financiera, agravada por las restricciones en la capacidad de consumo de los hogares y la caída en la formación bruta de capital fijo, implicaron un cierre de la generación de nuevas plazas de trabajo y la reducción de las existentes en particular en los sectores de la construcción, en la industria, en la manufactura y en la microempresa, orientada al mercado interno, contrayendo el mercado de empleo, lo que ha producido un incremento del desempleo y subempleo que en 1999 alcanzaron el 16% y 49.3%, respectivamente, una de cuyas consecuencias ha sido la intensificación del proceso de migración internacional de los sectores medios y bajos de la población.

11.3 CAUSAS ESTRUCTURALES

Déficit estructural del sector público: La situación de las finanzas públicas viene arrastrando un grave déficit fiscal (en 1993 fue 0.2% del PIB y en 1998 5.6%) producto de la incapacidad estructural de administrar adecuadamente los recursos estatales en un contexto de escasez. La política de asignación de recursos de manera general no ha obedecido a una estrategia de planificación a mediano y largo plazo en el campo fiscal.

En 1999 se observa la persistencia de un elevado déficit del sector público no financiero, que representó el 4.7% del PIB, a pesar de las medidas implementadas por el gobierno tendientes a mejorar los ingresos y restringir los gastos en términos tributarios (ampliación de la base del IVA, restitución del impuesto a la renta, eliminación de exenciones arancelarias, entre otras) y mejoras en la administración tributaria a través del Servicio de Rentas Internas.

Excesivo peso de la deuda pública: La dependencia del financiamiento externo ha llevado a la acumulación de un gran volumen de deuda externa. El endeudamiento en condiciones desventajosas y sin previsión a largo plazo, la inadecuada asignación de recursos, provocó el arrastre de las obligaciones del sector público y un interminable proceso de acumulación de las mismas dentro del Presupuesto del Gobierno Central. El crecimiento de la deuda externa pública y la capitalización de sus intereses han determinado el aumento de su servicio a través del Presupuesto a más del 50% en 1999.

En términos del PIB, entre 1998 y 1999, la deuda externa ascendió de 66.2% a 100.5%, nivel similar a los registrados a inicios de la década de los noventa. Esta situación ha restringido la capacidad de maniobra de la política fiscal.

La utilización de la deuda interna para financiar el déficit fiscal, especialmente en los últimos años, viene igualmente adquiriendo una significativa importancia que puede desencadenar un problema estructural.

Inadecuada institucionalidad pública: La reorganización administrativa del aparato estatal continúa siendo uno de los retos a enfrentar; se requiere contar con una institucionalidad que permita aplicar las políticas de gobierno y atender adecuadamente las demandas de la población.

El centralismo es evidente y marcado en todos los ámbitos. En el político, está expresado a través de un sistema poco representativo y participativo, provocando una mala distribución del poder y un distanciamiento de la ciudadanía de las decisiones. En lo administrativo, la prestación de servicios no goza de legitimidad, lo cual impide la provisión con respecto a las necesidades reales de la población y disminuye la calidad de los mismos. En lo fiscal, la falta de transparencia y eficiencia en la asignación y distribución de los recursos genera inequidad.

Si bien han tenido lugar varias reformas referentes a la modernización del sector público, aún queda pendiente el establecimiento de modelos de gestión que favorezcan un mejor desempeño de la actividad pública, en especial aquella dirigida hacia los sectores más vulnerables de la sociedad, a través de los procesos de descentralización y desconcentración; igualmente será necesario incentivar el ingreso de capitales privados para financiar los procesos de capitalización, modernización y reconversión de los sectores de hidrocarburos, telecomunicaciones y electricidad.

Alta desconfianza de los agentes económicos en el sistema: Ha sido una constante durante la última década, en especial en años recientes, la elevada inestabilidad política. La crisis de gobernabilidad se refleja en la debilidad institucional para mantener y dar continuidad a las políticas públicas y, en muchos casos, en la inadecuada gestión gubernamental para definir y aplicar las reformas necesarias.

Diversas instituciones públicas sufren de falta de legitimidad, ahondada por los recurrentes desaciertos económicos y desacuerdos políticos, particularmente en la relación entre los diferentes poderes del Estado. A ello contribuye la incapacidad de la clase política -dada su fragmentación y su carácter regionalista- de establecer un esquema de acuerdos mínimos que garanticen la gobernabilidad del país.

A todo lo anterior se suma el alto nivel de corrupción que se observa en los ámbitos público y privado, que ha incidido en la pérdida de confianza en las instituciones, contribuyendo al agravamiento de la crisis económica.

Alta dependencia del ahorro externo para financiar la inversión: Una de las grandes limitaciones que existen en el país para el desarrollo de las actividades productivas, proviene del incipiente desarrollo del mercado de capitales. La capacidad de ahorro no se canaliza hacia la inversión, las amenazas de devaluación e inflación han desviado el objetivo central de la intermediación financiera hacia actividades especulativas altamente rentables a corto plazo, de igual manera los ahorristas han privilegiado la utilización de instrumentos que les garanticen liquidez inmediata. De allí, que el sector productivo nacional acuda a la captación externa de recursos para financiar sus actividades.

Insuficientes niveles e inadecuada utilización de la inversión: La inversión privada se ha visto afectada por las crisis recurrentes del país, por la salida de capitales y por el cierre de las líneas de créditos de la banca privada, lo que se ha reflejado en bajos niveles de inversión.

El financiamiento destinado a la inversión pública proveniente de Créditos Internacionales, Presupuesto del Gobierno Central y Cooperación Internacional, en los actuales momentos, corresponde a prioridades establecidas en contextos diferentes a los actuales. Al 30 de junio del 2000, el país tiene créditos contratados y pendientes de desembolso, atados a su ejecución, por un valor de US\$ 1.624 millones.

Bajos niveles de competitividad: El desarrollo económico del país y su inserción en los mercados internacionales se ha producido sobre la base de la explotación de los recursos naturales y una limitada incorporación de tecnologías de punta. Los productos ecuatorianos de consumo interno y de exportación tienen bajos niveles de productividad, procesamiento y calidad que les restan competitividad en los mercados.

Asimismo, en el país existen para algunos sectores, paquetes tecnológicos que no se adoptan por parte de los productores, debido en unos casos al desconocimiento, en otros por la aversión al cambio y, en general debido a la falta de líneas de crédito que apoyen estos procesos. Además, se observan bajos niveles de productividad provenientes de la obsolescencia de los equipos y la inadecuada calificación de los recursos humanos.

En este contexto, lo que garantiza la permanencia de los productos ecuatorianos en el mercado es la sobre explotación de los recursos naturales y los bajos salarios de la mano de obra.

Mala distribución del gasto público: El gasto público es la herramienta más poderosa de la acción redistributiva del Estado. Sin embargo, la inercia de la programación del gasto, las inflexibilidades para la asignación de recursos en función de las prioridades nacionales y la relativa "pobreza del Estado ecuatoriano" limitan seriamente la efectividad del gasto público como elemento que propenda a la redistribución del ingreso nacional hacia los sectores más pobres.

Los indicadores de desempeño del sector social son poco satisfactorios, situación que se explica porque el gasto se encuentra mal focalizado en términos territoriales y de grupo objetivo, financia actividades que generan poco impacto sobre el nivel de bienestar de los pobres, y es caro en términos de costo unitario por servicio prestado, debido a las bajas coberturas.

Baja calidad del gasto público: A la causa anterior, se suma el hecho de su baja calidad. Así, los mecanismos de prestación, básicamente el subsidio a la oferta y no a la demanda, profundizan la inadecuada efectividad del gasto.

La modernización en el sector social, en gran medida se ha entendido como la sistematización de ciertos procesos, sin que se hayan determinado mecanismos de medición de calidad y se hayan introducido nuevos modelos de gestión que consideren mejoras en los servicios o mayor control de los usuarios sobre la calidad de los servicios recibidos.

Regresiva distribución de los ingresos del Estado: La estructura de los ingresos del Estado favorece la redistribución regresiva del ingreso. Si bien, por una parte, se han realizado importantes progresos con relación a la eficiencia de la recaudación tributaria, por otra se ha modificado demasiado la normatividad tributaria y se han ensayado sistemas de recaudación que tienen un bajo impacto redistributivo y altos impactos colaterales, tales como el impuesto a la circulación de capitales y la eliminación temporal del impuesto a la renta.

El sistema de recaudación fiscal sigue siendo insuficiente desde la perspectiva redistributiva, particularmente por la limitada base de contribuyentes, la complejidad de la administración de un número muy grande de impuestos de bajo peso relativo en los ingresos totales y la persistencia de vacíos legales que impiden la incorporación de otros sectores como contribuyentes.

Así, si bien se han eliminado la mayoría de escudos fiscales, no es menos cierto que persisten incentivos a la desintermediación financiera por la vigencia del impuesto a la circulación de capitales y baja tributación en las actividades agrícolas, pecuarias y de piscicultura.

Por otra parte, la mayoría de la recaudación de impuestos se origina en una base de impuestos indirectos -usualmente neutros en términos redistributivos- mientras que el impuesto a la renta es un rubro de menor significación relativa.

La compleja estructura arancelaria constituye un obstáculo para mejorar las recaudaciones y tiene implicaciones negativas desde el punto de vista de la competitividad de la economía y del bienestar de los consumidores en un entorno globalizado y de dolarización.

Incapacidad del sector productivo para absorber adecuadamente la mano de obra: En términos estructurales, la economía ecuatoriana no ha logrado crear mercados laborales, a los que acudan ofertantes y demandantes, y donde el precio de la mano de obra sea pactado en función de la productividad de la misma. Por el contrario, el crecimiento de la informalidad y el subempleo en la economía ecuatoriana muestran la existencia de otras modalidades de contratación pactadas entre los actores al margen de las severas regulaciones del Código del Trabajo.

Sin embargo, a pesar de esta movilidad y flexibilidad informal, se observa un importante incremento del desempleo debido a la contracción del mercado interno y a la falta de competitividad de las actividades relativamente dinámicas que podían haber intensificado su producción en una coyuntura de disminución de los salarios reales.

Así, la falta de competitividad real del sector productivo y la baja calificación de la fuerza de trabajo ecuatoriana, constituyen parte del problema de la incapacidad de absorción de la mano de obra, problema que puede agudizarse debido a la estructura poblacional del país.

Bajo acceso de los pobres a los activos productivos: En una coyuntura en la que el empleo formal es reducido (alrededor del 30% de la PEA está empleada adecuadamente), el empleo por cuenta propia se ha constituido en una de las principales alternativas de supervivencia de los pobres.

Sin embargo, se observa un limitado acceso a los mercados financiero y de capital, a la tecnología y a los circuitos de comercialización, restringiendo su posibilidad de acceder a los activos productivos que les permitan fortalecer su base de ingresos, expandir sus actividades y por lo tanto mejorar sus oportunidades de desarrollo y su potencial contribución a la creación de empleo y al crecimiento económico.

Exclusión de los grupos en riesgo de los beneficios de la acción pública:

Finalmente, es necesario destacar que en Ecuador existen elementos extraeconómicos que obstaculizan obtener mejores niveles de bienestar a grupos vulnerables vinculados con género, etnia, edad y ubicación geográfica.

Así, además de la persistencia de factores de discriminación, particularmente contra las mujeres, los negros y los indígenas, se observa limitado apoyo desde el sector público a la inclusión de estos actores en el desarrollo nacional.

La creación de los denominados Consejos de Derechos (CODENPE, CONAMU, CONADIS y la creación del Consejo de la Niñez), no ha permitido constituirlos en sectores importantes de la acción estatal desde la perspectiva de la asignación del gasto público.

12. CAPITULO III

13. EL ECUADOR HACIA UN NUEVO RUMBO

14. EL COMPROMISO DEL GOBIERNO

14.1

Enfrentar la pobreza como el principal problema que tiene la nación permite al Gobierno Nacional establecer sus compromisos para la construcción de un nuevo país. Por tanto, el Plan se propone **contribuir al desarrollo pleno, sostenible y equitativo del Ecuador**, para lo cual será imprescindible atender y consolidar el desarrollo del ser humano, entendido en el sentido amplio de una combinación del capital social proveniente de la organización, del capital humano fruto de una adecuada educación, capacitación y acceso a servicios de salud, y del capital natural basado en el empleo sustentable de la potencialidad productiva de los recursos naturales del país.

La condición requerida para lograrlo, es el establecimiento de compromisos a largo plazo por parte de todos los sectores que conforman la sociedad ecuatoriana, identificando las causas estructurales de la pobreza y actuando sobre ellas. Si bien, esta misión sobrepasa la capacidad de un Gobierno que estará tres años en funciones, es su responsabilidad sentar las bases para que, con la participación ciudadana, dicho esfuerzo se mantenga y consolide en el tiempo.

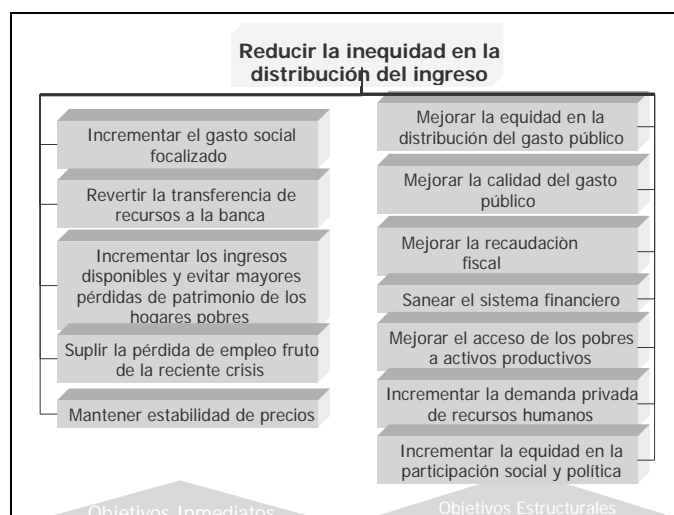
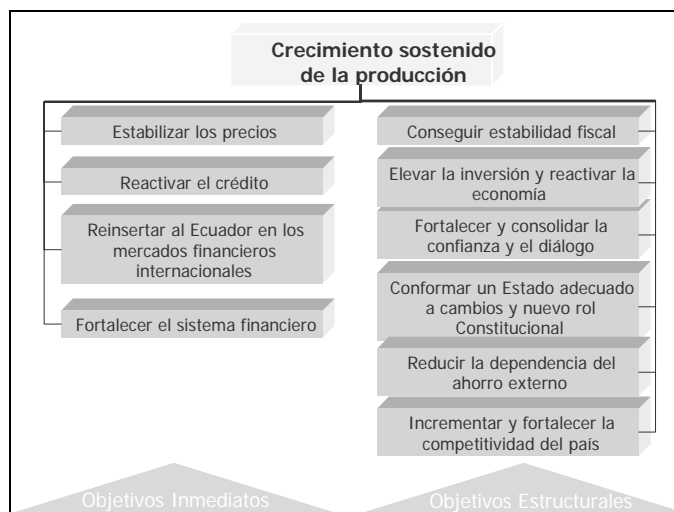
Hasta el año 2003 los esfuerzos gubernamentales se concentrarán en la generación de empleo y reactivación de los sectores productivos para revertir la tendencia de crecimiento de la pobreza en el Ecuador mediante **el crecimiento sostenido de la producción y la reducción de la inequidad en la distribución del ingreso**.

En correspondencia con este compromiso del Gobierno las metas generales del plan son:

1. Bajar el índice de pobreza de 69% a 58% hacia el año 2003.
2. Crecimiento real del PIB: de -7.3% en 1999, a 1% en el 2000, 3.5% en el 2001, 2.5% en el 2002 y 2.8% en el 2003.
3. Reducir hasta el 2003, de 180 a 130 veces los ingresos y transferencias netas recibidas por el 1% de la población de mayores ingresos, respecto al 1% de la de menores ingresos.
4. Bajar hasta el 2003, de 0.48 a 0.43 el coeficiente de GINI del Consumo que mide estadísticamente la desigualdad del consumo de los hogares.
5. Reducir en un 50% la diferencia entre los ingresos promedio de los hogares urbanos y rurales, hasta el año 2003.

Para el efecto, se establecen lineamientos de política que permitan alcanzar los objetivos centrales del Plan y los resultados previstos. Asimismo, se han definido las acciones que deberán ser ejecutadas de forma multi e interdisciplinariamente. Esta estrategia de trabajo posibilitará conjugar actividades desarrolladas por varios actores del Gobierno Central, del Estado y de la Sociedad Civil para enfrentar un problema que rebasa los linderos sectoriales. Por esta razón, el eje del diálogo y la concertación enfocado al servicio de la sociedad, constituye la estrategia que atraviesa el Plan.

El problema que se enfrenta se explica por causas coyunturales y estructurales, por lo que el Plan establece un conjunto de objetivos inmediatos, destinados a solucionar efectos derivados de la crisis 1998–2000 y otro conjunto de objetivos que tienen una naturaleza estructural y que sientan la base para la solución profunda del problema a mediano y largo plazo. Estos objetivos son los siguientes:



15. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO Y ACCIONES ESTRATÉGICAS PARA LOGRAR EL CRECIMIENTO SOSTENIDO DE LA PRODUCCIÓN

15.1 De corto plazo

Mantener y consolidar el proceso de dolarización

La implantación del esquema de dolarización se ha constituido en la piedra angular del proceso de estabilización de la economía ecuatoriana. No obstante, la estabilidad en el tipo de cambio es tan solo uno de los elementos que permiten la eliminación de expectativas negativas de los agentes económicos en la economía ecuatoriana.

El camino que ha avanzado la dolarización es todavía reciente. Es necesario consolidar el proceso mediante la armonización de un conjunto de medidas de diverso orden y que competen, sobre todo, al ámbito de la política fiscal y financiera. Es decir, si bien se espera una convergencia de los precios internos y externos, es necesario eliminar una serie de distorsiones y minimizar los riesgos de vulnerabilidad de la economía ecuatoriana, elementos de soporte estructural del modelo monetario.

Se requiere continuar con la consolidación de los marcos legales que apoyan e incentivan la inversión extranjera, el conjunto de políticas encaminadas a mantener cuentas fiscales equilibradas y el ingreso de divisas provenientes de un fortalecimiento de la capacidad exportable a través de la competitividad, a fin de mantener e incrementar la reserva de recursos que se requieren para sostener el sistema.

Acciones estratégicas:

- Continuación del proceso de reforma y adecuación del marco legal.
- Implementación de las medidas de política económica acordadas en la Carta de Intención del Gobierno Ecuatoriano de Abril del 2000.
- Generación de los consensos políticos que permitan la consolidación y permanencia del esquema.
- Estructuración de un nuevo esquema metodológico, por efecto del proceso de dolarización, para el cálculo de las fluctuaciones de precios y que sirva además de apoyo a las expectativas productivas de los agentes económicos.

Instituciones responsables:

Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador, INEC, Consejo Nacional de Modernización, H. Congreso Nacional.

Reinsertar al Ecuador en los mercados financieros internacionales

Lograr la convergencia de las tasas de interés domésticas a las internacionales es probablemente, junto con la estabilidad cambiaria, el mayor beneficio de la implantación del nuevo esquema monetario. Sin embargo, el modelo requiere de la reinsertión del país en los mercados financieros internacionales, actualmente restringidos por la moratoria en la Deuda Externa, los históricos incumplimientos con el Club de París y el cierre de líneas de crédito al sector privado a raíz de la crisis financiera.

Renegociando la deuda pública y cumpliendo con lo acordado será factible reducir el riesgo país, componente que tiene impacto directo sobre el costo del dinero que el

Ecuador requiere para financiar su desarrollo y evitar así la vulnerabilidad externa de la oferta monetaria; es decir, la posibilidad de que una contracción en las divisas que reciba el país, produzca un efecto de restricción de la cantidad de dinero que circula en la economía y, por lo tanto, una nueva reducción de la actividad económica por factores de orden monetario.

Acciones estratégicas:

- Renegociación de la deuda Brady y de los Eurobonos.
- Renegociación de la deuda con el Club de París en términos favorables de plazo.
- Regularización de los pagos.
- Evaluación y seguimiento de la Carta de Intención suscrita con el FMI.

Institución responsable:

Ministerio de Economía y Finanzas.

Reactivar los mercados de crédito para la producción y el consumo

En el corto plazo, la acción estatal es clave para canalizar el crédito hacia los sectores productivos que se encuentran en proceso de recuperación. Ello implica, poner en operación una serie de instituciones financieras del sector público a fin de que provean recursos -especialmente capital de operación- a sectores dinámicos que tienen un elevado impacto sobre el nivel de empleo en la economía ecuatoriana, tales como el sector agropecuario, el de la pequeña industria y el de la microempresa.

Se hace necesario impulsar reformas que garanticen el funcionamiento adecuado del Banco Nacional de Fomento y la focalización del crédito hacia los medianos y pequeños empresarios y microempresarios.

Asimismo, se requiere fortalecer y apoyar a las instituciones de intermediación financiera no convencionales vinculadas al sector microempresarial, que han acumulado experiencia pero carecen de recursos suficientes como para generar impacto. Es de particular importancia que la Corporación Financiera Nacional adquiera la capacidad de convertirse en intermediario de segundo piso para este tipo de instituciones que no están bajo el control de la Superintendencia de Bancos.

Acciones estratégicas:

- Reforma legal y reestructuración del Banco Nacional de Fomento.
- Reforma legal de la CFN orientada a atender la gestión de las instituciones jurídicas sin fines de lucro que concentran sus actividades en el financiamiento del sector informal.
- Consecución y entrega de fondos para crédito del Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional.
- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Garantías Crediticias como un mecanismo que permita acceder por parte de los pequeños y microempresarios al crédito en el Sistema Financiero Nacional.
- Establecimiento de líneas de microcrédito a través de intermediarios financieros especializados en estos nichos de mercado, dirigidas a las actividades

agropecuarias, agroindustriales, turísticas y comerciales, especialmente en el sector rural.

- Utilización de los recursos disponibles de la cooperación internacional.

Instituciones responsables:

Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Turismo, Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional.

Impulsar la adopción plena de las normas de Basilea⁷ para el funcionamiento del sistema financiero

El proceso de fortalecimiento de los mecanismos de control y autocontrol del sistema financiero ecuatoriano, es uno de los pilares en el restablecimiento de la confianza de los agentes económicos y de los inversionistas extranjeros, por lo que el Gobierno se encuentra decidido a fortalecer los mecanismos institucionales existentes para este propósito.

Acciones estratégicas:

- Mejoramiento del procedimiento de análisis de riesgo crediticio
- Fortalecimiento de la capacidad de control de la Superintendencia de Bancos
- Fortalecimiento del sistema de seguros y reaseguros

Instituciones responsables:

Superintendencia de Bancos, Banco Central del Ecuador y Agencia de Garantía de Depósitos.

Eliminar las distorsiones fiscales que afectan los niveles de intermediación financiera

La supresión de los efectos perniciosos del Impuesto a la Circulación de Capitales en el marco de la Reforma Tributaria Integral propuesta, tendrá un importante efecto en restaurar la intermediación financiera en el país.

Acciones estratégicas:

- Formulación y aprobación de Reforma Tributaria para reducir el Impuesto a la Circulación de Capitales.

Instituciones responsables:

Ministerio de Economía y Finanzas, Servicio de Rentas Internas, H. Congreso Nacional.

⁷ Comprenden: calificación de activos de riesgo, constitución de activos y provisiones, riesgos de mercado, constitución de patrimonio técnico, contabilización de activos a valor de mercado, entre otros.

Consolidar el mecanismo de garantía de depósitos para proteger a los pequeños y medianos ahorristas

Si bien es una medida que ya se tomó a inicios de Gobierno, es importante estructurar un esquema de garantía que responda a los ahorristas más vulnerables y evitar la socialización de las pérdidas en el caso hipotético de una nueva crisis del sistema financiero.

Acciones estratégicas:

- Consolidación del fondo de garantía financiado por la actividad bancaria privada.
- Estructuración de un esquema que privilegie la cobertura de los sectores en mayor riesgo de la población.

Instituciones responsables:

Superintendencia de Bancos, Agencia de Garantía de Depósitos.

15.2 De mediano y largo plazo

Liderar un proceso consistente y participativo de estabilización y reactivación económica

El proceso de reactivación y estabilización económica es una acción que no se puede ejecutar aisladamente de otros actores del Estado y de la sociedad. Así, el Poder Legislativo es un actor clave en el proceso, particularmente en lo que se refiere a cambios en la normatividad vigente. No obstante lo señalado, ningún proceso de estabilización se produce como una reacción automática a la adopción de medidas, sino que está mediatizado por las expectativas de todos los miembros de la sociedad y por las acciones que éstos toman.

En tal virtud, es necesario establecer amplios acuerdos nacionales que permitan la ejecución de medidas y acciones postergadas que constituyen la base misma de la crisis. Mantener espacios permanentes de diálogo, de concertación, negociación y seguimiento del cumplimiento de los acuerdos es una prioridad del Gobierno.

Acciones estratégicas:

- Establecimiento de políticas que orienten el proceso de reactivación económica.

- Desarrollo de un mecanismo permanente de diálogo y concertación.
- Elaboración de una agenda básica de acuerdos de gobernabilidad.
- Consolidación de un equipo básico de negociación y seguimiento del cumplimiento de acuerdos.

Instituciones responsables:

Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Economía y Finanzas.

Mantener una política fiscal sana

Una política fiscal sana no puede reducirse a esfuerzos aislados de incrementar los ingresos tributarios, ni tampoco al manejo inapropiado de los recursos naturales o a la reducción indiscriminada del gasto público.

Frente a esto, la propuesta del Gobierno se centra en impulsar la descentralización fiscal que garantice una redistribución más equitativa de los recursos del Estado para financiar los servicios descentralizados, garantizando el equilibrio macroeconómico con criterios de solidaridad y equidad.

Esta política se combina con la necesidad de reducir el peso del pago de los intereses de la deuda pública, de incrementar los ingresos por concepto de explotación petrolera a través de la inversión privada y de efectuar un esfuerzo sostenido de aumento de la recaudación fiscal.

La magnitud del déficit estructural público se ha traducido en un elevado nivel de endeudamiento que debe ser enfrentado con medidas adicionales tales como: la eliminación de los subsidios indiscriminados a los combustibles, al gas doméstico e industrial y a los servicios de electricidad y telefonía.

Acciones estratégicas:

- Impulso al proceso de descentralización fiscal
- Eliminar las preasignaciones y partícipes de los ingresos nacionales.
- Garantizar las transferencias automáticas, en función de ingresos efectivos.
- Regular y controlar el endeudamiento territorial.
- Establecer la base de distribución nacional, únicamente con los ingresos tributarios nacionales.
- Establecer una Reforma Tributaria Integral.
 - Racionalización y flexibilización de los criterios de asignación del gasto público
- Establecimiento de techos sectoriales en función de prioridades de Gobierno.
- Racionalización de la administración de recursos humanos en el sector público para facilitar la movilidad de personal
- Consolidación de los procesos de planificación y presupuestación.
 - Reducción del monto de pago de intereses de la deuda pública en el gasto total como consecuencia de la renegociación de la deuda pública interna y externa.
 - Incremento de los volúmenes exportables de petróleo.

- Incremento de los ingresos tributarios.
- Incremento de los ingresos provenientes de los aranceles a través de la simplificación de la estructura arancelaria y de la eficiencia administrativa de las Aduanas.
- Eliminación de los subsidios indiscriminados.
- Continuación del proceso de modernización de las instituciones del Gobierno Central para reducir el peso de los gastos corrientes.

Instituciones responsables:

Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Energía y Minas, PETROCUADOR, Consejo Nacional de Modernización, Servicio de Rentas Internas, Corporación Aduanera Ecuatoriana, CONELEC, CONATEL, ODEPLAN, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Consorcio de Consejos Provinciales.

Utilizar el endeudamiento público como un instrumento para el desarrollo, dentro de los límites establecidos en la política de estabilización macroeconómica

El endeudamiento público debe constituir una herramienta para el desarrollo. Para su gestión eficiente se hace necesario modificar la institucionalidad vigente; las entidades encargadas de la ejecución de los proyectos deben asumir responsabilidades -por lo que se hace y se deja de hacer- para el éxito de los mismos.

No se puede seguir endeudando al Estado en proyectos diseñados para ser ejecutados en tiempos sustancialmente mayores a los inicialmente previstos. Es necesario establecer responsabilidades en el pago de comisiones de compromiso por la no utilización oportuna de los recursos que provienen de los organismos multilaterales de crédito. Se requiere, entonces, evaluar los resultados e impactos que resultan de la ejecución de los proyectos, a la luz del costo del endeudamiento.

En virtud de las restricciones que plantea la dolarización para el manejo de la política fiscal, es necesario establecer mecanismos que permitan evaluar anualmente la eficiencia, eficacia y efectividad de la ejecución de los programas y proyectos.

Acciones estratégicas:

- Establecimiento de una política de endeudamiento público, que determine límites relacionados con la capacidad de pago nacional.
 - Evaluación de los proyectos en ejecución para racionalizar el uso del crédito disponible
- Establecer una reglamentación para la ejecución de créditos internacionales.
 - Fortalecer la relación interinstitucional entre planificación y presupuestación para la definición de la inversión pública.
 - Robustecer la capacidad de evaluación y seguimiento de proyectos en ODEPLAN, particularmente aquellos financiados con recursos externos.

- Creación de mecanismos institucionales e interinstitucionales para la instrumentación de la política de endeudamiento público
- Fortalecer el análisis ex-ante de proyectos.
- Mejorar el proceso de programación de desembolsos y contrapartes.

Instituciones responsables:

Ministerio de Economía y Finanzas, ODEPLAN.

Adecuar la institucionalidad pública a los nuevos retos del desarrollo nacional

Se requiere generar una institucionalidad que garantice la construcción de un nuevo Estado que responda cabalmente a los preceptos constitucionales vigentes, a los retos del desarrollo en el contexto de los procesos de globalización y localización. En este sentido, se hace necesario, a través de consensos, adoptar un Nuevo Modelo de Gestión y Estructura del Estado que contemple una visión integrada del país, con amplia participación y representación; viabilizar el proceso de descentralización, con el fin de garantizar una distribución justa y equitativa de los recursos en función de la eficiencia y de la satisfacción de las necesidades de la población.

El ingreso de capitales y de inversiones directas al país depende en gran medida, de su estructura institucional y del nivel de transparencia de los procedimientos establecidos para regular el funcionamiento de los mercados y las actividades económicas.

Acciones estratégicas:

- Articulación efectiva del proceso de descentralización en el contexto de la Reforma del Estado para lograr la transformación institucional en los entornos económico, social, político, administrativo y judicial, y fortalecer la gobernabilidad.
- Impulso al proceso de descentralización política, que logre una reforma integral del sistema político garantizando la representación y la participación en cada nivel de gobierno, y articule las relaciones intergubernamentales.
 - . Conformar un nuevo sistema electoral que elimine la pugna de poderes y facilite acuerdos entre Ejecutivo y Legislativo.
 - . Mantener la actual división política administrativa, con tres niveles de gobierno (nacional, provincial y cantonal), promoviendo los escenarios de mancomunidad y asociaciones entre niveles subnacionales.
 - . Eliminar la superposición de funciones entre régimen dependiente y autónomo, mediante el establecimiento de una autoridad única provincial.
 - . Ampliar la representación política desde los distintos niveles de gobierno con el fin de garantizar los procesos de descentralización y desarrollo equitativo.
 - . Generar mecanismos de participación ciudadana que permitan la implementación del control social y la rendición de cuentas.
- Impulso al proceso de descentralización administrativa, que redistribuya las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, mediante el

aprovechamiento de sus ventajas comparativas y garantizando los principios de subsidiaridad, gradualidad y flexibilidad.

- . Fortalecer la capacidad de rectoría y gestión de políticas de organismos del nivel nacional.
- . Fortalecer la capacidad de planificación, gestión, operación y seguimiento de los organismos subnacionales para la operación de las competencias descentralizadas.
- . Eliminar la distinción entre lo urbano y lo rural para asignar competencias, promoviendo la jurisdicción en todo el territorio.
 - Fortalecimiento del proceso de desconcentración del Estado.
- Reestructurar los Ministerios como unidades de gestión de políticas.
 - Promoción de eventos para el conocimiento y educación sobre los alcances y contenidos de la descentralización y de la desconcentración.
 - Apoyo a los procesos de modernización del sistema de administración de justicia.
 - Generación de consensos básicos con actores relevantes para impulsar la modernización
- Establecer comisiones de transparencia.
- Establecer mecanismos de seguimiento e información sobre el avance del proceso.
 - Eliminación de las barreras institucionales para la participación del sector privado
- Mejorar los esquemas jurídicos.
- Crear sistemas de garantías que atraigan inversiones.
- Estabilizar la economía.
- Reducir el riesgo país.
 - Privatización de las empresas telefónicas y eléctricas para captar recursos de inversión para la capitalización del Fondo de Solidaridad y para que las empresas cuenten con los recursos necesarios para ejecutar la reconversión de los sectores.
- Reforma al marco jurídico e institucional del sector eléctrico que permita el desarrollo competitivo.
- Sanear los pasivos de las empresas distribuidoras y generadoras de energía eléctrica.
- Impulsar el proceso de liberalización de los servicios de telecomunicaciones.
 - Impulso a la participación privada en la gestión de servicios públicos, de acuerdo con las modalidades establecidas en la Constitución Política de la República.
- Sostenimiento de un esquema de manejo empresarial moderno en el sector eléctrico, con reglas claras de juego para el inversor (ganancias moderadas) y para el consumidor (calidad de energía a costos de competencia).
- Adopción de reglamentos para proteger los derechos de los usuarios, de los proveedores de los servicios y de las redes de telecomunicaciones.
 - Fortalecimiento de los mecanismos de regulación de los sectores delegables.

Instituciones responsables:

Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Consejo Nacional de Modernización, ODEPLAN, Ministerio de Gobierno, CONELEC, CONATEL, H.Congreso Nacional, AME, CONCOPE.

Reducir la dependencia del ahorro externo

Se requiere impulsar las bases de un verdadero mercado de capitales, basado en el estímulo del ahorro interno y su canalización hacia las actividades productivas.

Acciones estratégicas:

- Creación de mecanismos de ahorro de largo plazo
- Reformar el sistema de pensiones para establecer la posibilidad de invertir las aportaciones de los afiliados en instrumentos financieros de mediano y largo plazo.
- Consolidar el proceso de dolarización
- Fortalecer el sistema financiero
 - Atracción de la inversión extranjera directa
- Privatizar y delegar al sector privado la ejecución de obras de: aeropuertos, transportación de hidrocarburos, plantas hidroeléctricas, sistemas de telecomunicaciones, concesiones mineras y viales.
- Vender los activos financieros en poder del Sector Público
 - Desarrollo del mercado de capitales
- Eliminar las distorsiones que existen en el marco legal del mercado de valores.
- Estimular la conformación de un gran mercado nacional de valores, tanto para la inversión nacional como extranjera, propiciando la unificación de instituciones, mecanismos, normativa y procesos.
- Propiciar la capitalización de los sectores empresariales, a través de la apertura accionaria de las empresas existentes y de la formación de nuevas compañías abiertas en su patrimonio, desde el momento de su constitución.
- Promover que las instituciones públicas que manejan recursos de sus trabajadores o servidores, los administren con un concepto de especialización y eficiencia financiera, acudiendo a los mecanismos de mercado.
- Acceder a tramos de las acciones de las empresas a ser privatizadas a través del mercado de valores.
- Apoyar para que las empresas concesionarias de servicios públicos utilicen la Bolsa de Valores como mecanismo de financiamiento de sus proyectos.
- Estimular que las instituciones públicas que cuentan con recursos para inversiones, las realicen a largo plazo utilizando el mercado de valores.
- Establecer mecanismos de coordinación y control de las inversiones y captaciones de recursos y otros actos financieros y de mercado que realizan instituciones públicas.

Instituciones responsables:

Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Energía y Minas, PETROECUADOR, Ministerio de Obras Públicas, Consejo Nacional de Modernización, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías,

Agencia de Garantía de Depósitos, CONATEL, CONELEC, IESS, Dirección de Aviación Civil.

Impulsar el desarrollo de la competitividad de los productos ecuatorianos

La preparación y formación del recurso humano especialmente en los niveles medios y superiores deberá adecuarse para mejorar la competitividad de los productos ecuatorianos, siendo preciso que el Ministerio de Educación y Cultura y las Universidades y Escuelas Politécnicas revisen y diseñen sus programas de estudio en función de las reales necesidades de los sectores productivos del país.

Es indispensable trabajar en el mejoramiento de la calidad y productividad de los productos ecuatorianos de consumo interno y de exportación y establecer mecanismos de regulación y financiamiento que apoyen el proceso de reconversión tecnológica, el uso racional de los recursos naturales y culturales que aseguren su sostenibilidad, y la adopción y difusión de tecnologías de punta.

Las acciones que se desarrollarán con este objetivo estarán coordinadas a través de un Consejo Nacional de Competitividad que cumplirá un rol fundamental en la reactivación del sector productivo, mejorando el clima de negocios del país y promoviendo la inversión extranjera.

Además, para impulsar la competitividad de los productos ecuatorianos en el mercado externo a través de calidad, será necesario la difusión de los beneficios sobre franquicia y reducciones arancelarias que contempla la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas.

Acciones estratégicas:

- Fortalecimiento del capital humano
- Adecuar los programas de la educación superior y la concesión de crédito educativo y becas a las necesidades de desarrollo sustentable del país.
- Revisar los programas de estudio de los niveles primario y secundario en función tanto de necesidades de desarrollo local como de la adecuada correlación con la educación superior.
- Mejorar la capacitación y la formación técnica que permita dar respuestas adecuadas y rápidas a las demandas de las empresas del sector privado.
- Impulsar programas de capacitación, asistencia técnica y crédito al sector microempresarial, artesanal y trabajadores del sector informal.
 - Promoción amplia de los conceptos de investigación, calidad y productividad entre los empresarios, los trabajadores y el gobierno, para generar una cultura de competitividad.
 - Conformación del Consejo Nacional de Competitividad con representantes de los sectores público y privado.
 - Mejoramiento de la producción y la productividad
- Captar, adaptar, crear y difundir tecnologías.
- Desarrollar habilidades gerenciales a nivel del alto gobierno y la formación de un sector privado que asuma el papel de líder o socio del gobierno en el tema de la competitividad.

- Mejorar los procesos de planeación, gestión y control en las organizaciones públicas y privadas.
- Facilitar el acceso a recursos nacionales e internacionales para planeación, capacitación y asesoría técnica.
- Desarrollar sistemas y metodologías para la medición y seguimiento de las tendencias de la productividad a nivel sectorial, regional y nacional.
- Divulgar y adoptar las normas técnicas y de calidad internacionales.
- Aplicar el Sistema Ecuatoriano de Metrología, Normalización, Acreditación y Certificación.
 - Impulso a los mecanismos para que la actividad turística se desarrolle de manera sustentable, respetando el ecosistema, minimizando los impactos ambientales y sociales, conservando el patrimonio cultural y social de la nación y promoviendo la participación comunitaria.
 - Desarrollo de apoyos logísticos y de servicios
- Fomentar el desarrollo de cadenas productivas
- Estructurar redes de apoyo para la prestación de servicios tecnológicos, asesorías y esquemas de subcontratación.
- Desarrollar campañas agresivas de comercialización en el exterior de bienes y servicios nacionales de acuerdo a los correspondientes nichos de mercado.
 - Dotación de infraestructura física
- Apoyar concertaciones que permitan identificar y corregir las deficiencias de la infraestructura energética, portuaria, aeroportuaria, vial y de telecomunicaciones que afectan la competitividad del país.
- Promover la participación del sector privado para el desarrollo competitivo.
 - Identificación y difusión de tecnologías disponibles
- Establecer acuerdos sectoriales y multi sectoriales de competitividad.
- Establecer esquemas de responsabilidad compartida para el desarrollo y adopción de tecnologías.
- Racionalizar la institucionalidad pública en ciencia y tecnología.
 - Creación de un sistema nacional de información para la competitividad.
- Conformar un banco de información sobre tecnologías disponibles, precios y mercados.

Instituciones responsables:

Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Turismo, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores, CONAM, SECAP, SENACYT, IECE, CONUEP, Universidades y Escuelas Politécnicas, CONATEL, CONELEC, Dirección de Aviación Civil.

16.LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO Y ACCIONES ESTRATEGICAS PARA REDUCIR LA INEQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

16.1 De corto plazo

Incrementar el monto de transferencias desde el Gobierno a los hogares pobres y vulnerables

La restringida transferencia de recursos estatales hacia los hogares y sectores sociales vulnerables, no permite un mejoramiento significativo de sus condiciones de vida. Es deber del Gobierno asumir su desarrollo y protección, concentrando sus acciones en los grupos de mayor riesgo: niños, ancianos, madres, indígenas. Para su identificación y selección se cuenta con herramientas técnicas (mapas de pobreza, sistema de programación y seguimiento de la inversión pública, georeferenciación del gasto público) que deberían servir de base para garantizar que los fondos públicos se destinen efectivamente a la solución de los problemas socioeconómicos en aquellas zonas o áreas geográficas de menor desarrollo relativo, y que los programas y proyectos a ejecutarse se focalicen hacia quienes más lo necesitan.

El Gobierno deberá reasignar recursos disponibles del Presupuesto y buscar fuentes permanentes de ingresos adicionales que permitan potenciar los fondos públicos y orientar estas transferencias hacia los más pobres, mediante programas permanentes de educación, salud, infraestructura social y acciones de beneficio múltiple tales como: el bono solidario, la colación, almuerzo y beca escolar, la alimentación materna, el bono de la vivienda, medicina preventiva y medicamentos genéricos.

Acciones estratégicas:

- Orientación prioritaria del gasto público hacia las zonas de menor desarrollo relativo, grupos objetivos de población y sectores sociales prioritarios.
- Incrementar el porcentaje de gasto e inversión hacia los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento ambiental y proyectos sociales específicos.
- Fortalecer la ejecución del Plan Social de Emergencia.
 - Reorientación de los recursos humanos y materiales disponibles hacia acciones de prestación de servicios sociales básicos: salud y educación.

Instituciones responsables:

Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores, ODEPLAN, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, INNFA, Organismos de Cooperación Internacional.

Priorizar la devolución de los recursos congelados en la banca en marzo de 1999

Si bien con el apoyo de la AGD se ha logrado ejecutar un plan de devolución progresiva de los depósitos, éste no alcanza aún a cubrir el universo de la población afectada. El congelamiento bancario tiene un efecto regresivo en la distribución del ingreso, por lo que el Gobierno procederá a la devolución progresiva de los depósitos de los grupos más vulnerables de la población.

Acciones estratégicas:

- Devolución prioritaria de los recursos originalmente depositados en sucres equivalentes a menos de US\$ 2,000
- Devolución de recursos originalmente depositados en dólares equivalentes a menos de US\$ 1,000.
- Devolución prioritaria de los montos superiores a US\$ 5,000 depositados en sucres y dólares por ahorristas de la tercera edad.

Instituciones responsables:

Ministerio de Economía y Finanzas, Agencia de Garantía de Depósitos, Banco Central del Ecuador y Superintendencia de Bancos.

Vender los activos de la banca en poder del Estado

Una vez que mejoren las condiciones de riesgo país y para evitar la depreciación de los activos, el Estado aprovechará adecuadamente esta potencialidad a fin de generar ingresos para la devolución de los recursos congelados y con ello se apoye el proceso de reactivación y estabilización económica.

Acciones estratégicas:

- Lograr la mayor recuperación económica por la venta de activos.
- Estudiar mecanismos de promoción para la venta de activos entre los ecuatorianos residentes en el exterior.

Instituciones responsables:

Agencia de Garantía de Depósitos, Superintendencia de Bancos.

Incrementar los ingresos disponibles de los ecuatorianos y ecuatorianas

Para favorecer el crecimiento económico y productivo, promover un mayor flujo en los mercados de bienes y servicios y, por ende, mejorar el nivel de consumo de la población, se hace necesario continuar con el programa de incrementos de sueldos y salarios de los empleados públicos y privados y propiciar un crecimiento en las pensiones de jubilación y montepío.

Acciones estratégicas:

- Análisis del sistema de remuneraciones del sector público y revalorización de la escala.
- Consensos tripartitos para analizar incrementos al salario de los empleados del sector privado.
- Establecimiento de un sistema de valoración de las pensiones de jubilación y montepío para mantener actualizado su valor real.

Instituciones responsables:

Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, IESS, Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional, CONAREM, CONADES.

Establecer un programa temporal de empleo emergente vinculado con la obra pública

El Gobierno prevé ejecutar programas temporales de empleo emergente que generen considerables plazas de trabajo especialmente en el sector rural y grupos marginales, priorizando la ejecución de obras públicas y la creación de mayores oportunidades de ocupación local, a través de microempresas y organizaciones comunitarias.

Acciones estratégicas:

- Modificación de los contratos vigentes para la utilización intensiva de mano de obra local.
- Reforma al Código de Trabajo para permitir la contratación por horas.
- Desarrollo de un plan de mantenimiento de caminos vecinales, con la participación de los gobiernos locales y las comunidades.
- Tercerización de los servicios de mantenimiento y adecuación de las instituciones del sector público.
- Priorización de la ejecución de obras y proyectos que generen la mayor cantidad de empleo local.
- Fortalecer la ejecución del Plan Nacional de Empleo Microempresarial.
- Concertación tripartita entre Gobierno, empleadores y trabajos para buscar mecanismos que permitan mejorar los niveles actuales de empleo.

Instituciones responsables:

Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Turismo, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, FISE, Ministerio de Economía y Finanzas, OIT.

16.2 De mediano y largo plazo

Mejorar la equidad en la distribución del gasto público

Invertir en las prioridades de desarrollo de acuerdo a las necesidades locales y en las zonas y grupos de menor desarrollo, mejorando la focalización del gasto público y estableciendo mecanismos de asignación progresiva.

Acciones estratégicas:

- Mejoramiento del gasto público enfocado a los sectores más pobres
- Garantizar mediante la implantación de un sistema nacional de desarrollo social, el acceso a los servicios sociales básicos: educación, salud, agua potable y saneamiento ambiental y vivienda.
- Fortalecer los mecanismos de participación de los pobres en la definición de prioridades y en la evaluación y el control de las acciones públicas.
- Ampliar la cobertura de los servicios de educación, salud, saneamiento ambiental y vivienda en los sectores rurales y urbano marginales.
 - Establecimiento de criterios territoriales progresivos para la programación y ejecución del gasto como una política de Estado, en función de la situación relativa de las parroquias, cantones y provincias.

Instituciones responsables:

Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores, ODEPLAN, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, INNFA, Organismos de Cooperación Internacional.

Mejorar la calidad del gasto público

Es imprescindible mejorar la calidad del gasto público, a través de mecanismos eficientes de programación y ejecución presupuestaria, con especial referencia a la participación de los beneficiarios en la identificación de necesidades y prioridades.

Este ámbito supone cambios en los mecanismos de asignación de recursos y en las estrategias de gestión, modernizando la institucionalidad del Estado, incorporando mecanismos de rendición de cuentas, presupuestación por resultados o usuarios, y consolidando una política de inversión pública.

Acciones estratégicas:

- Priorización de la programación de recursos tomando en consideración las diversidades de género, étnico-culturales, intergeneracionales, locales y regionales.
- Generar mecanismos de participación de la población en la toma de decisiones sobre políticas y programas, proyectos y servicios sociales a implementar en los espacios locales: la parroquia, el cantón y la provincia.
- Generar nuevos mecanismos de participación en la organización, administración y gestión de servicios sociales básicos de diversa naturaleza a través de organizaciones especializadas de la sociedad civil: organizaciones comunitarias de base, incluyendo las de mujeres, organizaciones no gubernamentales, iglesias, universidades, asociaciones de profesionales, entre otros.

- Orientar la participación para: (a) la concesión de la administración de servicios públicos como guarderías, centros de atención a niños y niñas y adolescentes, comedores populares, etc.; (b) la organización de redes escolares autónomas y de escuelas cuya gestión es descentralizada en todos sus aspectos y con participación directa de las familias; (c) la ejecución de obras de infraestructura; (d) la implementación de actividades de capacitación y provisión de asistencia técnica a través de terceros distintos al Estado.
- Reformar la institucionalidad pública de prestación directa de servicios en caso de que no exista capacidad en la sociedad para atender estas actividades e iniciativas, a fin de orientarla a la búsqueda de resultados y objetivos.
- Crear e implementar instancias participativas de control y vigilancia que permita exigir calidad en los servicios públicos y una atención centrada en los usuarios y las usuarias.
 - Diseño de mecanismos que garanticen una inversión social eficiente y efectiva a través de la diferenciación entre las funciones de financiamiento y regulación del Estado y las funciones de administración de los servicios.
- Introducir reformas legales en la estructura y operación de los ministerios de manera de fortalecer sus funciones rectoras y normativas.
- Aprobar reformas a las leyes relacionadas con el sector social para mejorar los niveles de gestión y transferencia de recursos y competencias.
 - Fortalecimiento de las capacidades locales de gestión, a través de la descentralización y la desconcentración.
- Fortalecer la capacidad de planificación, gestión y seguimiento de los gobiernos y actores locales.
 - Establecimiento de un sistema de asignación de recursos que tome en cuenta las metas de crecimiento del país, sustentadas en las políticas y objetivos nacionales.
- Implementar políticas sectoriales de asignación de recursos.
- Fortalecer la capacidad sectorial para programación presupuestaria sobre la base de las prioridades técnicas y las necesidades locales.
- Asignar recursos priorizando los servicios básicos de salud, educación e infraestructura social y tomando en cuenta además el número efectivo de usuarios de los servicios sociales.
 - Análisis y definición de la gestión que deben cumplir las instituciones que conforman el sector público social.
- Reestructurar, implementar (corto plazo) e institucionalizar (mediano plazo) un modelo de gestión de los servicios sociales, especialmente de educación y salud, basados en la modernización, descentralización, desconcentración y participación social.
- Crear e institucionalizar un nuevo sistema para diseño, gestión y evaluación de políticas sociales.

Instituciones responsables:

Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores, ODEPLAN, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Corporaciones Regionales, Corporaciones de Desarrollo, FISE, Fondo de Solidaridad,

CONAM, CONAMU, CODENPE, CONADIS, INNFA, Organismos de Cooperación Internacional.

Estructurar los ingresos estatales de forma que favorezcan una redistribución progresiva de los recursos

Se plantea ejecutar una Reforma Tributaria Integral que simplifique la estructura impositiva, fortalezca los mecanismos para el cobro del Impuesto a la Renta -principal instrumento redistributivo de los ingresos fiscales- y, adicionalmente, continuar con los esfuerzos de control de la evasión y elusión en el pago de impuestos y aranceles.

Se impulsará una administración moderna y profesionalizada, que asegure el incremento progresivo y sostenido de la recaudación fiscal, con el fin de proporcionar una base estable de financiamiento al Presupuesto General del Estado.

Se propone, además, establecer un censor fiscal, es decir, un representante de la sociedad civil que vele por los ingresos públicos y el destino de los mismos, para cumplir con el objetivo de transparencia en la acción pública y generar confianza en los contribuyentes, lo que incentivará el pago de impuestos.

Acciones estratégicas:

- Mejoramiento del sistema de recaudación fiscal
- Fomentar la creación de una cultura tributaria.
- Garantizar una relación transparente entre el fisco y los contribuyentes.
- Ejecutar procesos y procedimientos que faciliten los servicios prestados y el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.
- Simplificar la estructura impositiva nacional.
 - . Recomendar las reformas necesarias respecto del marco legal y la normativa jurídica apropiada para la Administración Tributaria.
 - . Fortalecer al IVA como el único impuesto indirecto.
 - . Crear una nueva base consensuada, con los organismos del régimen seccional autónomo, para reformar los sistemas de cobro de impuestos prediales.
 - . Fortalecer los mecanismos para el cobro del Impuesto a la Renta.
 - . Establecer la figura de un censor fiscal.
- Ampliación de la base de contribuyentes y cabal aplicación de la normatividad tributaria
- Incorporar plenamente a los sectores agropecuario y acuicultor al cobro de los impuestos vigentes.
 - Mejoramiento de los mecanismos de control de la evasión y elusión tributaria y aduanera
- Reducir el impuesto a la circulación de capitales a su mínima expresión, para mantener la información de control.
- Optimizar la gestión administrativa financiera mediante la automatización generalizada de todos los procesos vinculados con la Administración Tributaria.

Instituciones responsables:

Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Comercio Exterior, Industrias y Pesca, Ministerio de Agricultura y Ganadería, SRI, Corporación Aduanera Ecuatoriana.

Luchar contra la impunidad de los malos manejos del sector financiero

Para que la confianza en el sector financiero retorne a la sociedad se debe castigar a los culpables de la crisis financiera. Si bien esta tarea es responsabilidad de la función judicial, el Gobierno, a través de las correspondientes instancias, estará preocupado por mantener activos los procesos, brindar información y aportar las pruebas pertinentes. Por el lado de la prevención, el adecuado control a la banca es una acción en marcha que se fortalecerá de forma prioritaria.

Acciones estratégicas:

- Apoyo a la justicia en la continuación de acciones legales contra los presuntos implicados.
- Mantenimiento de las acusaciones públicas y seguimiento a los juicios instaurados.
- Fortalecimiento de los mecanismos de control y supervisión del sistema financiero.

Instituciones responsables:

Ministerio de Gobierno, Superintendencia de Bancos, AGD, SRI, con el apoyo del H. Congreso Nacional y la Función Judicial.

Crear las condiciones para el acceso de los pobres a los activos productivos

Se crearán mecanismos que garanticen el acceso de los pobres a los recursos productivos, a la tecnología y a los mercados, con especial atención a las organizaciones de pequeños productores y microempresarios.

En este contexto, es importante difundir las preferencias arancelarias de que gozan los productos originarios de los países andinos, que privilegian el comercio de productos elaborados a mano o con procesos ecológicos.

Acciones estratégicas:

- Garantía de acceso de los pobres a los recursos productivos, a la tecnología y a los mercados.
- Apoyar los programas de servicios tecnológicos, que incluyan componentes de formación empresarial y capacitación de mano de obra.
- Mejorar los sistemas de información de precios y mercados.
 - . Difusión de las preferencias arancelarias existentes para productos elaborados a mano o que su fabricación se base en procesos ecológicos.

- Establecer sistemas de seguros para productores rurales de los sectores agropecuario, forestal y pesquero.
- Reformar la operación crediticia de la CFN que permita el fortalecimiento de las entidades de primer piso que se especializan en la atención a pequeños y microempresarios.
- Establecer un sistema de concesión de crédito en condiciones preferenciales para pequeños agricultores y microproductores.
- Fortalecer las organizaciones jurídicas de pequeños productores y microempresarios de los sectores productivos.
- Crear un fondo nacional para la adquisición de tierras mediante operaciones SWAP.
- Crear el fondo nacional de riego para el financiamiento (crédito) de rehabilitación de infraestructura privada de riego.
- Institucionalizar mecanismos de financiamiento de largo plazo a fin de que el sistema nacional de incentivos a la vivienda sea permanente.
 - Apoyo para que el acceso y el uso a los recursos productivos se de en un marco de sustentabilidad ambiental que asegure la equidad social y la calidad de vida.
- Orientar el ordenamiento de asentamientos humanos y de las actividades productivas, en función del uso adecuado de los recursos naturales.
- Promover el incremento del valor de los bosques naturales, a través de la apertura y la venta de servicios ambientales.
- Normar el uso y ocupación del suelo en las áreas de interés turístico y zonas de influencia de los atractivos turísticos inventariados, en coordinación con las municipalidades.
- Promover la actividad turística como base del desarrollo sustentable considerando la operación descentralizada de la misma.
- Fomentar la producción agroindustrial de bienes ecológicos y de alta calidad para el mercado internacional.

Instituciones responsables:

Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Turismo, Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, Ministerio de Relaciones Exteriores, Corporación Financiera Nacional, Banco Nacional de Fomento, Superintendencia de Bancos, Municipalidades, Organismos de Cooperación Internacional

Fortalecer al sector productivo por su papel de absorción de mano de obra

Dados los altos niveles de desocupación y subocupación, será necesario garantizar los niveles de empleo existentes y potenciar la eficiencia competitiva de los sectores que tienen amplia capacidad de expandir la oferta laboral, tales como áreas del sector primario, construcción, manufactura, turismo y obra pública.

Especial atención merece el sector de la pequeña industria y artesanía. Para mejorar su poder de producción, favorecer procesos de acopio de bienes y principalmente crear fuentes de empleo, es necesario impulsar la conformación de asociaciones de

productores o exportadores por ramas de actividad para incrementar la oferta exportable y promocionar la venta en el exterior compartiendo costos.

Asimismo, se requiere organizar y fortalecer cadenas productivas de bienes de consumo interno y de exportación para aprovechar las ventajas comparativas de estas organizaciones.

Es necesario tener presente la importancia que tiene la industria de la maquila como generadora de ocupación de mano de obra y las posibilidades que el país puede ofrecer en este campo, considerando la gran oferta de mano de obra disponible y las destrezas de los trabajadores ecuatorianos.

También se deberá estudiar la conveniencia de ampliar el desarrollo de zonas francas en distintos sitios del país, tomando especial cuidado de que no se afecte la producción nacional y de que contribuya a la generación de empleo.

Acciones estratégicas:

- Establecimiento de reformas y adecuación de la legislación en los ámbitos financiero, laboral, de contratación pública y privada, de fomento productivo, entre otras, como base de la reactivación productiva.
- Reactivación sostenida y paulatina de los sectores productivos.
- Reactivar el sector agropecuario y agroindustrial.
 - . Mejorar la productividad, calidad y competitividad de los productos de consumo interno y de exportación.
 - . Consolidar el Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria (SESA).
 - . Robustecer la organización gremial de los productores.
 - . Impulsar programas de titulación de tierras.
 - . Transferir a los usuarios la administración y mantenimiento de los sistemas de riego en uso.
 - . Ampliar y mejorar el Sistema de Información y Precios de Mercado.
- Impulsar la participación de la mayoría de productores y productoras en los procesos de comercialización, acopio y negociación.
- Conformar consorcios, cooperativas o asociaciones de pequeños productores o exportadores por ramas de actividad.
- Promover convenios y alianzas de asociación entre productores de materias primas y empresarios manufactureros, de comercio y de servicios.
- Impulsar las acciones tendientes a la consecución de créditos de largo plazo para los productores y para los exportadores pequeños.
- Apoyar, mediante acuerdos entre el sector público y privado, a la innovación tecnológica y a la adecuada transferencia de tecnología.
- Promover y diversificar las exportaciones no tradicionales.
 - . Impulsar el establecimiento del Seguro de Crédito a la Exportación especialmente para los pequeños exportadores.
- Reactivación de la construcción y obra pública.
- Impulsar el desarrollo de la infraestructura rural y equipamiento comunitario.
- Apoyar el desarrollo de planes de vivienda en áreas urbanas, urbano marginales y rurales.
 - Desarrollo de un programa de microempresas turísticas en zonas rurales y sectores urbanos deprimidos.

- Desarrollo de proyectos de turismo sustentable en comunidades.
- Apoyo a empresas comunitarias de producción, servicios y comercialización.
- Impulso de iniciativas locales de producción que se vienen ejecutando a través de cooperativas y redes financieras.
- Fortalecimiento de operaciones de maquilado.
- Promover contratos entre firmas extranjeras y empresas maquiladoras nacionales.
 - Elaboración de proyectos para ampliación de zonas francas o implantación de nuevas zonas.

Instituciones responsables:

Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, CORPEI, CONAZOFRA, Ministerio de Turismo, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Corporación Financiera Nacional, Banco Nacional de Fomento, Banco de la Vivienda, Organismos de Cooperación Internacional.

Crear mecanismos para incluir a los grupos en situación de desventaja como perceptores prioritarios de los beneficios de la acción pública

Es fundamental desarrollar acciones encaminadas a reducir las inequidades sociales mediante el fortalecimiento de la participación de los actores en los procesos de toma de decisiones. Asimismo, será necesario reformar el sistema político con el propósito de que éste sea más representativo.

Acciones estratégicas:

- Participación en la toma de decisiones.
- Apoyar y utilizar el patrimonio social de los espacios locales para potenciar los mecanismos de participación en la toma de decisiones.
- Desarrollar mecanismos participativos de establecimiento de prioridades y programación del gasto.
- Instrumentar sistemas de rendición de cuentas en el nivel local.
 - Modificación del sistema político a fin de que sea representativo
- Iniciar el proceso de discusión de la nueva Ley de Elecciones, para establecer los principios que aseguren la representatividad regional balanceada.
- Establecer, en conjunto con la Función Electoral, un programa de educación para la democracia.
 - Reducción de la discriminación social.
- Establecer campañas de información sobre derechos humanos.
- Fomentar, mediante la educación y procesos informativos, el pensamiento y la convivencia intercultural, a través del conocimiento y respeto de la diversidad.
- Capacitar a las personas con discapacidad para su inserción en el mercado laboral.
- Fortalecer la integración entre los Consejos de Derechos: Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del

Ecuador (CODENPE), Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS) y el Sistema Nacional de Planificación Participativo y Descentralizado.

- Incorporación en los programas educativos de temas relacionados con los Derechos Colectivos.
- Creación y fortalecimiento de mecanismos de denuncia y vigilancia ciudadana sobre el incumplimiento de los derechos.

Instituciones responsables:

Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Relaciones Exteriores, ODEPLAN, CONAM, CONAMU, CODENPE, CONADIS, Función Electoral, H. Congreso Nacional.

17.OTRAS ESTRATEGIAS QUE APOYAN EL LOGRO DEL CRECIMIENTO Y LA REDUCCIÓN DE LA INEQUIDAD

La construcción de un país seguro, en el ámbito nacional e internacional, demanda que las actividades del sector público y privado se desenvuelvan en un ambiente de estabilidad y paz social, por lo que se propone:

En materia de **Defensa Nacional**, lograr el fortalecimiento de las relaciones con los países vecinos y fuerzas políticas sociales, preservando la inalienabilidad del territorio nacional, garantizando la estabilidad interna y manteniendo la legitimidad democrática.

- El Estado Ecuatoriano respetará y hará respetar los principios, normas y tratados del Derecho Internacional.
- Orientar las acciones al mantenimiento de la paz a través de medidas de confianza, de igualdad jurídica de los Estados y de la convivencia pacífica.
- Apoyar al desarrollo integral de las zonas fronterizas con énfasis a la frontera norte.
- Defender los derechos territoriales.
- Reforzar la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas.
- Mantener bien entrenada y equipada a la Fuerza Pública para el cumplimiento de sus misiones.
- Fortalecer las relaciones cívico-militares para una adecuada integración en la Defensa Nacional.
- Alcanzar un elevado grado de alistamiento y capacidad de acción inmediato.
- Mantener estrecha cooperación entre las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en la planificación y ejecución de operaciones conjuntas.
- Fortalecer las empresas de Fuerzas Armadas relacionadas con la Defensa Nacional.
- Fortalecer la conciencia nacional de defensa en la población.
- Participar en misiones conjuntas de paz.

Estructurar un esquema de **seguridad ciudadana** que permita garantizar el ejercicio de las libertades, de los derechos individuales y colectivos.

- Establecer un sistema descentralizado de seguridad ciudadana y defensa civil en cada una de las provincias.
- Establecer un sistema de información y base de datos sobre seguridad ciudadana.
- Establecer un sistema de comunicación de emergencia entre los organismos que conforman las juntas provinciales, cantonales y parroquiales de seguridad ciudadana y defensa civil.
- Promover la participación ciudadana en la prevención de la violencia.
- Auspiciar una cultura de tolerancia y convivencia.
- Generar una institucionalidad que procese pacíficamente los conflictos de la sociedad.
- Implementar y fortalecer un sistema de salud con capacidad de atención y rehabilitación de víctimas de la violencia.
- Apoyar la seguridad comunitaria en zonas de alto riesgo.
- Controlar los pasos fronterizos no autorizados, para evitar el tráfico de delincuentes, de armas, municiones, explosivos, drogas y precursores químicos.
- Aprovechar apropiadamente los mecanismos de cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico.
- Mejoramiento de la Administración de Justicia en el área de seguridad pública y rehabilitación social.

La alta vulnerabilidad del país a eventos adversos y desastres naturales, obliga a definir acciones de **asistencia a desastres**.

- Elaborar un plan nacional de defensa civil para capacitar y preparar a las instituciones y a la población ante eventos adversos y desastres.
- Elaborar un plan de contingencia a nivel provincial, que incluya medidas de preparación, prevención y mitigación de riesgos para cada hipótesis de evento natural o desastre que se prevea.
- Fortalecer la organización sectorial y nacional del Sistema Nacional de Defensa Civil.
- Llevar adelante una reforma institucional para contar con una estructura organizacional y legal ágil y eficiente para la prevención y gestión de riesgos ante eventos adversos.
- Conformar una red nacional de alta tecnología de información meteorológica.
- Fortalecer las capacidades institucionales y la organización social en los programas de prevención y gestión de riesgo.

Instituciones responsables:

Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Gobierno y Policía, Ministerio de Relaciones Exteriores.

18.FINANCIAMIENTO DEL PLAN

El financiamiento del Plan está basado en el resultado que se espera lograr de la aplicación de políticas y acciones estratégicas, especialmente aquellas referidas al ámbito fiscal, que permitirán la generación de ingresos suficientes para su ejecución.

Un importante porcentaje de los ingresos servirá para financiar los programas del sector social, logrando mejorar la equidad, la eficiencia y la calidad en el gasto social.

El Gobierno se propone también conseguir la estabilidad macroeconómica que genere confianza en los agentes económicos, para el desarrollo de proyectos de inversión productiva, generando empleo y bienes para los mercados locales y externos.

Las reformas legales establecidas para hacer frente al grave déficit fiscal, el estricto control del gasto, la renegociación de la deuda externa, el proceso de descentralización y redimensionamiento del sector público, permitirán generar ingresos para destinarlos a gastos operativos y de inversión, especialmente para este último rubro, que ha sido el que ha presentado mayores restricciones de financiamiento, como efecto de la superposición de prioridades en el gasto y de los problemas naturales y financieros registrados en el país.

Las políticas y medidas que se adopten por el lado de los ingresos -petroleros, impuestos a las importaciones, a la renta, al valor agregado, a los consumos especiales y otros- permitirán la generación de recursos fiscales para el sector público no financiero por US\$ 19.600 millones en el período 2000-2003, como se observa en el siguiente cuadro.

INGRESOS FISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

US\$ millones

Concepto	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Petroleros	1.417	1.911	2.125	2.337	7.790
No Petroleros	2.195	2.793	2.994	3.040	11.022
Otros Operacionales (PETROECUADOR, INECEL, EMETEL, Otros)	140	184	212	252	788
TOTAL	3.752	4.888	5.331	5.629	19.600

Fuente: Año 2000, Ministerio de Economía y Finanzas; Período 2001-2003, estimaciones ODEPLAN

Otros recursos que ayudarán a financiar los gastos operativos, de capital e inversiones del sector público no financiero, especialmente en el sector social, provienen del Banco del Estado y del Fondo de Solidaridad, que se estima para el período 2000-2003, en US\$ 339 millones.

**INGRESOS PROVENIENTES DE LA GESTION DEL BANCO DEL ESTADO
Y FONDO DE SOLIDARIDAD**
US\$ millones

	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Banco del Estado	30	44	60	70	204
Fondo de Solidaridad	15	35	40	45	135
TOTAL	45	79	100	115	339

Fuente: ODEPLAN Programa Anual de Inversiones y Actividades

Además, para financiar los gastos del sector público no financiero, se deben considerar los recursos provenientes de los desembolsos de créditos externos contratados y los aportes de la cooperación internacional no reembolsable, que se aprecia en el cuadro siguiente:

**INGRESOS PROVENIENTES DE CRÉDITOS EXTERNOS Y
COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE**
US\$ millones

ORIGEN	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Créditos Externos: (1)	901.9	565.5	648.0	660.0	2.775.4
Organismos Internacionales	683.7	353.6	398.0	280.0	1.715.3
Gobiernos	159.1	184.4	180.0	250.0	773.5
Bancos	34.1	23.5	70.0	130.0	257.6
Proveedores	25.0	4.0	-	-	29.0
Asistencia no Reembolsable:	7.0	13.1	15.0	25.0	60.1
TOTAL	908.9	578.6	663.0	685.0	2.835.5

Nota: (1) No incluyen desembolsos de crédito para entidades financieras públicas.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas/Programación Desembolsos Créditos Externos 2000-2001
Ministerio de Relaciones Exteriores/Detalle de Convenios Internacionales
ODEPLAN estimaciones años 2001-2003

Todas las fuentes de recursos señaladas posibilitarán que el Gobierno cuente con adecuadas disponibilidades para financiar los requerimientos de los sectores social, productivo, de infraestructura y de actividades que corresponden a defensa nacional, asuntos exteriores e interiores, así como para cubrir las transferencias a las entidades de desarrollo seccional y otras instituciones públicas.

En el cuadro que consta a continuación se observan las asignaciones a los diferentes sectores del Gobierno Central para cubrir gastos operativos, de capital e inversiones, a través del Presupuesto. Las estimaciones de los gastos para el período 2001-2003 no incluyen pagos por el servicio de la deuda, los cuales se cancelarán con recursos fiscales atendiendo los compromisos establecidos por el Gobierno.

GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL (1)
(gastos operativos, de capital e inversión)
 US\$ millones

Sectores	2000	2001	2002	2003	TOTAL	Estructura porcentual
Social	502	1.005	1.098	1.175	3.780	35.2%
- Educación y Cultura (3)	299	446	470	485	1.700	15.8%
- Salud (3)	93	146	175	200	614	5.7%
- Bienestar Social (3)	84	341	365	395	1.185	11.0%
- Vivienda y Saneamiento (3)	22	61	75	80	238	2.2%
- Trabajo	4	11	13	15	43	0.4%
Productivo (2)	111	158	180	223	672	6.3%
- Agropecuario	103	140	160	200	603	5.6%
- Industrias y Comercio	6	11	12	13	42	0.4%
- Turismo	2	7	8	10	27	0.3%
Infraestructura	196	308	311	314	1.129	10.5%
- Obras Públicas (3)	175	295	296	297	1.063	9.9%
- Recursos Naturales	17	5	6	7	35	0.3%
- Ambiente	4	8	9	10	31	0.3%
Otros Institucionales	874	868	872	876	3.490	32.5%
- Asuntos del Exterior	36	44	45	46	171	1.6%
- Asuntos del Interior	148	244	245	246	883	8.2%
- Defensa Nacional	220	345	346	347	1.258	11.7%
- Otros (4)	470	235	236	237	1.178	11.0%
Transferencias	192	458	500	505	1.655	15.4%
- Desarrollo Seccional	192	458	500	505	1.655	15.4%
TOTAL	1.875	2.797	2.961	3.093	10.726	100.0%
PIB (5)	13.316	17.847	18.668	19.471		
En Porcentaje del PIB	14.1%	15.7%	15.9%	15.9%		

Notas: (1) No incluye pagos por servicio de la deuda;

(2) No incluye las líneas de crédito previstas para la reactivación del Sector Productivo a través del Sistema Financiero Público (CFN y Banco de Fomento);

(3) Incluye los Programas del Plan Social Emergente;

(4) Incluye los sectores Legislativo, Jurisdiccional, Administrativo, Finanzas y otros organismos del Estado;

(5) Datos: 2000 semidefinitivos; 2001 provisional (Proforma); 2002-2003 estimados ODEPLAN.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas /Presupuesto codificado junio 2000/ ODEPLAN estimaciones años 2001-2003

Como se observa, para dar el necesario sustento económico al gasto social en el período del Plan, se estima asignar a través del Presupuesto del Gobierno Central, en el año 2003 la cantidad de US\$ 1.175 millones, que implica pasar de 3.8% del PIB en el año 2000, al 6.0% con relación al PIB del año 2003, cambiando la participación tradicional observada en años anteriores.

Los otros sectores presentan también variaciones porcentuales con respecto al PIB, como se observa en el siguiente cuadro:

**RELACIÓN POR SECTORES
GASTO TOTAL GOBIERNO CENTRAL EN RELACION AL PIB**

Sectores	2000	2003
Social	3.8	6.0
Productivo	0.8	1.1
Infraestructura	1.5	1.6
Otros	6.6	4.5
Transferencias	1.4	2.6
Total	14.1	15.9

Fuente: ODEPLAN, Gasto Total Gobierno Central 2000-2003

Para el período de ejecución del Plan se considera que las Inversiones del Sector Público no Financiero alcanzarán un total de US\$ 5.159 millones, de los cuales con recursos internos se financiarán US\$ 3.587 millones y con recursos externos US\$ 1.572 millones, revirtiendo el comportamiento que en los últimos años ha presentado el financiamiento del Programa de Inversiones -PAI-, al mejorar el financiamiento del Plan con la generación de recursos internos, alimentados significativamente por los ingresos fiscales del Presupuesto del Gobierno Central.

**FINANCIAMIENTO INVERSION SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
POR FUENTES**
US\$ millones

Fuentes	2000	2001	2002	2003	TOTAL	Estructura porcentual
Recursos Internos	590.9	949.5	988.1	1.058.8	3.587.3	69.5%
Presupuesto Gobierno Central	329.3	649.8	658.1	683.8	2.321.0	45.0%
Créditos Internos	30.0	44.0	60.0	70.0	204.0	3.9%
Otros Recursos Institucionales	216.6	220.7	230.0	260.0	927.3	18.0%
Fondo de Solidaridad	15.0	35.0	40.0	45.0	135.0	2.6%
Recursos Externos	367.9	371.2	412.0	421.0	1.572.1	30.5%
Créditos Externos	365.5	367.3	406.0	412.0	1.550.8	30.1%
Asistencia no Reembolsable	2.4	3.9	6.0	9.0	21.3	0.4%
TOTAL	958.8	1.320.7	1.400.1	1.479.8	5.159.4	100.0%
PIB	13.316	17.847	18.668	19.471		
En Porcentaje del PIB	7.2%	7.4%	7.5%	7.6%		

Fuente: ODEPLAN, Programa Anual de Inversiones año 2000

ODEPLAN estimaciones en función de las metas macroeconómicas del Plan para el período 2001-2003.

Con el financiamiento de las inversiones del sector público no financiero, que consta en el cuadro precedente, se ejecutarán los programas y proyectos derivados de las políticas y estrategias que establece el presente Plan.

El cuadro que consta a continuación contiene el financiamiento para la inversión prevista en el Plan por niveles administrativos del Sector Público no Financiero. Es

significativa la inversión prevista para el Gobierno Central para atender los servicios básicos de la población, especialmente en zonas de menor desarrollo, y la reactivación del sector productivo del país.

En el nivel de las Empresas Públicas, la inversión que ejecute Petroecuador con sus propios recursos, será fundamental para cumplir con las políticas y estrategias del Plan y atraer la participación del sector privado.

En el caso de los Gobiernos Seccionales, se consideran asignaciones importantes, tomando en cuenta que deberán ejecutarse procesos de descentralización.

Finalmente, en el rubro "Otros" constan asignaciones para las Universidades y Escuelas Politécnicas, para inversiones en infraestructura y en investigación a fin de vincular su accionar con actividades que favorezcan la reactivación del sector productivo.

**FINANCIAMIENTO INVERSION SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
POR NIVELES ADMINISTRATIVOS**

US\$ millones

Niveles Administrativos	2000	2001	2002	2003	TOTAL	Estructura porcentual
<u>Gobierno Central</u>	513.7	642.6	655.0	670.0	2.481.3	48.1%
<u>Empresas Públicas</u>						
- Petroecuador	166.0	176.7	190.5	198.6	731.8	14.2%
- Otras	50.6	53.5	65.3	68.2	237.6	4.6%
<u>Resto del Sector Público</u>						
-Gobiernos Seccionales(1)	192.0	401.0	440.6	492.6	1.526.2	29.6%
- Otros (2)	36.5	46.9	48.7	50.4	182.5	3.5%
TOTAL	958.8	1.320.7	1.400.1	1.479.8	5.159.4	100%
PIB	13.316	17.847	18.668	19.471		
En Porcentaje del PIB	7.2%	7.4%	7.5%	7.6%		

Nota: (1) Incluye financiamiento fiscal, recursos propios, crédito BEDE, crédito externo y cooperación no reembolsable para Municipios, Consejos Provinciales y Empresas Municipales

(2) Incluye Universidades y Escuelas Politécnicas

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas/Operaciones del Sector Público No Financiero 2000; ODEPLAN Programas Anuales de Inversión años 2000 y 2001; y, proyecciones 2002-2003

En cada uno de los niveles referidos, se ejecutarán programas y proyectos derivados de las políticas y estrategias que establece el presente Plan.

Dentro de la ejecución del Plan tienen especial importancia los proyectos considerados en los programas anuales de inversión (PAI), porque a través de éstos se cumplen los objetivos prioritarios del Gobierno Nacional, concluyendo obras importantes iniciadas en períodos anteriores e iniciando otras propuestas por el actual Gobierno para mejorar las condiciones de vida de la población.

En el cuadro que consta a continuación se detallan algunos proyectos cuyos montos de inversión son más significativos dentro de la programación anual de inversiones.

**PRINCIPALES PROYECTOS DEL PROGRAMA DE INVERSIONES
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO**

US\$ millones

Proyectos	Entidad Ejecutora	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Sector Social		61,6	88,2	98,7	81,3	329,8
Reforzamiento Educación Técnica	MEC	4,0	2,0	9,0	9,0	24,0
Programa de Redes Autónomas Escolares - Redes Amigas-	MEC	3,3	5,8	6,0	6,9	22,0
Reparación y Construcción de Infraestructura Escolar y Deportiva	MEC	2,3	26,0	10,0	10,0	48,3
Programa Nacional de Ciencia y Tecnología	SENACYT	3,0	2,5	2,5	3,0	11,0
Terminación del Proyecto Saraguro-Yacuambi	MBS	2,6	2,7	-	-	5,3
Programa Nuestros Niños	MBS	6,9	14,8	14,2	10,0	45,9
Desarrollo Pueblos Indígenas y Negros	CODENPE	12,7	10,0	10,0	10,0	42,7
Salud y Desarrollo -FASBASE II-	Min. Salud	3,6	6,5	7,0	5,4	22,5
Servicios de Salud -MODERSA-	Min. Salud	2,1	2,7	8,0	10,0	22,8
Quirófanos Móviles	Min. Salud	2,0	2,0	4,0	5,0	13,0
Agua Potable Santa Elena	CEDEGE	18,1	10,0	18,0	-	46,1
Saneamiento para Comunidades Rurales y Pequeños Municipios - PRAGUAS-	MIDUVI	1,0	3,2	10,0	12,0	26,2
Sector Productivo		57,5	102,4	118,8	54,8	333,5
Sistema de Información y Censo Agropecuario	MAG	3,1	5,3	6,6	-	15,0
Modernización de los Servicios Agropecuarios	MAG	2,2	7,9	9,0	9,1	28,2
Manejo de Recursos Costeros	PMRC	2,1	1,7	2,0	3,0	8,8
Construcción Trasvase II y III	CRM	21,2	29,5	28,5	-	79,2
Riego Catarama	CEDEGE	5,3	8,8	8,0	11,2	33,3
Control de Inundaciones Cuenca Baja del Guayas	CEDEGE	2,2	3,1	5,0	7,0	17,3
Riego Zapotillo	PREDESUR	13,1	33,1	41,9	-	88,1
Sistema de Riego Tahuín	CODELORO	0,1	2,0	4,5	5,0	11,6
Riego Tabacundo	CPPichincha	8,0	8,0	10,0	13,0	39,0
Riego Pillaro	CORSICEN	0,2	2,0	2,0	5,0	9,2
Control de Inundaciones Esmeraldas	CORSINOR	-	1,0	1,3	1,5	3,8
Sector Infraestructura		98,5	168,3	127,4	41,7	435,9
Paso Lateral de Ambato	MOP	10,1	8,0	15,0	-	33,1
Carretera Baños-Puyo	MOP	5,2	10,5	6,5	-	22,2
Carretera Cuenca-Azogues-Biblián	MOP	8,0	19,1	-	-	27,1
Carretera Interoceánica	MOP	8,2	9,3	-	-	17,5
Troncal Amazónica	MOP	6,0	60,0	39,0	-	105,0
Carretera Casa de Máquinas-Méndez	MOP	10,0	8,0	16,0	-	34,0
Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Vías	MOP	15,9	27,4	27,0	21,6	91,9
Carretera Ibarra-San Lorenzo	MOP	4,8	8,0	8,0	6,0	26,8
Carretera Cuenca-Molleturo	MOP	6,3	5,1	2,0	1,9	15,3
Rehabilitación Vías	MO/DOPECUADOR	8,5	7,3	10,0	12,2	38,0
Central Hidroeléctrica Daule-Peripa (Terminación)	CEDEGE	12,8	3,7	0,6	-	17,1
Propósito Múltiple Chone (Control de Inundaciones ciudad)	MIDUVI	2,7	1,9	3,3	-	7,9
Otros		31,0	57,9	22,4	19,5	130,8
Ampliación del Sistema de Telecomunicaciones	Policía Nac.	5,0	4,7	6,0	7,5	23,2
Modernización de la Policía Nacional para Garantizar el Orden y la Seguridad	Policía Nac.	16,4	43,5	9,9	-	69,8
Centro de Rehabilitación Social de Santo Domingo de los Colorados	Dir. Nac. de Rehabilitación Social	0,1	1,1	1,5	2,0	4,7
Programa Multisectorial de Preinversión	ODEPLAN	4,5	3,6	-	-	8,1
Infraestructura Fronteriza- Plan de la Paz-	MRREE	5,0	5,0	5,0	10,0	25,0
Desarrollo Seccional		-	50,0	50,0	50,0	150,0
Gran Proyecto de Mantenimiento de Caminos Vecinales con Participación de Microempresas Locales	Consejos Provinciales / MOP / Microempresas	-	50,0	50,0	50,0	150,0
TOTAL		248,6	466,8	417,3	247,3	1.380,0
Total PAI		958,8	1.320,7	1.400,1	1.479,8	5.159,4

Fuente: ODEPLAN, Programa Anual de Inversiones Año 2000-2001

ODEPLAN, Estimaciones en función de las metas macroeconómicas del Plan para el período 2001-2003

De otra parte, con la participación del sector privado se tiene previsto invertir en el sector hidrocarburífero un total de US\$ 2.700 millones para la ejecución de los siguientes proyectos: construcción del oleoducto de crudos pesados (OCP), la reactivación de la producción de los cinco principales campos de PETROECUADOR (Shushufindi, Sacha, Auca, Cononaco y Libertador), la exploración y explotación de los campos Ishpingo, Tiputini y Tambococha, la exploración de nuevas reservas petroleras y de gas natural en la zona sur-oriental del país y en el Golfo de Guayaquil y la incorporación de tecnología para la modernización de las Refinerías de La Libertad y Esmeraldas.

Asimismo, con el concurso del capital privado, se invertirán aproximadamente US\$ 1.180 millones en la ejecución de importantes proyectos de generación eléctrica entre ellos San Francisco, Termoriente, Mazar, generación eléctrica utilizando gas del Golfo y Toachi Pilatón.

Finalmente, mediante las concesiones viales de los corredores: Santo Domingo-Jujan/Naranjal-El Guabo y Rumichaca-Guayllabamba/Aloag-Riobamba, se estima que el sector privado invertirá US\$ 99 millones en el período del Plan.

19. RIESGOS Y VIABILIDAD

19.1 POLÍTICOS

Los acontecimientos políticos que ha enfrentado el país en los últimos años han evidenciado el frágil sistema de gobernabilidad. La incapacidad del gobierno y de los distintos actores de la sociedad civil para construir acuerdos mínimos en torno a objetivos nacionales ha sido un limitante para el logro de la estabilidad económica y política. De permanecer esta situación y no crearse espacios de diálogo y negociación, el gobierno corre el riesgo de una rápida deslegitimación y una fuerte oposición en torno a las propuestas de cambio.

Los proyectos de reforma estructural que impulsa el gobierno nacional requieren de leyes marco y específicas aprobadas por el Congreso Nacional, lo que obliga contar con una mayoría en el Parlamento; de no ser así, los procesos de transformación económica pueden paralizarse causando impactos negativos en la economía nacional.

Por otra parte, las demandas por la autonomía de algunas provincias que han sido ratificadas mediante consultas populares, constituyen mecanismos de presión para exigir mayores asignaciones de recursos y autonomía en la gestión, de no ser atendidas pueden generar protestas que atenten contra el objetivo de unidad nacional. A lo anterior se suma la existencia de conflictos de intereses entre instituciones que tienen las mismas competencias, como MOP y CORPECUADOR, Gobernaciones y Prefecturas, Gobierno Central y Gobiernos Locales. Ante esta situación el Gobierno debe impulsar los procesos de descentralización y desconcentración y transferir las competencias y recursos de forma clara y eficiente, coordinar acciones, identificar actores y lograr la participación y control social sobre la utilización de los recursos.

La corrupción en los sectores público y privado es base de la desconfianza y descrédito y refleja la pérdida de valores de la sociedad. La impunidad impide la legitimación de las acciones del gobierno y del sistema de justicia, mientras que

aumentan las exigencias de sanción a los responsables por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Si el gobierno y la justicia no facilitan las investigaciones y no actúan oportunamente en los procedimientos de su competencia, pierden credibilidad y debilitan aún más la estabilidad económica y política del país.

19.2 ECONÓMICOS

La alta dependencia de la economía ecuatoriana a las exportaciones de productos tradicionales, en especial del petróleo, torna vulnerable el proceso de dolarización, pues éste puede ser afectado por una eventual disminución en los precios internacionales.

En el caso de que el gobierno no establezca mecanismos de protección ante shocks externos, la economía en su conjunto se vería seriamente afectada y se agudizarían los niveles de conflictividad social.

Por esta razón será importante que el gobierno destine toda la atención posible a la producción para exportación de productos no tradicionales, así como de productos semielaborados y elaborados, que permitirán una fuente de ingresos indispensable para sostener el proceso de dolarización.

El proceso de convergencia de los precios domésticos a precios internacionales ha provocado un aumento en los niveles de inflación afectando la capacidad adquisitiva de la población. Frente a esta situación es necesario adoptar medidas que atenúen los efectos sociales subyacentes a este proceso, en especial aquellos que inciden sobre las condiciones de vida de la población más pobre.

La pérdida de confianza, la falta de liquidez y el mantenimiento de elevadas tasas de interés en el sistema financiero, limitan el ahorro interno, impiden la reactivación productiva y crean incertidumbre en los agentes económicos, afectando la imagen del gobierno. En este ámbito se precisa una eficiente aplicación del marco legal y el fortalecimiento y posicionamiento de las instituciones de control.

El incumplimiento de los acuerdos con los organismos financieros internacionales y la imposibilidad de pago de la deuda externa provocarían falta de credibilidad en el gobierno ecuatoriano y cierre de líneas de crédito, lo que impediría cumplir con algunos de los objetivos contenidos en el Plan, especialmente aquellos que dependen del financiamiento internacional.

Sin embargo, el país cuenta con importantes recursos provenientes de la cooperación internacional que han servido para financiar programas y proyectos de impacto social, infraestructura, desarrollo productivo, reformas y modernización institucional y atención a las emergencias provocadas por efecto de desastres naturales. Una gran parte de estos recursos no han podido ser utilizados por la falta de provisión de fondos que permitan cubrir la contraparte nacional, de gestión administrativa y de continuidad de los ejecutores. Para evitar la pérdida de estos recursos, es necesario prever fuentes de financiamiento permanentes provenientes del Fondo de Solidaridad, del Banco del Estado y del Presupuesto del Gobierno Central, que garanticen la contraparte nacional y agilicen el cumplimiento de acuerdos y convenios.

De continuar las condiciones actuales de inestabilidad económica, será difícil enfrentar las causas que producen y reproducen la pobreza, lograr objetivos de crecimiento

sostenido y mantener la gobernabilidad. De allí, que el logro de la estabilidad constituye un requisito necesario para encauzar la economía y configurar un horizonte de confianza para la inversión productiva, impulsar el crecimiento robusto y sano de la actividad económica, disminuir los niveles de desempleo y superar la pobreza. Las condiciones para alcanzar la estabilización macroeconómica se describen mas adelante.

19.3 SOCIALES

La falta de reactivación económica, el deterioro de los salarios reales, el incremento del nivel de desempleo y subempleo y el aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos son factores que deterioran la calidad de vida de la población, deslegitiman la acción del gobierno y aumentan las presiones sociales.

Para enfrentar estos desequilibrios es necesario definir acciones emergentes de impacto inmediato y efectivo que incorporen la participación ciudadana y control social, y acciones a mediano plazo que sienten las bases para un desarrollo social sostenido como las planteadas en el presente Plan de Gobierno.

19.4 NATURALES

El acontecimiento de desastres naturales como el fenómeno de El Niño, la erupción de volcanes, deslaves, provocan el deterioro de la infraestructura física y de las condiciones económicas y sociales, lo que evidencia la vulnerabilidad de la infraestructura, la reorientación de los recursos fiscales y la limitada capacidad de respuesta de las instituciones para atender estos eventos. Enfrentar esta situación requiere de la formulación de un plan de mitigación de riesgos naturales. Dicho plan deberá contemplar la asignación de recursos, campañas de concientización, reconocimiento de las formas de organización de la sociedad local, y deberá vincular a la población, a las autoridades locales y a las instituciones en las acciones tendientes a minimizar los impactos de estos fenómenos.

19.5 PLANIFICACIÓN NACIONAL

Diferentes sectores sociales y económicos han cuestionado la falta de un Plan que oriente las decisiones y acciones de los organismos y entidades del sector público. Ello se ha interpretado como una carencia gubernamental de falta de objetivos y políticas nacionales.

El presente Plan de Gobierno 2000-2003, responde a la necesidad de contar con un acuerdo programático que incorpora los compromisos del gobierno y la sociedad para lograr los objetivos de crecimiento, equidad, superar los efectos de la crisis, atenuar en el corto plazo la agudización de la pobreza y consolidar la democracia impulsando la modernización, la descentralización y la participación ciudadana.

El siguiente paso en materia de planificación será la elaboración de los Planes de Desarrollo de cada una de las provincias, en los cuales se deberán recoger los lineamientos de política y acciones estratégicas del Plan de Gobierno y con esa orientación determinar los programas y proyectos que en materia económica y social sean prioritarios para cada provincia. En consecuencia, los planes provinciales deberán contener acciones concretas para superar la profunda crisis y acciones de

mediano y largo plazo, de hasta 10 años, que les permita alcanzar su desarrollo sostenible.

El proceso de planificación será descentralizado y participativo y por lo tanto deberán intervenir todos los organismos y entidades del sector público, que están involucrados en el quehacer económico y social de las jurisdicciones provinciales, las organizaciones civiles y la población en general.

La ejecución oportuna y eficiente del Plan de Gobierno 2000-2003, requiere contar con la disponibilidad presupuestaria correspondiente, lo que torna indispensable la priorización del gasto mejorando su composición y calidad.

20.

21.CONDICIONES PARA ALCANZAR LA ESTABILIDAD MACROECONOMICA

21.1 CONSOLIDAR EL NUEVO ESQUEMA MONETARIO

La adopción del esquema de dolarización en el Ecuador a partir del 9 de enero del año 2000, tiene como base jurídica la Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador⁸, cuyo alcance implica importantes reformas en distintos campos de la política económica. De esta manera, se establece el nuevo régimen monetario y cambiario fundamentado en la plena circulación de la moneda norteamericana como medio de pago, unidad de cuenta y reserva de valor, a una relación fija e inalterable de S/. 25.000 por cada dólar.

La ejecución del proceso de dolarización -que se prevé completar en el transcurso de 12 meses- se encuentra a cargo del Banco Central del Ecuador, para cuyo efecto, la Ley en mención introduce reformas importantes a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado y, por tanto, al estatuto jurídico que rige la política monetaria y cambiaria que ejerce dicha Institución. En este sentido, el Banco Central renuncia a la posibilidad de emitir dinero, salvo aquella moneda fraccionaria para operaciones de menor cuantía y asume el canje de todos los sucres de circulación por dólares. La Ley modifica el balance del Banco Central estableciendo cuatro cuentas operativas que permitirán efectuar el control de las fluctuaciones de la cantidad de dinero de la economía: las reservas internacionales de libre disponibilidad respaldarán completamente a los sucres en circulación (cuenta uno), a los depósitos bancarios en el Banco Central y a los bonos de estabilización en sucres de esta entidad (cuenta dos); además esta entidad podrá operar un mecanismo de reciclaje de liquidez del sistema bancario, financiado en parte, por las restantes reservas internacionales disponibles y mediante la colocación en el mercado local de bonos dólares de los Estados Unidos emitidos por el Banco Central (cuenta tres); finalmente, la cuenta cuatro cubriría todos los activos y pasivos del Banco Central.

La nueva programación monetaria centra su atención en la evolución de las cuentas que se presentan en este último sistema; pues la posibilidad de realizar política monetaria va a estar condicionada a la disponibilidad de los excedentes necesarios para respaldar cualquier operación monetaria orientada al control de la liquidez.

Por otra parte, la Ley de Transformación Económica determina el tratamiento sobre las tasas de interés, a través del mecanismo del desagio, estableciendo límites a las tasas de interés activas y pasivas, así como otras normas para la aplicación del nuevo sistema monetario relacionadas con obligaciones que impliquen: sistemas de indexación, actualización monetaria, crédito con tasas de interés reajustables, aplicación de la tasa de interés activa legal (LIBOR más un margen operativo de 4 puntos y un margen por riesgo país) y de mora, obligaciones en unidades de valor constante, rendimiento de BEMS y MINIBEMS u otros valores emitidos por el Gobierno Nacional y la CFN.

⁸ Registro oficial No. 34 del 13 de marzo del 2000.

En concordancia con esta Legislación y en el marco de la estabilización macroeconómica, se encuentra la Carta de Intención suscrita con el Fondo Monetario Internacional (FMI) donde se especifican las medidas y objetivos económicos del Gobierno del Ecuador para el año 2000.

Las metas y supuestos básicos que sustentan la propuesta económica, consistente con los objetivos señalados, se establecen desde el punto de vista normativo y con estimaciones, en lo posible conservadoras en previsión de perturbaciones que pueda enfrentar la economía, en especial en lo que respecta al precio del petróleo. De ahí que, tal como se menciona en la Carta de Intención, el programa contenga cuatro revisiones durante el año 2000. El siguiente cuadro resume los principales objetivos, metas y supuestos del Programa Macroeconómico:

PROGRAMA MACROECONOMICO 2000

	Efectivo 1999 p/	Normativo 2000
Objetivos		
Inflación (promedio del período)	52.3	95-100%
Inflación (fin del período)	60.7	85-90%
Crecimiento real PIB	-7.3%	1.3%
PIB nominal (en miles de millones de sucres)	162.350	332.898
PIB nominal (en millones de dólares)	13.769	13.316
Metas		
En porcentaje del PIB		
Balance del sector público consolidado	-7.0%	-2.7%
d/c Resultado Cuasi-fiscal	-1.2%	0.1%
Balance del sector público no financiero	-4.7%	-2.8%
Balanza Comercial p/	12.1%	11.2%
Cuenta corriente	6.9%	3.2%
Supuestos		
Precio de exportación del petróleo (US\$/barril)	15.5	22.0
Precio de exportación de derivados (US\$/barril)	12.2	13.5
Volumen prod. de petróleo (mill. Barriles)	136.3	141.2
Volumen export. total de petróleo (mill. Barriles)	84.7	81.8
Volumen export. de derivados (mill. de barriles)	13.6	15.0
<i>Reservas Internacionales Netas</i>		
Variación RMI (millones de US\$)	-423	-
Saldo RMI (millones de US\$)	1.276	-
Variación Reserva Libre Disponibilidad		-312
Saldo de la Reserva de Libre Disponibilidad	872	560

<i>Tipo de cambio</i>		
Tipo de cambio fin de período (sucres por USD)	18.287	25.000
Tipo de cambio promedio (sucres por USD)	11.548	25.000
Devaluación anual promedio	114%	113%
Devaluación fin de período	180.4%	25%

p/ Provisional

FUENTE: Banco Central del Ecuador. Revisión Programa Macroeconómico. Julio 2000.

FORTALECER LA GESTIÓN FISCAL

Un esquema de dolarización como el propuesto por el Gobierno, focaliza la atención de la política económica en la gestión fiscal; la política económica queda supeditada a la flexibilidad presupuestaria y a la capacidad de generar los excedentes necesarios para enfrentar coyunturas adversas. En esta perspectiva, se ha diseñado una estrategia de gestión pública bastante austera. Se espera concluir el año 2000 con un déficit del sector público consolidado de -2.7% del PIB.

La política a implementarse considera: a) la necesidad de adaptar las finanzas públicas a la realidad de un régimen dolarizado, teniendo en cuenta el posible monto de financiamiento interno y externo del que podrá disponer el sector público, b) procurar la viabilidad fiscal a mediano plazo, y c) limitar la contracción fiscal en la economía, cuya demanda se encuentra reducida.

La búsqueda de fuentes de financiamiento para solucionar la brecha fiscal ha derivado en importantes reformas tributarias establecidas a partir de 1999, parte de las cuales, tienen vigencia en algunos casos desde el 2000. Dichas reformas, contenidas en la "Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas" y en la "Ley de Racionalización Tributaria", se encaminan a fortalecer o ampliar los ingresos tributarios ya existentes, establecer otros nuevos y eliminar impuestos "ineficientes", gravar bienes y servicios anteriormente exentos, determinar un mayor control de la evasión tributaria y, racionalizar los gastos del sector público. De manera adicional, la Ley de Transformación Económica determina reformas de índole fiscal encaminadas a otorgar transparencia y "principios de responsabilidad fiscal", con el propósito de que la elaboración del Presupuesto del Estado se encuentre debidamente sustentado y presente proyecciones conservadoras, de manera tal que se alcance un equilibrio fiscal a corto plazo.

En lo que respecta a los ingresos, el tratamiento fiscal para el año 2000, contempla cinco fuentes de financiamiento:

- Mayores ingresos petroleros, sobre la base de un aumento en la producción, prevista con la ampliación del SOTE y la construcción del oleoducto y una estimación del precio promedio de barril de petróleo de USD 22 dólares. La Ley de Transformación Económica determina que, en el caso de generarse ingresos superiores a los previstos en el Presupuesto del Estado, se destine dichos recursos a un Fondo de Estabilización (45%), al financiamiento de obras de infraestructura y proyectos de desarrollo en las provincias más pobres, y al equipamiento de la Policía Nacional.

- Significativa reducción de los subsidios en los precios domésticos de los derivados. En este sentido, la caja fiscal dispone de recursos adicionales (USD 129,5 millones) al haberse incrementado a fines de mayo el precio de los combustibles de consumo interno excepto el gas de uso doméstico. Al margen de los compromisos asumidos en la Carta de Intención acordada con el FMI, no se prevén posteriores incrementos.
- Aumento escalonado de las tarifas de energía eléctrica.
- Mantenimiento, hasta diciembre del 2000, de la sobretasa temporal sobre aranceles de importación, medida que permitirá compensar la reducción del impuesto a la circulación de capitales en 0.2% y su deducción del impuesto a la renta de las personas naturales; y la eliminación del impuesto a los vehículos de lujo y activos de capital (impuesto temporal). El Gobierno Nacional, de conformidad con las políticas de reactivación económica, establecerá un programa de desgravación paulatina.
- Introducción de mejoras en la administración tributaria a través del fortalecimiento del Servicio de Rentas Internas (SRI) que incluye una mejor coordinación entre los organismos de recaudación de impuestos y un afianzamiento de la aplicación de las leyes impositivas en el caso de las empresas públicas y de los grandes contribuyentes.

En suma, para el 2000, se estiman recaudar ingresos no petroleros en alrededor del 16.5% del PIB.

Las posibilidades de mayores ingresos provienen también de los procesos de privatización que se esperan implementar en los siguientes años en las áreas de hidrocarburos, telecomunicaciones y electricidad, como efecto de la desinversión estatal y la venta de activos improductivos.

En lo que respecta a la distribución del gasto, el Gobierno Nacional dará prioridad a los segmentos más pobres de la población; se considera un límite de gasto del Gobierno Central del 14.1% del PIB⁹.

Dentro de los gastos corrientes, a partir del 1 de junio de 2000, rige el incremento salarial para el sector público, en un rango que fluctúa entre el 48% y 70% del salario básico de los servidores públicos y con un costo estimado de US\$ 108 millones (0.8% del PIB), sin que se prevea otro aumento salarial en el transcurso del año. Se estima con esta medida que el costo anual de la masa salarial en términos del PIB alcanza el 5.8%.

El endeudamiento público es determinante en la estructura del gasto fiscal, pues su servicio ha sido tradicionalmente significativo en relación a los escasos recursos del país. De acuerdo al Programa Macroeconómico, se estima para el año 2000 egresos por concepto de intereses por un monto equivalente al 9.9% del PIB. El Gobierno procurará una completa reprogramación de los atrasos del principal e intereses pagaderos a acreedores del Club de París sobre la deuda anterior a la fecha de corte de alrededor de USD 600 millones de dólares y una postergación de los intereses atrasados de las moras y vencimientos correspondientes al año 2000, en virtud de la

⁹ No incluye el pago por servicio de la deuda pública.

última reprogramación realizada. Se procurará negociar la deuda externa bajo condiciones y metas de acuerdo a la real capacidad de pago del país.

En lo que respecta a los gastos de capital se prevé, para el año 2000, un incremento de 1.2% del PIB con relación a lo efectuado en 1999, en cuyo monto se incluyen recursos destinados a rehabilitar la infraestructura vial de la Costa debido al fenómeno de El Niño. Esta asignación de recursos, a más de restablecer el acceso a los mercados y servicios básicos de la población y de los agentes económicos, contribuirá a reducir los niveles de pobreza al generar plazas de trabajo de uso intensivo de mano de obra no calificada.

La atención a los programas sociales constituye una acción prioritaria de la política del gasto. Así el incremento del Bono Solidario a partir de junio de 2000 en 75% para las madres y en 100% para las personas de la tercera edad y discapacitado y transferencias adicionales en efectivo a aquellas familias cuyos hijos muestran una asistencia escolar satisfactoria. El costo fiscal de esta medida representa US\$ 24.7 millones más en términos de gasto, totalizando para el conjunto del año US\$ 121.5 millones. Por otra parte, está previsto la ejecución de un Programa Social Complementario que incluye la creación del Fondo Indígena destinado a acelerar el desarrollo económico y social de las comunidades indígenas con asistencia financiera del BID. De igual manera, en el campo de la salud se apoyará la provisión de atención médica y nutricional a niños de corta edad y mujeres embarazadas, equipamiento y mantenimiento hospitalario y provisión de medicinas e insumos médicos.

En lo que respecta a la asignación de recursos para continuar con el proceso de descentralización, el Gobierno ha celebrado acuerdos con los Municipios en virtud de los cuales las transferencias de ingresos presupuestarios para el 2000 se mantendrán a una tasa del 9% con relación a 1999, considerando que la descentralización fiscal se establecerá de acuerdo a la capacidad de gestión que muestren los gobiernos seccionales.

Para el año 2001, la política del gasto se fundamenta en mayores ingresos provenientes de la recaudación tributaria, para lo cual en septiembre del 2000 se pondrá a consideración del H. Congreso Nacional algunas reformas a la Ley Tributaria que implican revisión y eventual reducción de impuestos a la circulación de capitales, aumento de la tasa y cobertura del IVA, una reducción de la base de exención del impuesto a la renta de las personas naturales y la creación de un impuesto al consumo de derivados en el ámbito doméstico. Por otra parte, se contempla el cobro de obligaciones atrasadas a las empresas distribuidoras de electricidad.

El Gobierno vigilará estrechamente los planes de inversión de las empresas públicas no financieras y del resto del Gobierno General y asegurará que las políticas de fijación de precios sean consistentes con el logro de un superávit operativo de las empresas públicas no financieras de alrededor del 1% del PIB en el año 2000.

Un aspecto de especial trascendencia está relacionado con la evaluación y rendición de cuentas que debe realizarse para todos los proyectos de inversión pública que tienen financiamiento externo, y que por alguna circunstancia no se encuentran operando conforme lo previsto, a fin de decidir la viabilidad y alcance de cada uno de esos proyectos a tono con la realidad de la crisis actual.

SUPERAR LA CRISIS FINANCIERA

El gobierno aplicará una estrategia de reestructuración y reforma del sistema bancario con el menor costo fiscal de forma tal que respalde la recuperación económica y constituya la base de una sólida gestión macroeconómica. Esta política involucra algunos campos de acción como los siguientes:

Fortalecimiento del sistema bancario: a través de una base legal que permita operar temporalmente a los bancos con un capital inferior al 9% (requisito actual) siempre que cuente con planes de recapitalización y rehabilitación. El programa integral de reestructuración de la deuda de las empresas y de las personas naturales también forma parte del fortalecimiento bancario. Adicionalmente, se contemplan normas relacionadas con el capital mínimo de los bancos en US\$ 2.5 millones para fines de junio del 2001. Únicamente se rehabilitarán los bancos evaluados como “viables” por la Junta Bancaria.

Mecanismo de reciclaje de liquidez: tiene como propósito asegurar la liquidez de los bancos bajo el esquema de dolarización. Las posibles fuentes de liquidez incluyen: a) el remanente de las reservas internacionales de libre disponibilidad del Banco Central del Ecuador, una vez que se haya cubierto la base monetaria y los bonos de estabilización, b) la colocación en el Banco Central de activos financieros de entidades públicas mantenidos en el exterior, c) empréstitos externos y d) las divisas que pueden obtenerse en el mercado local mediante colocaciones de bonos en dólares del Banco Central.

El costo mínimo fiscal del saneamiento bancario se estima en US\$ 2.700 millones, de los cuales US\$ 1.400 han sido efectivizados en 1998-1999. La diferencia se desembolsará en el año 2000 y estará orientada a la recapitalización de los bancos, al pago de los depósitos e intereses resultantes del congelamiento.

Fortalecimiento de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD): mediante nuevas disposiciones establecidas en la Ley de Transformación Económica relacionadas con la garantía de depósitos por parte de la AGD (cupos limitados), el cobro y recuperación de créditos vinculados ilegalmente concedidos o no viables y la nueva constitución de recursos de la AGD.

Además, se ejecutará un programa para la enajenación de activos de bancos cerrados en proceso de disolución y la recapitalización de bancos viables pero descapitalizados de la AGD con emisión de bonos del Estado.

Supervisión Bancaria: La Ley de Transformación Económica establece reformas en la Ley General de Instituciones Financieras orientadas a regular la desinversión de las instituciones financieras del exterior y, en general, normas de supervisión. En este marco, se fortalecerá institucionalmente a la Superintendencia de Bancos mediante una reorganización de su estructura administrativa, capacitación del personal de supervisión, acuerdos bilaterales consistentes en el intercambio de información con organismos de control externos y adaptación de la legislación y normas ecuatorianas a manuales de supervisión consolidada e inspección in-situ.

Igualmente se pretende una mayor transparencia entre las instituciones financieras y los acreedores, sobre las condiciones de crédito mediante publicaciones trimestrales de indicadores financieros.

REACTIVAR EL APARATO PRODUCTIVO

Para el período de Gobierno se espera revertir la tendencia decreciente del PIB, que en el año 1999 se situó en -7.3%, a una tasa promedio del 2.5%. Esta recuperación importante se basa fundamentalmente en un mayor dinamismo del sector petrolero, en el aprovechamiento del potencial económico que presentarían algunos sectores (turismo, energético, externo), y en el afianzamiento del proceso de privatización (mayor dinamismo en la provisión de bienes y servicios por parte de la empresa privada).

En este sentido, la Ley de Transformación Económica establece reformas destinadas a estimular la productividad, elevar la producción potencial, flexibilizar las relaciones laborales, reestructurar los pasivos de personas naturales y jurídicas y a facilitar el proceso de privatización.

La Ley también establece reformas a los marcos legales en los ámbitos de telecomunicaciones, hidrocarburos y energía. Dichas reformas implican traspasos a la inversión privada de los activos de las empresas, como un medio para lograr atraer inversión extranjera y reactivar la economía nacional.

En el caso del sector *petrolero*, se tiene previsto la construcción del nuevo oleoducto para crudos pesados, cuyas obras se iniciarían en el segundo semestre del año 2000 con participación de la empresa privada. El aporte a las reservas internacionales, al igual que la mayor disponibilidad de recursos para la caja fiscal son los efectos positivos inmediatos que se esperan del mayor dinamismo del sector petrolero. Se estima que la inversión necesaria para este propósito se sitúa alrededor de US\$ 600 millones que se financiara principalmente a través de la inversión extranjera directa (IED).

Otros sectores claves de este proceso son: el de *electricidad* que mediante la privatización de 6 empresas estatales de generación eléctrica y de 18 empresas de distribución de electricidad aportaría ingresos de alrededor de US\$ 300 millones y, el de *telecomunicaciones*, a través de la privatización de las dos empresas estatales (Pacifictel y Andinatel), se prevé un ingreso neto de US\$ 300 millones. La Ley de Transformación Económica establece lineamientos legales en este campo.

De acuerdo a la Constitución, los recursos provenientes de las privatizaciones pasarán a ser administrados por el Fondo de Solidaridad Social.

Cabe señalar, que la Ley de Transformación Económica determina además la exención del 100% de los impuestos arancelarios para las importaciones de maquinarias, implementos y otros materiales necesarios para la exploración y explotación de hidrocarburos.

Un aspecto muy importante para la reactivación del aparato productivo es la reestructuración de las obligaciones de las empresas y de las personas, proceso que determina un enfoque obligatorio de las deudas de hasta US\$ 50.000, en común

acuerdo entre las partes (representa el 12% de los préstamos del sistema bancario y el 95% de los deudores de los bancos). Para los deudores, cuyas obligaciones sobrepasan dicho monto, se establece un programa de reestructuración específica que incluye reformas en el marco jurídico respectivo para facilitar este proceso. Cabe destacar que sólo se reestructurarán las deudas de las empresas viables y que no se contempla para este fin un compromiso neto de fondos del sector público o de las instituciones multilaterales.

Si bien existe en el país una gran disponibilidad de recursos, la reactivación productiva en el ámbito nacional será paulatina, pues en primer término enfrenta la adaptación de los precios a la nueva cotización de S/. 25.000 por dólar que establece el esquema de dolarización. Al tratarse de una economía pequeña, abierta y tomadora de precios, éstos deberían converger hacia niveles internacionales, fundamentalmente de la mano de obra, aún en presencia de menores costos de producción.

Estos factores mantienen influencia en la evolución del índice de precios haciendo que las variaciones sean elevadas, como consecuencia del sobre-ajuste (overshooting) inicial que productores e importadores efectuarían para alinearse al nuevo tipo de cambio (como se ha puesto en evidencia en el primer trimestre del 2000). Adicionalmente, la elevación de los precios durante el período de transición, vendría vinculada con el problema del desabastecimiento relativo generado por la salida de ciertos bienes por las fronteras norte y sur del país.

De la reciente evaluación al programa económico normativo acordado con el FMI, se estima para fines del 2000 una inflación anual entre el 85 y 90% que está incidiendo desde ya en el nivel de consumo de los hogares, es decir, sobre la demanda interna, importante componente del comportamiento de la actividad productiva. Para atenuar el impacto de la subida de precios, el Gobierno estableció desde mediados de mayo, un acuerdo con 16 grandes empresas para mantener durante 5 meses el precio de 120 productos. El Gobierno Nacional implantará acciones de control que haga respetar el acuerdo suscrito y eviten el comportamiento especulativo que se observa en el mercado. Estas acciones se desarrollarán con mayor énfasis en los sectores populares y contarán con la participación comunitaria.

Otro de los precios que debe converger a niveles internacionales por efecto directo de la dolarización es el de las operaciones de crédito: la tasa de interés. La corrección anunciada de las tasas de interés para las operaciones de crédito pretenden eliminar el efecto de las expectativas de devaluación cambiaria presente antes de la dolarización, y recuperar la credibilidad del sector productivo en el sistema financiero.

PERSPECTIVAS DEL SECTOR EXTERNO

Las perspectivas para el año 2000, comparándolas con las cifras alcanzadas en 1999, son optimistas en razón de la favorable evolución del precio del petróleo y de la recuperación del nivel de importaciones.

La cuenta corriente alcanzaría un monto de US\$ 423 millones, equivalente a un 3.2% del PIB. Este desempeño se fundamenta en un superávit comercial de US\$ 1.498 millones (11.2% del PIB), que se espera alcanzar por el incremento de las

exportaciones totales en un 3.6% y por la recuperación de las importaciones en un 11.7%.

El resultado comercial obedece principalmente al favorable desempeño de las exportaciones petroleras, las mismas que se estiman crecerán en valor en 35.3%. Las exportaciones no petroleras presentarían una caída de 12.2%. El único rubro que experimentaría un crecimiento estimado en 3.8% sería el banano. Las exportaciones de camarón decrecerían en 69% como resultado de los nocivos efectos causados por la “mancha blanca”.

Por su parte, las importaciones totales registrarían un crecimiento de 11.7%. Dentro de este monto se consideran las importaciones de bienes de capital y de materias primas asociadas a la construcción del oleoducto para crudos pesados (US\$ 135 millones); las importaciones que crecerían aceleradamente son las de combustibles y lubricantes (26.8%), seguidas por las de bienes de capital (22.6%), bienes de consumo (18.7%) y materias primas (18%).

En cuanto a la balanza de servicios, ésta se sitúa en US\$ -2.195 millones, el rubro más importante constituye el pago de intereses de la deuda pública externa, que ascendería alrededor de US\$ 869 millones.

Las transferencias provenientes del exterior se estima ascenderían a US\$ 1.120 millones, es decir un crecimiento del 1.7%, evolución que se explica por el significativo ingreso de remesas enviadas por la población emigrante. Se estima que un 96% de las transferencias corrientes corresponde a remesas.

La cuenta de capitales registraría un valor negativo de US\$ 803 millones, equivalente a 6.5% del PIB. Este comportamiento se explica por el ingreso de capitales por concepto de inversión extranjera directa equivalente a US\$ 735 millones (US\$ 99 millones más que en 1999), de los cuales US\$ 710 millones se destinarían a la inversión petrolera y la diferencia a la inversión societaria. Por concepto de deuda externa neta, cuyo monto alcanzaría los US\$ 378 millones de dólares -saldo entre los desembolsos de deuda pública (US\$ 778 millones) y la salida de divisas por concepto de deuda privada (US\$ 400)- La salida de capitales de corto plazo por US\$ 1.173 millones y de otros capitales por US\$ 113 millones.

Finalmente, cabe indicar que bajo el esquema de dolarización, se destina US\$ 856 millones para la adquisición de monedas y la reserva de libre disponibilidad se ubicaría en US\$ 380 millones.

INDICE

RESUMEN.....	i
CAPITULO I.....	11
ECUADOR: VISIÓN DE FUTURO.....	11
OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES	11
OBJETIVOS PERMANENTES DE LA ECONOMIA.....	12
POTENCIALIDADES	12
RECURSOS HUMANOS.....	13
PRODUCTIVAS.....	13
POLÍTICAS.....	13
ECONOMICAS	14
CAPITULO II	15
EL ECUADOR DE HOY	15
EL PROBLEMA FOCAL: EL AUMENTO DE LA POBREZA.....	15
LA CONTRACCIÓN ECONÓMICA.....	17
EL INCREMENTO DE LA INEQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	19
LAS CAUSAS DE LA POBREZA.....	20
CAUSAS COYUNTURALES.....	20
CAUSAS ESTRUCTURALES	23
CAPITULO III.....	28
EL ECUADOR HACIA UN NUEVO RUMBO	28
EL COMPROMISO DEL GOBIERNO	28
LINEAMIENTOS DE POLITICA DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO Y ACCIONES ESTRATEGICAS PARA LOGRAR EL CRECIMIENTO SOSTENIDO DE LA PRODUCCION	17
<u>DE CORTO PLAZO</u>	<u>30</u>
<u>DE MEDIANO Y LARGO PLAZO.....</u>	<u>33</u>

22.	
23.	LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO Y
24.	ACCIONES ESTRATEGICAS PARA REDUCIR LA INEQUIDAD EN LA
25.	DISTRIBUCIÓN DE
	INGRESO.....28
	<u>DE CORTO PLAZO</u>41
	<u>DE MEDIANO Y LARGO PLAZO</u>43
	OTRAS ESTRATEGIAS QUE APOYAN EL LOGRO DEL CRECIMIENTO Y LA
	REDUCCIÓN
	DE LA INEQUIDAD37
	FINANCIAMIENTO DEL PLAN53
	RIESGOS Y VIABILIDAD59
	POLÍTICOS.....45
	ECONÓMICOS.....46
	SOCIALES47
	NATURALES.....47
	PLANIFICACIÓN NACIONAL47
	CONDICIONES PARA ALCANZAR LA ESTABILIDAD MACROECONOMICA48
	CONSOLIDAR EL NUEVO ESQUEMA MONETARIO.....48
	FORTALECER LA GESTION FISCAL50
	SUPERAR LA CRISIS FINANCIERA52
	REACTIVAR EL APARATO PRODUCTIVO53
	PERSPECTIVAS DEL SECTOR EXTERNO.....55