

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO DE
SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



TRABAJO DE INVESTIGACIÓN INDIVIDUAL
MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DESARROLLO
CON MENCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA Y
GERENCIA EMPRESARIAL

*PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS
PARA LOS PRÓXIMOS 10 AÑOS, APOYANDO LA REFORMA
DEL ESTADO Y LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO DEL
ECUADOR*

XXXI CURSO
2003 Æ 2004



REPÚBLICA DEL ECUADOR
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

***PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL
MINISTERIO DE TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS PARA LOS
PRÓXIMOS 10 AÑOS, APOYANDO LA REFORMA DEL ESTADO
Y LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO DEL ECUADOR***

**Tesis presentada como requisito para optar al Título de Master en
Seguridad y Desarrollo con mención en Gestión Pública y Gerencia
Empresarial**

**Autor: Econ. René Calderón Bohórquez
Asesora-Directora de Tesis: Dra. Nancy Cisneros**

Quito, junio 14 de 2004



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

*La presente Tesis la dedico al Sagrado Corazón de Jesús, a quien está
formalmente consagrado el mundo, el Ecuador y mi familia*

*y con todo mi amor a Gabriel Benjamín, el último de mis tres queridos
hijos, en este día de su décimo cuarto cumpleaños*

Quito, 14 de Junio de 2004



PDF
Complete

Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Mi profunda gratitud a Dios, a nuestra Patria el Ecuador, a mi Familia y amigos, a las autoridades, asesores y demás personal del Instituto de Altos Estudios Nacionales, a la Dra. Nancy Cisneros de Villalba, Asesora - Directora de Tesis, a mis compañeros de esta XXXI Maestría, a cada uno de los tres Ministros de Trabajo y Recursos Humanos que se han sucedido durante el período académico 2003-2004 y a todos mis compañeros del Ministerio.

ÍNDICE GENERAL

Página N°

AGRADECIMIENTO	i
DEDICATORIA	ii
INDICE GENERAL	iii
LISTA DE CUADROS	vi
LISTA DE ANEXOS	ix

INTRODUCCIÓN	1
--------------	---

CAPÍTULO I

SITUACION DEL MERCADO LABORAL Y DEL EMPLEO EN EL ECUADOR

1.1. Situación socio . económica del Ecuador	7
1.2. Relaciones sociolaborales	17
1.3. Comportamiento del mercado laboral	20
1.4. Empleo, Subempleo y Desempleo	25
1.5. El Talento Humano	28

CAPITULO II

PROYECTO PAIS PARA EL ECUADOR DEL AÑO 2013

2.1. Modelo de Desarrollo con Globalización	35
2.2. Los Objetivos Nacionales Permanentes	40
2.3. Visión de País para el año 2025	52

2.4.	Los Objetivos Nacionales Actuales	59
2.5.	Perspectivas del Desarrollo Humano	67

CAPÍTULO III

DIAGNOSTICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS

3.1.	El Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos en el contexto nacional, marco legal	76
3.2.	Objetivos y Funciones del MTRH	79
3.3.	Talento Humano del MTRH	88
3.4.	Aplicación de la Metodología de la Planificación Estratégica	96
3.5.	Desarrollo Organizacional	105

CAPITULO IV

PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS PARA LOS PRÓXIMOS 10 AÑOS

4.1.	Denominación	109
4.2.	Naturaleza	110
4.2.1.	Descripción	110
4.2.2.	Justificación	111
4.2.3.	Marco Institucional	112
4.2.4.	Finalidad	114
4.2.5.	Objetivos	114
4.2.6.	Metas	116
4.2.7.	Beneficiarios, localización física y	

	cobertura espacial	118
	4.2.8. Productos	124
4.3.	Actividades a realizar con plazos y calendario	126
4.4.	Métodos y técnicas a utilizar	135
4.5.	Recursos y Costos	137
4.6.	Administración de la propuesta	141
4.7.	Indicadores de la propuesta	143

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1.	Conclusiones	146
5.2.	Recomendaciones	152

	ANEXOS	157
--	---------------	------------

	BIBLIOGRAFÍA	170
--	---------------------	------------

LISTA DE CUADROS

CUADROS	Página
Cuadro 1: Ecuador: Tasas de crecimiento y Deuda externa en millones de dólares US	8
Cuadro 2: Ecuador: PIB, Tasa de Crecimiento Inflación e Inversión extranjera durante 1999-2003	10
Cuadro 3: Ecuador: Tasas de interés referencial pasiva y activa desde 1998 hasta 2003	11
Cuadro 4: Ecuador: Ingreso per cápita y su variación porcentual desde 1998 hasta 2003	12
Cuadro 5: Ecuador: Balanza Comercial, Déficit / Inflación de caja e inflación de 1998 a 2003	13
Cuadro 6: Ecuador: Remesas de los Migrantes desde 1998 hasta 2003	16
Cuadro 7: Ecuador urbano: Población en edad de trabajar y población económicamente activa por grupos de edad, 1990-1999 (porcentajes)	21
Cuadro 8: Ecuador: Población económicamente activa por sexo, 1990-1999 (porcentajes)	22
Cuadro 9: Ecuador: Empleo urbano por sexo, 1990-1999 (porcentajes)	23
Cuadro 10: Ecuador: Población por condición de actividad Diciembre 2003	25
Cuadro 11: Ecuador: Indicadores de coyuntura con relación a la población ocupada, Diciembre 2003	26
Cuadro 12: Ecuador: Indicadores de coyuntura con relación a la población ocupada, Diciembre 2003	27
Cuadro 13: Ecuador: Indicadores de coyuntura con relación a la población ocupada, Diciembre 2003	44
Cuadro 14: Bosques naturales del Ecuador en 1989	49

Cuadro15: Promedio mensual de las concentraciones máximas en 24 horas de NO _x (ug/m ³) en Quito	50
Cuadro 16: Porcentaje de días registrados que superan la norma para el mes de enero de 2004 en Quito	51
Cuadro 17: Relación entre los ONP y los Ejes del Plan de Gobierno 2003-2004	61
Cuadro 18: IDH: Ecuador y los países andinos 1990-1999	68
Cuadro 19: Compromiso del Ecuador con la Educación, Gasto Público en Educación	69
Cuadro 20: Ecuador: mandatos constitucionales respecto al trabajo	77
Cuadro 21: Ecuador: Serie histórica de la atas de desempleo y subempleo de 1996 a 2003	80
Cuadro 22: Ecuador: Reglamentos de Seguridad y Salud en las empresas, Comités Paritarios e Inspecciones durante el año 2003	81
Cuadro 23: Accidentes, enfermedades y muertes de origen laboral 2003	82
Cuadro 24: Presupuesto asignado a los Ministerios del Frente Social Período 2002 y 2003 (en miles de USD)	83
Cuadro 25: Número de empleados del MTRH según antigüedad	89
Cuadro 26: Número de empleados del MTRH según nivel académico	89
Cuadro 27: Número de empleados del MTRH, PEA y número de empresas según distribución regional	93
Cuadro 28: Número de empleados del MTRH en Quito según niveles de gestión al 1 de mayo de 2004	94
Cuadro 29: Costos incurridos por los subprocesos de la Dirección de Planificación en el año 2002	94

Cuadro 30: Porcentajes del talento humano del MTRH dedicado directamente a la misión del MTRH y al apoyo o soporte al 1 de mayo de 2004 y propuesta distributiva	130
Cuadro 31: Distribución geográfica del talento humano del MTRH del Ecuador, PEA y número de empresas por regiones	130
Cuadro 32: MTRH: Presupuesto de Ingresos aprobado 2004	137
Cuadro 33: MTRH: Presupuesto de egresos aprobado 2004	138
Cuadro 34: MTRH: equipamiento informático requerido para 2004	140

LISTA DE ANEXOS

- ANEXO 1 Ecuador urbano: Tasas de actividad, de ocupación y de desempleo por sexo y grupos de edad, 1990-1999 (porcentajes)
- ANEXO 2 Ecuador: Empleo urbano por categoría de ocupación, 1990-1999 (porcentajes)
- ANEXO 3 Ecuador: Empleo urbano por ramas de actividad económica, 1990-1999 (porcentajes)
- ANEXO 4 Tipos de Trámites del Área Laboral del MTRH
- ANEXO 5 Tipos de Trámites de la Dirección de Empleo y Recursos Humanos
- ANEXO 6 Estructura del MTRH al 31 de marzo de 2004
- ANEXO 7 Resultados de los trámites que se realizaron en el MTRH según provincias año 2003
- ANEXO 8 Ecuador: Número de empresas del país y de atendidas por el MTRH en el año 2002
- ANEXO 9 MTRH: movimiento de recaudaciones de ingresos propios
- ANEXO 10 Proyectos de inversión programados para el año 2004



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

*“Él librá al pobre que clamaba,
al afligido que no tenía protector;
él se apiadará del pobre y del indigente,
y salvará la vida de los pobres;
él rescatará sus vidas de la violencia,
su sangre será preciosa a sus ojos”*

Sal 71, 12-14

INTRODUCCION

Frente a la prolongada crisis política, social y económica del Ecuador, el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos (MTRH) ha sufrido un paulatino y creciente debilitamiento, habiendo perdido el protagonismo que le corresponde dentro del sector social y ha sobrevivido gracias a la ejecución de tareas y trámites burocráticos tradicionales. La limitada relevancia política y social de esta Entidad, dentro del país, ha coadyuvado significativamente a la grave situación socio laboral nacional actual, pues desde hace ya algunos años atrás el MTRH no lidera proactivamente las políticas de su incumbencia.

Tanto los empleadores y trabajadores del sector empresarial formal, como la población del sector informal de la economía y los desempleados, no han contado con el apoyo de adecuadas políticas y programas relativos a la administración del trabajo, a la generación de empleo y al desarrollo de los recursos humanos. El sector formal ha recibido únicamente una limitada atención de este portafolio, a través de los mencionados trámites y tareas tradicionales.

Como parte del debilitamiento institucional, la situación laboral de los propios funcionarios del MTRH se ha desenvuelto en medio de un ambiente de desánimo y desmotivación, sin visión ni misión claramente establecidos, a lo que se han sumado sus bajos ingresos, el no contar con un sistema claro de evaluación del rendimiento y de incentivos, lo inapropiado del espacio físico donde laboran y el escaso equipamiento. Parecería que muchas actividades se han hecho por inercia, sin horizontes claros, innovadores y creativos.

Dada la alarmante situación general del país y, en el contexto económico internacional, al inicio de la gestión del actual gobierno, la máxima autoridad del MTRH consideró la necesidad de precisar la acción que debe ejercer el Estado, a través de esta Entidad, con el fin de impulsar el desarrollo sostenido y armónico de los factores productivos nacionales y redefinir sus objetivos estratégicos institucionales, con una estructura modernizada, perfectamente articulada al desarrollo y a la seguridad del país, a las instituciones públicas y privadas y a las organizaciones de la sociedad civil y ciudadana. Con estas preocupaciones surgió la necesidad de contar con una propuesta de fortalecimiento institucional del MTRH para que pueda cumplir en el largo plazo el rol que le compete, apoyando la reforma del Estado y la seguridad y el desarrollo del Ecuador, pues esta Entidad tiene la obligación de promover el progreso social, velando por la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores.

La propuesta incluye una visión de país en el largo plazo, dentro del marco de los Objetivos Nacionales Permanentes. Con esa orientación, la presente investigación determina una utilidad muy práctica para el gobierno nacional, que tiene la decisión política de hacer los ajustes técnicos y operativos necesarios, tendientes sobre todo a que se diseñen y evalúen políticas, planes y programas encaminados a la promoción y creación de empleo y a la formación técnica y profesional, para ayudar a la gente a trabajar por primera vez o a reincorporarse al trabajo, al empleo comunitario, a la asistencia para la creación de empresas y a la implementación de todos los instrumentos posibles que sean incentivos positivos destinados a fomentar el empleo.

Indudablemente, la investigación ha tenido el respaldo de la Presidencia de la República y de la máxima autoridad ministerial, lo cual es confirmado por la explícita ratificación del apoyo a la misma por parte

de los tres ministros que se han sucedido en menos de un año, lapso que ha durado la XXXI Maestría en Seguridad y Desarrollo con Mención en Gestión Pública y Gerencia Empresarial. Además de la existente decisión política por fortalecer al MTRH, se cuenta con el respaldo del personal de la Dirección de Planificación del MTRH y de profesionales de carrera de otras unidades de este Portafolio según se ha observado durante el desarrollo de eventos promovidos por el autor. Es importante señalar que la investigación ha estado estrechamente ligada a la gestión del Ministerio y a decisiones que se han ido tomando alrededor del mejoramiento de esta Entidad.

La Constitución Política de la República del Ecuador ha sido el fundamento de la investigación a favor de una propuesta técnica - operativa del MTRH, puesto que expresamente manifiesta que al Estado le corresponde respetar y hacer respetar los derechos humanos, acentuando la enorme responsabilidad de proteger el trabajo de los ecuatorianos como un derecho y un deber social. La Constitución señala que el Estado, y por lo tanto también el MTRH, es el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia. Específicamente, en el ámbito de competencia del MTRH, su acción se concreta y se guía por el Código del Trabajo que regula las relaciones de trabajo en el sector privado.

Así pues, la investigación se ha apoyado en la base constitucional y legal existente, en la actual estructura del MTRH y en las orientaciones y compromisos internacionales que el Ecuador ha suscrito en los temas de administración de trabajo, generación de empleo y manejo de los recursos humanos del país, especialmente en lo que tiene que ver con la capacitación laboral. Sin embargo, pese a haber tenido en el pasado inmediato la valiosa asistencia técnica de la OIT para orientar procesos de

modernización del MTRH, no se han concretado decisiones políticas de fortalecimiento institucional y más bien se ha impulsado la salida de recursos humanos por venta de renuncias o supresión de partidas, sin que esto signifique realmente un mejoramiento operativo o técnico.

Los Convenios y Tratados Internacionales relativos al trabajo, al formar parte de los roles y funciones del MTRH, también han tenido singular importancia dentro de la legislación ecuatoriana. La investigación ha tomado muy en cuenta estos convenios y tratados, así como las resoluciones en el marco de la Comunidad Andina de Naciones y toda la normatividad nacional e interna de la institución.

La investigación utilizó los instrumentos de administración estratégica, aplicada al sector público, y a la prospectiva del país. De igual manera, la investigación se llevó a cabo en el contexto de la globalización, por lo que se utilizaron los conceptos relacionados con el modelo de desarrollo con globalización que incluye los requisitos básicos de infraestructura física y productiva, ambiente de negocios, mano de obra calificada y mercado de capitales, así como los aspectos relacionados con tecnología, productividad, competitividad, exportaciones y nivel de vida de la población.

El Objetivo General de la investigación fue elaborar una propuesta de fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, en el marco de los Objetivos Nacionales Permanentes, para impulsar políticas y programas laborales y de generación de empleo, en función de lo cual se formularon los siguientes Objetivos Específicos:

- Realizar el análisis de la realidad socio - económica del Ecuador y su incidencia en el mercado de trabajo y en la generación de Empleo.

- Definir las perspectivas del Ecuador en el largo plazo, a partir de los Objetivos Nacionales Permanentes.
- Elaborar el diagnóstico del MTRH en el contexto nacional.
- Diseñar una propuesta operativa para que el MTRH cumpla el rol que le compete en cuanto a la administración del trabajo y la generación de empleo.

Para la operacionalización de los mencionados Objetivos, el autor planteó la siguiente Hipótesis General: ~~La~~ ejecución de la propuesta operativa de fortalecimiento institucional del MTRH permitirá el cumplimiento cabal de sus metas para alcanzar Seguridad y Desarrollo Nacional+. Esta Hipótesis General se derivó a su vez en las siguientes Hipótesis Específicas respectivamente:

- La actual situación económica del país, incide directamente en el mercado de trabajo y en la generación de empleo.
- Los Objetivos Nacionales Permanentes del Estado Ecuatoriano, en el marco de la globalización, redefinen las perspectivas y retos del País en el largo plazo.
- El deficiente logro de objetivos institucionales del MTRH ha limitado su importancia y trascendencia política y social en el ámbito nacional.
- El diseño, implementación y evaluación por resultados de una propuesta que se cumpla como Política de Estado del MTRH permitirá optimizar el talento humano nacional y alcanzar eficiencia, productividad y competitividad.

En base a los objetivos e hipótesis enunciados se procedió a estructurar el documento del informe de la investigación del modo que se comenta a continuación.

En el capítulo I se hace un diagnóstico del Ecuador, del país real, enfatizando en la situación laboral y de empleo. Para el diagnóstico, especialmente de los problemas relativos a lo sociedad y a la economía, la investigación se apoyó en las herramientas de la Planificación Estratégica tales como el análisis FODA y en fuentes secundarias.

En el Capítulo II se visualiza una prospectiva del Ecuador del año 2013, del país futuro al que se pretende llegar desde la realidad descrita en el Capítulo I. La prospectiva toma en cuenta tanto los escenarios mundial y regional como el nacional.

Una vez clarificada la realidad nacional actual (Capítulo I) y visualizado el país del futuro al año 2013 (Capítulo II), en el Capítulo III se realiza un diagnóstico de la situación actual del MTRH para conocer la línea de base institucional, sobre la que se deberán hacer los cambios necesarios para coadyuvar en el logro de los objetivos y metas del país del futuro. Este diagnóstico se lo hizo desde el contacto directo con la mayoría del personal, a través de reuniones y talleres.

En el Capítulo IV se estructura una propuesta de fortalecimiento institucional, viable para el MTRH y tendiente a la consecución de los Objetivos Nacionales Permanentes, a partir del adecuado cumplimiento del rol que le compete como generador de políticas en materia laboral, de empleo y de desarrollo de los recursos humanos del país.

En el Capítulo V, se verifican las hipótesis planteadas en la investigación dentro de la correspondientes conclusiones y recomendaciones funcionales a la propuesta.

CAPITULO I

SITUACION DEL MERCADO LABORAL Y DEL EMPLEO EN EL ECUADOR

1.1. Situación socio económica del Ecuador

La situación socio-económica actual del Ecuador es consecuencia del proceso histórico del país y del contexto de la realidad internacional, dentro de la cual se ha desenvuelto, sobre todo en lo referente a la economía nacional. La inserción del país en el sistema capitalista mundial le ha hecho partícipe de la globalización¹, situación que se da bajo la hegemonía de los Estados Unidos y la influencia de otros dos grandes bloques económicos: la Unión Europea y el Japón. Esta nueva situación internacional promueve a los Estados a elevar su limitada capacidad de negociación, que se hace más factible con el reforzamiento de los procesos de integración subregional, regional e intercontinental. Estos procesos de integración conllevan, a su vez, muchas exigencias, entre las que sobresalen la urgente necesidad de elevar los niveles de productividad y competitividad, tendientes a un incremento sostenido de las exportaciones.

El análisis del mercado de trabajo y de la generación de empleo en el Ecuador, realizado también dentro de un contexto histórico nacional y de la globalización, necesariamente forma parte de la realidad socio económica en la que se desenvuelve el país. En esta interrelación del mercado de trabajo con la situación socio económica del Ecuador indudablemente está involucrado el ser humano, por lo que se considera conveniente promover este análisis bajo una concepción del desarrollo

¹ Actual etapa de la economía mundial que se caracteriza por las estrechas interrelaciones que se han establecido entre los países, especialmente en base al desarrollo alcanzado por los transportes, las comunicaciones y el procesamiento y transmisión automatizados de información.

humano sustentable². Siendo las personas el objetivo central del desarrollo y del crecimiento económico, se considera a este crecimiento no como un fin sino únicamente como un medio para expandir las potencialidades de dichas personas.

Consecuentemente, los elementos centrales del desarrollo son los aspectos sociales. Al respecto, los gobiernos de turno, como actores importantes del desarrollo, han sido los responsables de las políticas económicas y sociales que han desembocado en una gran desigualdad y exclusión social.

La incorporación en el presente análisis del concepto de sustentabilidad, como complemento al término desarrollo, se debe a la existencia de necesidades humanas que hay que satisfacer para alcanzar la anhelada equidad social, la disminución de la pobreza, el mejoramiento de las condiciones del empleo, la defensa del medio ambiente y el crecimiento económico.

Crisis.- El Ecuador tuvo un importante crecimiento económico, a propósito de la explotación de petróleo, durante la década de los años setenta, obteniendo tasas de crecimiento económico de 4,6% en 1972 y 5,2% en 1979 (Cuadro 1).

Cuadro 1

Ecuador: Tasas de crecimiento y Deuda externa en millones de dólares US

Indicador / año	1972	1979	1984	1988	1992	1996	1998	1999
Tasa de crecimiento Económico	4.6	5.2	3.8	8.4	1.5	2.4	2.1	-6.3
Deuda Externa Total (en millones de \$US)	344	3,554	7,596	10,669	12,795	14,586	16,401	16,282

Fuente: Colegio Economistas Pichincha, 23-Nov-03

² Larrea, C. y Sánchez, J. (2002) Pobreza, Empleo y Equidad en el Ecuador: Perspectivas para el Desarrollo Humano Sostenible. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Quito, Ecuador. Pág. 11

Posteriormente, debido principalmente a la agresiva deuda externa, en la década de los años ochenta, el país inicia una fuerte crisis. El total del endeudamiento externo prácticamente superó el triple del total de endeudamiento en nueve años, al pasar la deuda externa total de 3.554 millones de dólares en 1979 a 10.669 en 1988. Debido a esta crisis el país tuvo que orientarse hacia una política similar al resto de América Latina, con un modelo de ajuste estructural, apertura comercial y promoción de las exportaciones.

A fines de la década de los años noventa se profundizó la crisis³, observándose unas tasas de inversión que se mantenían bajas y concentradas en el sector petrolero. Los problemas agudos de la deuda externa⁴ y el déficit en cuenta corriente no permitieron atender las demandas sociales, lo cual repercutió en el campo político.

El agravamiento de la crisis de finales de la década pasada conllevó al país hacia una hiperinflación que bordeó los tres dígitos, por lo que a comienzos del año 2000 el gobierno se vio forzado a adoptar el dólar como moneda nacional. Por la crisis financiera, más de la mitad de los bancos del país fueron cerrados o transferidos al Estado, con el consecuente impacto negativo en el sistema financiero nacional.

Aunque toda la población ha participado de esta crisis, los más afectados han sido las familias de menores ingresos, con lo que se profundizó la pobreza en alrededor de un 80% de la población.

Producto Interno Bruto.- Muchos males se le ha atribuido a la dolarización. Sin embargo hay que reconocer que su principal impacto ha

³ Las principales causas de la agudización de esta crisis son el fenómeno del niño, la caída prolongada del precio del petróleo y los efectos de la crisis financiera internacional en el sudeste asiático.

⁴ La deuda externa total del Ecuador en 2003 es 16.457 millones de dólares US.

estado relacionado con el control de la inflación que ahora ha logrado bajar hasta 6.8% con tendencia a continuar bajando.

El crecimiento del PIB para el año 2003 ha bajado al 2.7%, pues para el año 2001 fue de 5.1%. Para ese año había una gran incertidumbre de los precios del petróleo y se visualizaba una tendencia a disminuir el volumen de las remesas enviadas desde el exterior, aunque en la práctica hubo una tendencia a estabilizarse (Ver Cuadro 2).

Según los análisis de coyuntura existe una desaceleración del crecimiento económico real, por la falta de inversión en el aparato productivo, por las aún altas tasas de interés, alto costo de la mano de obra y todavía una alta tasa de inflación. Estos indicadores no contribuyen a que los productos ecuatorianos adquieran niveles adecuadamente competitivos.

Cuadro 2

Ecuador: PIB, Tasa de Crecimiento Inflación e Inversión extranjera durante 1999-2003

Indicador / año	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB TOTAL (base año 2000)	16.541	15.499	15.934	16.749	17.321	17.780
Tasa crecimiento económico	2.1	-6.3	2.8	5.1	3.4	2.7
Inflación	36.0	52.2	96.1	37.7	12.5	6.8
Inversión extranjera directa	870	648	720	1.330	1.275	532

Fuente: Colegio Economistas Pichincha, 23-Nov-03

Pese a que la crisis ha generado un ambiente de desconfianza para los inversionistas, los flujos de financiamiento del exterior, sobre todo para empresas privadas se han consolidado en niveles relativamente sostenidos, según se puede apreciar en el Cuadro 2, pero esto ciertamente depende de la relación del país con el FMI, del cumplimiento de los acuerdos y de la confianza sobre el Ecuador.

El fondo de estabilización fiscal creado por el gobierno, que se alimenta con los ingresos de las nuevas exportaciones petroleras, pretende reducir la volatilidad de la economía ecuatoriana en el futuro y propendiendo una mayor confianza de los inversionistas nacionales e internacionales. Esto se relacionará necesariamente con una mayor apertura de los mercados financieros internacionales, en función del sector público y privado, con menores tasas de interés y mejores condiciones financieras. La necesidad de confianza en las instituciones financieras por parte de la sociedad en su conjunto, tiene que ir a la par con la disminución de las altas tasas de interés. Aunque dichas tasas han bajado, para una economía dolarizada son aún inconvenientes para elevar los niveles de competitividad de los sectores productivos y de servicios (Cuadro 3).

Cuadro 3

Ecuador: Tasas de interés referencial pasiva y activa desde 1998 hasta 2003

Indicador	/	año	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tasa de interés referencial pasiva			10.91%	9.5%	7.7%	5.05%	4.97%	5.22%
Tasa de interés referencial activa			16.11%	15.8%	14.52%	15.10%	12.77%	11.29%

Fuente: Colegio Economistas Pichincha, 23-Nov-03

El mencionado fondo de estabilización es parte de la reforma fiscal con la que está comprometido el país, especialmente ante el FMI. Este compromiso obliga a los gobiernos de turno a reducir el peso de la deuda pública, a administrar responsablemente la ejecución presupuestaria con superávits fiscales y a controlar el gasto corriente del gobierno central y de los gobiernos seccionales. Sin embargo, es necesario equilibrar dicho control con los requerimientos sociales vinculados principalmente con la salud y la educación.

Ingreso per cápita.- El desarrollo sustentable será una realidad cuando se observen mejores niveles de vida de la población, es decir, cuando se consiga una justa distribución del ingreso. Uno de los

indicadores, a ser correlacionados con otros indicadores, que permiten medir dicha distribución, es el ingreso per cápita, que para el Ecuador es apenas el 43% del promedio latinoamericano. La principal causa de este bajo indicador ha constituido, indudablemente, lo que ya se ha mencionado respecto al largo estancamiento económico arrastrado desde 1982 y que se agravó por la crisis de 1998.

Pese a que en 1999 el ingreso per cápita cayó en aproximadamente el 8.2% y en 1998 declinó en el 1%, a partir del año 2000 se observa una recuperación anual de 0.8%, 3.0%, 1.3% y 0.6% respectivamente (Cuadro 4).

Cuadro 4

Ecuador: Ingreso per cápita y su variación porcentual desde 1998 hasta 2003

Indicador / año	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB per cápita (dólares 2000)	1.447	1.328	1.338	1.378	1.396	1.404
Variación porcentual anual	0	-8.2%	0.8%	2.9%	1.3%	0.6
PIB percápita (dólares corrientes)	2.035	1.429	1.338	1.729	1.959	2.112

Fuente: Colegio Economistas Pichincha, 23-Nov-03

Comercio internacional.- Las exportaciones no adquieren la dimensión y la diversificación que el país necesita. El crecimiento real de las exportaciones es de apenas un 2.1%, apenas superior al crecimiento de la población.⁵

El crecimiento de las exportaciones es inestable y con una capacidad adquisitiva limitada. Algo parecido sucede con las importaciones, que se incrementan en los últimos tres años, manteniéndose en este período un saldo negativo de la balanza comercial (Cuadro 5).

⁵ Larrea, C. y Sánchez, J. (2002) Pobreza, Empleo y Equidad en el Ecuador: Perspectivas para el Desarrollo Humano Sostenible. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Quito, Ecuador. Pág. 15.

Cuadro 5

Ecuador: Balanza Comercial, Déficit / Inflación de Caja e Inflación de 1998 a 2003

Indicador /	año	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Exportaciones FOB		4.203	4.451	4.927	4.678	5.041	4.305
Importaciones FOB		5.198	2786	3.469	4.981	6.006	4.490
Saldo Balanza Comercial		-995	1.665	1.458	-302	-964	-185
Déficit / superávit global Caja		-131	-100	-23	-677	135	317
Inflación		36.0	52.2	96.1	37.7	12.5	6.8

Fuente: Colegio Economistas Pichincha, 23-Nov-03

La capacidad de consumo de los ecuatorianos se ha reducido significativamente. Esto ha obligado a mantener elevado el grado de apertura de la economía en comparación con otros países de la región. A su vez, la disminución del grado de consumo y la apertura económica han coadyuvado a la estrecha relación de la actividad productiva del país con la dinámica de las exportaciones. En esta dinámica, el petróleo juega un papel fundamental, tanto por el peso dentro del conjunto de productos exportados como por su importancia como fuente de recursos fiscales. Esta dependencia del país frente al petróleo, dada la permanente incertidumbre de los precios, por la realidad de la política mundial, dificulta los diseños, de por sí débiles, de planes, programas y presupuestos.

Contrariamente al incremento de la población pobre, existen estratos sociales que han incrementado sus ingresos, repercutiendo en el crecimiento del consumo interno y consecuentemente elevando para estos estratos las importaciones de artefactos y vehículos. Esto, unido a la recuperación de la actividad industrial, que depende de insumos importados, ha provocado, como ya se mencionó antes, que las importaciones totales crezcan en forma rápida a lo largo de los últimos años, lo que ha conducido a la presencia de una fuerte brecha comercial que asciende a 302, 964 y 185 millones de dólares en los años 2001, 2002 y 2003 respectivamente. Indudablemente, esta situación afecta significativamente al proceso de dolarización que requiere un ágil flujo monetario favorable y sostenido.

El bajo crecimiento económico del año 2003 está muy ligado a la pobre evolución del mercado externo en este mismo año, por lo que también la demanda interna ha tenido un modesto crecimiento que se cimentó en el consumo e inversión privada, más que en el gasto público, y que de alguna manera ha permitido mantener los niveles de empleo de los dos años anteriores.

Población.- Los resultados del último censo de población realizado por el INEC el año 2001, determinan que el Ecuador tiene una población de 12'090.804 habitantes. El 60.7% de esta población es urbana y el 39.3% es rural. La región Costa está más poblada que la Sierra. El acelerado proceso de urbanización observado entre los intervalos censales ha sido una de las características importantes de esta población. Sin embargo, en el último intervalo intercensal ha disminuido esa aceleración anterior, ya que la relación urbano rural ha tendido a estabilizarse.

Los anteriores y acelerados procesos de urbanización generaron diversos problemas económicos, políticos y sociales en las ciudades receptoras de población migrante, sin que hasta ahora se hayan solucionado debidamente. La misma crisis económica antes anotada ha impedido que los gobiernos central y locales pudieran atender todas las demandas de esta nueva población en las ciudades. La reducción del ritmo de crecimiento de la población, que ha sido mayor en las ciudades⁶ que en el campo, de alguna manera ha repercutido también en el ritmo de crecimiento de las demandas no satisfechas.

⁶ La tasa de crecimiento poblacional entre 1990 y 1999 fue de 2.1% y la tasa de crecimiento poblacional en las ciudades es la mitad que hace medio siglo.

Es interesante observar que en los ecuatorianos se ha incrementado el índice de vida. En general, las familias han reducido su número de hijos y la población ha envejecido.

La polarización económica de la población se proyecta también en significativas diferencias geográficas. Por ejemplo, esta diferenciación se puede apreciar entre las provincias de Guayas, Pichincha y Galápagos en donde hay mayor desarrollo humano y Tungurahua, Cotopaxi y Chimborazo donde hay menor desarrollo humano y este se relaciona con el importante número de población indígena.

Dentro de los procesos de participación ciudadana en el país, se observan valiosos sectores que se han involucrado en el quehacer político en los últimos años. Cabe una especial mención del movimiento indígena que se ha incorporado a la vida política del país, lo cual arranca desde la movilización indígena de comienzos de la década de los noventa. Este proceso culminó con el ascenso al poder del último gobierno del que se han desprendido antes de cumplir el primer año de ejercicio gubernamental, sin haber aprovechado debidamente para el logro de las transformaciones que necesita el país. En todo caso, ahora es una realidad la participación política de nuevos actores sociales, con perspectivas muy serias de gestión en el futuro.

Migración.- Una de las consecuencias de la prolongada crisis ecuatoriana, ciertamente ha sido la afectación de amplios sectores poblacionales que han emigrado al exterior por los salarios bajos del Ecuador (7%), por la falta de fuentes de trabajo (32%) y por la búsqueda de mejor calidad de vida en el futuro (48%)⁷. La fuerte corriente migratoria ha tenido como destino especialmente España (45.4%), Estados Unidos

⁷ INTERMON-OXFAM (Mayo 2002). Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, ðLas remesas de los inmigrantes y sus efectos en la economía Ecuatorianaö. Ecuador ó España. Pág. 4

(32%) e Italia (8.9%)⁸. Hasta 1995 se mantuvo la salida de ecuatorianos en alrededor de 10.000 personas por año. Desde entonces se ha intensificado la emigración de ecuatorianos, especialmente desde la crisis de 1998, hasta el punto de que en los últimos cinco años han salido fuera del país, en busca de trabajo, uno de cada 10 ecuatorianos. Los ingresos del país por concepto de las remesas de dinero que remiten los ecuatorianos desde el exterior han sostenido en gran parte la economía ecuatoriana. Prácticamente, estas remesas se han constituido en la segunda fuente de financiamiento de recursos del país. La primera fuente sigue siendo el petróleo. Las remesas han llegado a superar las exportaciones de productos agropecuarios y de productos industriales, siendo la dinámica del crecimiento de las remesas muy superior al crecimiento del sector petrolero y a la del sector agropecuario. Desde 1998 se han incrementado las remesas provenientes de los migrantes (Cuadro 6); sin embargo, parecería que las remesas tenderán a disminuir por las restricciones impuestas por la Unión Europea al ingreso de más fuerza de trabajo, por el reagrupamiento familiar e instalación definitiva en los lugares de trabajo y por las cancelaciones de deudas contraídas para el viaje migratorio que ya no obliga al envío de dinero.

Cuadro 6

Ecuador: Remesas de los Migrantes desde 1998 hasta 2003

Indicador /	año	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Remesas de los emigrantes		902	1.142	1.364	1.415	1.432	

Fuente: Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, *Las Remesas de los inmigrantes y sus efectos en la economía Ecuatoriana*, Ecuador España, Mayo 2002, Pág. 9 y FLACSO, *La emigración internacional en Quito, Guayaquil y Cuenca*, Enero 2004, Pág. 7.

Educación.- Si bien es cierto que el Ecuador ha reducido el analfabetismo, sin embargo los índices de escolaridad son todavía muy bajos. La educación media se reduce significativamente frente al ámbito

⁸ FLACSO (Enero 2004). *La emigración internacional en Quito, Guayaquil y Cuenca*, Quito. Pg. 5.

alcanzado en cuanto a la educación básica y manteniendo una baja calidad educativa. Increíblemente, el porcentaje de personas matriculadas en establecimientos de nivel universitario es comparativamente similar a los índices de países industrializados, observándose pues una masificación de la enseñanza universitaria, que cuenta con una pobre base académica.

Dentro de la realidad social, es interesante observar que el 20% de los hogares que en 1960 tenían acceso a la electrificación y actualmente el país ha cubierto con este servicio a casi un 100% de los hogares.⁹

1.2. Relaciones sociolaborales

A fines del siglo XX se presentaron exigencias del mercado mundial para que todos los países elevaran sus niveles de competitividad, en medio de un rápido desarrollo tecnológico y la movilidad de capitales crecientes. Adicionalmente, se plantea que el crecimiento económico requerido debe necesariamente tener presente las dimensiones sociales del desarrollo¹⁰.

En el contexto de dichas exigencias competitivas del mercado internacional y de las dimensiones sociales del desarrollo, el Ecuador enfrenta desde hace dos décadas, el complejo proceso de reorientar sus estrategias en el campo laboral. En este sentido, se han ido definiendo políticas que toman en cuenta la creciente apertura al comercio internacional y a la inserción en una economía globalizada. Esta

⁹ Ministerio de Defensa Nacional (diciembre 2002). Política de la Defensa Nacional del Ecuador. Imprenta Mariscal. Quito, Ecuador. Pág. 50

¹⁰ Organización Internacional del Trabajo (Mayo 1998). Propuesta para la Modernización del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos de Ecuador. Borrador para observaciones. Lima, Perú, Pág. 8

estrategia se sustenta en los buscados equilibrios macroeconómicos y en el otorgamiento de un papel muy importante al mercado.

Con el fin de alcanzar un desarrollo económico y social sostenido, con objetivos de equidad e integración social, se ha requerido una participación amplia de todos los actores sociales, donde sus organizaciones estén amparadas por la ley. Se ha buscado una redefinición del papel del Estado y de su relación con los actores sociales. Con este fin se ha visto la necesidad de privilegiar el diálogo social para crear un sentido de coparticipación igual de la sociedad civil común.

Es cierto que los procesos de globalización han tenido un fuerte impacto en las relaciones laborales, caracterizado por una fuerte incertidumbre. Las reglas de vida social y económica se han percibido como desarticuladas tanto para los empleadores como para los trabajadores. Por esta razón, en la conciencia de algunos sectores sociales, aparecen como una amenaza, más que como una oportunidad, las exigencias de la competitividad, especialmente en lo relacionado con la flexibilización y apertura económica. Esto explica las respuestas defensivas y la búsqueda de protecciones de sindicatos, organizaciones indígenas y otros grupos sociales, por ejemplo en su rechazo al ALCA o al ingreso del Ecuador en el Tratado de Libre Comercio TLC sin a veces tener un profundo conocimiento del tema.

Por tal incertidumbre, los trabajadores tienen desconfianza en las exigencias del mercado, por lo que la dinámica social se ve orientada a enfatizar en el carácter de oportunidad y no de amenaza en cuanto a la competitividad y apertura, buscando el progreso y elevación de la calidad de vida.

En esto es importante señalar que, pese a la necesidad de contar con un serio liderazgo para enfrentar los retos de la globalización, no se ha fortalecido la capacidad del liderazgo nacional para construir acuerdos a través del diálogo social y de una amplia participación ciudadana.

Las relaciones laborales están muy vinculadas con las condiciones de trabajo. En este sentido, es necesaria la reconversión productiva y laboral de diversos sectores desplazados y el surgimiento de otros que acceden a posiciones de punta. La flexibilización de los sistemas de contrato¹¹ (subcontratación, tercerización, contratos por obra o a plazo fijo, descentralización y división de las empresas), han promovido la innovación de mecanismos de protección jurídica y social. Se necesita también enfrentar ajustes en el sistema de terminación de contratos de trabajo y mecanismos de indemnización. Asegurando la protección para la movilidad en el mercado de trabajo, es necesario una mayor flexibilización para adecuar la dotación de las empresas a los cambios técnicos y de mercado. Las iniciativas de integración regional y sub-regional plantean la adecuación de las normas internas a los procesos de globalización y a las normas del trabajo proclamados por la OIT.

Los costos de la estabilidad de los trabajadores, se ven disminuidos con la flexibilización de la relación laboral. De esto se benefician especialmente los empleadores de los sectores productivos, comercial y de servicios, con incidencia de abusos hacia los trabajadores. Es así que las buenas intenciones de la tercerización terminan en la explotación de la mano de obra. La maquila no generó mano de obra en la dimensión que se esperaba. Las zonas francas tampoco se desarrollaron por la falta de inversión para la instalación de las respectivas plantas industriales. Observándose después de los pasos

¹¹ En 1990 se dictan reformas al Código de Trabajo flexibilizando la contratación laboral, con la Ley del Régimen de Maquila y contratación a tiempo parcial. En 1991 se norma la ley de Zonas Francas.

datos para la flexibilización laboral que en la práctica más bien originó una tremenda fragilidad del empleo.

La flexibilidad laboral también incidió en el individualismo laboral debilitando las organizaciones sindicales, sobre todo del sector privado. Esto ha conllevado a que los trabajadores pierdan fuerza para defender adecuadas condiciones y derechos laborales.¹²

1.3. Comportamiento del mercado laboral

Mercado de trabajo.- El comportamiento del mercado laboral, necesariamente se relaciona con los conceptos de oferta y demanda de trabajo. La oferta de trabajo está vinculada a la población económicamente activa, que está en edad de trabajar. Esta población expresa la oferta potencial de trabajo. La demanda de trabajo en cambio lo determinan tanto el sector privado como el público. El sector privado está constituido principalmente por las empresas que tiene el país, aunque también está constituido por las organizaciones sin fines de lucro que han surgido significativamente en el Ecuador, tales como las fundaciones y corporaciones de todo tipo.

Oferta de trabajo¹³.- Entre 1990 y 1999 la oferta de trabajo urbana o PEA urbana del Ecuador creció a una elevada tasa de 4.8% promedio anual. Entre 1990 y 1993 esta tasa fue del 4%. Entre 1994 y 1999 dicha tasa subió a 5.8%, ingresando en promedio 143.000 personas anualmente al mercado de trabajo urbano (Cuadro 7).

¹² Aguilar, C. y Trujillo, W. (2002). La contratación colectiva en el Ecuador y su incidencia económico social, período 1997-2001. Universidad Central del Ecuador. Tesis de Economistas.

¹³ Oficina Internacional del Trabajo (2001). Empleo y protección social en Ecuador. Quito, Ecuador. Pág. 47.

Mientras la tasa de crecimiento poblacional ha disminuido (2.1%), ha crecido en cambio la población en edad de trabajar en el 3.2% anual en promedio, con especial aceleración de 3.8% entre 1990 y 1994 respecto del 2.4% entre 1990 y 1993.

Cuadro 7

Ecuador urbano: Población en edad de trabajar y población económicamente activa por grupos de edad, 1990-1999 (porcentajes)

Grupos de edad	Crecimiento		
	1990-94	1994-99	1990-99
PET			
10-14	-0.7	2.1	0.8
15-24	2.2	3.6	2.9
25-54	3.4	4.2	3.8
55 y +	3.9	4.4	4.2
Total	2.4	3.8	3.2
PEA			
10-14	2.0	4.7	3.5
15-24	4.7	5.6	5.2
25-54	3.9	5.4	4.7
55 y +	3.7	4.6	4.2
Total	4.0	5.4	4.8

Fuente: INEC/SIISE

Cabe señalar unos tres elementos que explican el crecimiento de la PEA:

- a) En 1999 había una fuerte presión al mercado de trabajo por parte de la población menor de 25 años, que era el 40% de la población en edad de trabajar. Esta presión se debía al mejoramiento de las tasas de escolarización que hacen que más de uno por cada cuatro jóvenes esté activo. También se debe a la crisis en el campo, lo cual impulsa a una gran población a emigrar hacia las ciudades en busca de trabajo.
- b) La apertura y la crisis económica han provocado una disminución de la demanda de trabajo, haciendo que la PEA urbana joven crezca

más rápidamente que la PEA urbana total, intensificándose la sustitución de adultos por jóvenes.

- c) Desde 1990 a 1999 se observa una tasa de crecimiento en la actividad laboral de las mujeres (6.1%) superior a la de los hombres (3.9%), constituyéndose su participación en la PEA de 1990 en 36.9% e incrementándose en 1999 a 41.2% (Cuadro 8).

Cuadro 8

Ecuador: Población económicamente activa por sexo, 1990-1999
(porcentajes)

	Crecimiento		
	1990-94	1994-99	1990-99
Hombres	3.1	4.6	3.9
Mujeres	5.6	6.4	6.1
Total	4.0	5.4	4.8

Fuente: INEC-SIISE

Demanda de Trabajo¹⁴.- Desde la demanda de trabajo, se observan mayores tasas de ocupación para jóvenes y mujeres.

Al analizar el Anexo 1 de esta investigación, se determina que la tasa de actividad de las mujeres ha aumentado de 37.3% a 47.8%, desde 1990 hasta 1999 respectivamente, notándose un incremento de 10 puntos. Por otro lado, en el mismo Anexo 1 se puede ver que para los hombres en cambio creció en menor proporción dicha tasa de actividad (de 68.4% a 73.1%) respecto de las mujeres. Tanto para hombres como para mujeres se observa un mayor incremento de la tasa de ocupación en los jóvenes y una disminución significativa en los grupos de edad mayor a 55 años.

Lo expresado en el párrafo anterior es sin duda consecuencia del hecho de que las parejas tienen en 1999 menos número de hijos, hay un grado mayor de escolarización en las mujeres y, debido a la crisis, las

¹⁴ Oficina Internacional del Trabajo (2001). Empleo y protección social en Ecuador. Quito, Ecuador. Pág. 50.

mujeres se ven forzadas a ingresar en el mercado laboral. Sin duda la masiva migración contribuyó a que el crecimiento de la PEA no sea mayor, aunque muchos de los migrantes fueron adultos.

En el Anexo 1 se puede apreciar también que la tasa de ocupación de los hombres fue de 65.2% en 1999, con un leve descenso respecto de 1990. Mientras que la tasa de ocupación de las mujeres fue del 38.5%, notándose un importante incremento respecto de 1990. Con estos datos se confirma que las mayores tasas de ocupación se ubican para mujeres y jóvenes.

El empleo urbano anual tuvo un crecimiento de 3.7% en el periodo de 1990 a 1999 por debajo del 4.8% de la tasa de crecimiento de la PEA. El crecimiento del empleo femenino (4.7%) fue superior al del masculino (3.2%).

Cuadro 9

Ecuador: Empleo urbano por sexo, 1990-1999
(porcentajes)

	Tasa de crecimiento		
	1990-94	1994-99	1990-99
Hombres	2.8	3.5	3.2
Mujeres	5.7	3.9	4.7
Total	3.8	3.6	3.7

Fuente: INEC/SIISE

En el Anexo 2 se observa la distribución del empleo por categoría ocupacional. No se observan importantes cambios en la década de los noventa. El desarrollo de la pequeña empresa probablemente es consecuencia de una ligera disminución del empleo asalariado y una reducción del empleo independiente, conjuntamente con un crecimiento importante de la categoría de los empleadores.

En el Anexo 3 se puede observar la distribución del empleo según actividades económicas, donde la concentración se da en las ramas de

servicios más que en otras ramas de actividad. El incremento del empleo para hombres se da principalmente en las ramas de Comercio, Transporte y Servicios Sociales y Personales (77%). Las mujeres tienen una mayor incidencia en las ramas de Comercio y Servicios Sociales y Personales (82%).

La minería redujo su empleo, la Manufactura participó con el 6.2% en la generación de empleo, aunque bajó respecto a 1990 (17.9%). El sector Construcción participó en 1999 con el 4.5% en la generación de empleo.

En realidad, el sector empresarial es un fuerte dinamizador del mercado externo y a su vez es el que coadyuva a dinamizar la demanda interna del país. Los niveles de crecimiento de los sectores productivos contribuyen con niveles de empleo y consecuentemente con la dinámica del consumo y la generación de recursos relativos a la inversión privada y gasto público.

Sin duda, el sector empresarial es el principal factor de la demanda de trabajo. En el año 2002 destinó cerca de 2.000 millones de dólares en sueldos, beneficios sociales, honorarios a personas naturales y utilidades. Al contribuir este sector formal de la economía con la generación y mantenimiento de fuentes de empleo, indudablemente tiene una importante contribución al desarrollo del país. En el mismo año 2002, según cifras de la Superintendencia de Compañías, este sector generó ingresos superiores en un 15% al PIB. Aproximadamente 20.000 empresas obtuvieron cerca de 28.000 millones de dólares de ingresos por sus actividades, generando para el fisco 2.300 millones de dólares, por medio del Impuesto al Valor Agregado e impuesto a la renta. Con dicho

valor se ha superado en 1.000 millones de dólares a similares ingresos que el país recibió por medio de los recursos petroleros.¹⁵

1.4. Empleo, Subempleo y Desempleo

Al revisar la estructura del mercado de trabajo, desde la oferta de trabajo y desde la demanda del mismo, ya se ha visualizado la situación del empleo en el Ecuador. De ese análisis indudablemente se deriva la situación del desempleo y del subempleo, cuyas respectivas tasas son el más común referente de la situación del empleo.

La tasa de desempleo mide, respecto a la PEA, a la población que deseando trabajar no encuentra empleo. Por su parte, la tasa de subempleo mide al sector de la población que estando ocupada trabaja menos de 40 horas o recibe salarios inferiores al mínimo vital.

La tasa de desocupación en las tres principales ciudades del Ecuador, Quito, Guayaquil y Cuenca, es 9,3% a diciembre de 2003 (Cuadro 10).

Cuadro 10
Ecuador: Población de Quito, Guayaquil y Cuenca
por condición de actividad, Diciembre 2003

Población	Total	%
PEA	1.546.342	100,00
Población ocupada adecuadamente	694.144	44,89
Población subocupada total	708.433	45,81
Población total desempleada	143.765	9,30

Fuente: FLACSO-Banco Central del Ecuador. Encuesta de indicadores de coyuntura. Quito, 2003

Luciano Martínez Valle¹⁶, de la FLACSO, plantea algunas conclusiones sobre la situación del empleo, las mismas que convalidan la

¹⁵ El Comercio (miércoles 24 de diciembre de 2003.) ;A la italiana!, Terán, M. Quito, Ecuador. Pág. A5

incidencia de la situación socio económica del Ecuador respecto del empleo.

En general, los indicadores de coyuntura expresan que la situación del empleo refleja la falta de reactivación económica del país, donde la capacidad del sector formal para generar empleo es incipiente.

El sector informal predomina frente al sector formal en cuanto al empleo, aunque en Quito es diferente debido a la presencia del aparato público, cuyas dimensiones no se encuentran en las otras ciudades del país. A nivel nacional se puede apreciar en el Cuadro 11 que la participación del sector moderno, en cuanto a la población ocupada adecuadamente (28,41%), es mayor que en el sector informal (18,48%), mientras por el contrario, respecto a la población subocupada, la mayor participación tiene el sector informal (28,58% frente a 19,03%).

Cuadro 11

Ecuador: Indicadores de coyuntura con relación
A la población ocupada, Diciembre 2003

Sector de la economía	Población ocup. adecuadamente	Población sub ocupada
Sector moderno	28,41	18,48
Sector informal	19,03	28,58
Sector agrícola	0,01	0,14
Sector doméstico	2,03	3,31
Total	49,48	50,51

Fuente: FLACSO-Banco Central del Ecuador. Encuesta de indicadores de coyuntura. Quito, 2003

El desempleo está afectando más a las mujeres. En el análisis de coyuntura de la FLACSO, se observa que esto sucede en las edades de 10 a 59 años, tanto en el sector formal como informal de la economía. Obviamente, se ve que las mujeres constituyen el sector más vulnerable frente a la restricción del empleo (Cuadro 12).

¹⁶ FLACSO, Tendencias del Empleo en Quito, Guayaquil y Cuenca, Boletín Septiembre 2003. Quito, Ecuador. Pág. 1.

Cuadro 12

Ecuador: Indicadores de coyuntura con relación
A la población ocupada, Diciembre 2003

Grupos de edad	SEXO		Total Desocupados
	Hombres	Mujeres	
10 a 14 años	462	404	866
15 a 28 años	34.094	41.582	75.676
29 a 44 años	13.498	36.092	49.590
45 a 59 años	6.067	7.359	13.426
60 años y más	3.691	516	4.207
Total	57.812	85.953	143.765

Fuente: FLACSO Encuesta del mercado laboral ecuatoriano. Dic. 2003.

Elaboración: Proyecto %Indicadores de Coyuntura...+

Se observa también que existe una marcada tendencia hacia la tercerización del empleo, especialmente en el comercio y servicios del sector informal de la economía. Igualmente, la industria manufacturera no tiene niveles adecuados de competitividad mostrando una gran incapacidad de generar empleo.

La tasa de subocupación a diciembre de 2003 es 45,81%. Esta alta tasa responde principalmente, según lo ya expresado, a la poca capacidad del sector industrial de generar empleo, ya que tiene bajos niveles de competitividad, afectado por las condiciones de crisis que anteriormente se ha analizado. Esos niveles de subempleo traslucen la pobre calidad del empleo dentro de una generalizada situación de precariedad laboral y pobreza.

Como por natural sentido de sobre vivencia, frente a las necesidades de los hogares, en el actual contexto macroeconómico y de la dolarización de la economía, la población propugna la autogestión de empleo, lo cual ciertamente no constituye una alternativa real de la absorción del excedente laboral.

1.5. El Talento Humano

El presente capítulo concluye con una real y explícita percepción de quienes son los verdaderos sujetos y protagonistas del desarrollo: las personas. Ellas han generado los procesos históricos que le ha tocado vivir al país y que han configurado la realidad social y económica actual. Los ecuatorianos y ecuatorianas, los que habitan en todo el territorio nacional y los que han salido del país, son consecuentemente los verdaderos responsables del futuro desarrollo, ya que constituyen el capital social del país. Actualmente, se ve más procedente utilizar para las personas el término talento humano en vez de recurso humano. De esta forma, hay una mejor consideración conceptual de las personas respecto del propiamente recurso capital o recurso tierra. El talento humano nacional es el responsable de la gestión empresarial, pública o privada, que ha recibido una educación formal e informal¹⁷.

El talento humano del Ecuador, expresado a través de las capacidades, conocimientos, habilidades, técnicas y destrezas de la población, ha sido el participante activo de la vida económica, política, social y cultural del país. Las características de este talento humano son la principal riqueza con la que se proyecta el país para los próximos años. El talento humano del Ecuador está constituido por todos los empleadores y trabajadores del país, por lo tanto por el total de la población económicamente activa, ubicada en los diferentes segmentos de mercados de trabajo. A su vez, estos mercados, estructuralmente heterogéneos, son los que vienen dinamizando a los sectores formales¹⁸ e informales de la economía.

¹⁷ Vásconez, F. (2002). La administración del talento humano eficiente y eficaz del Registro Civil, para la satisfacción de las necesidades del cliente interno, externo optimizando el desarrollo sostenido del Ecuador. Tesis de maestría. Quito, Ecuador. Pág. 31.

¹⁸ Son los trabajadores del sector privado: empresas, fundaciones o corporaciones legalmente constituidas y los trabajadores de las instituciones del sector público.

El talento humano del Ecuador, está directamente relacionado con la educación formal, las experiencias laborales adquiridas y con la formación y capacitación específica relativa al trabajo. Es pues necesario apreciar la experiencia de formación, selección, evaluación y compensación por competencias que tiene el país. Son las competencias en definitiva las que contribuirán al mejoramiento de los niveles de productividad y competitividad que requiere el Ecuador para alcanzar los objetivos nacionales, tanto los actuales como los permanentes.

Según Richard Boyatzis (1982)¹⁹, la competencia laboral es una característica subyacente de una persona la cual puede ser un motivo, un rasgo, una habilidad, un aspecto de su imagen personal o de su rol social o un cuerpo de conocimientos el cual, el o ella usa+. La competencia es una mezcla de varias cosas (motivación, rasgos personales, habilidades, conocimientos, etc.) que son evidentes en la forma en que la persona se comporta. Se visualiza la competencia de una persona cuando ésta actúa, hace, se desempeña, se relaciona. Sólo así, se puede apreciar el conjunto de sus actitudes, destrezas, habilidades y conocimientos que son requeridos por las funciones productivas en determinados ambientes de trabajo. El país, requiere conocer esas competencias y apoyarlas en el mejoramiento de la calidad en su ejecución. Para este fin es necesaria básicamente la formación, educación y capacitación.

La observación sobre competencias en personas, ha permitido el reconocimiento de competencias colectivas. Por las competencias colectivas, los equipos de trabajo alcanzan importantes resultados y ambiente de mucha motivación y productividad. En viajes y visitas²⁰ de

¹⁹ VARGAS Z., F. (Agosto 2002). Competencias en la formación y competencias en la gestión del talento humano convergencias y desafíos. Cinterfor/OIT. Pág. 4.

²⁰ Especialmente a la empresa Ómnibus, a la Fuerza Aérea Ecuatoriana, Naval del Ecuador y ANDEC.

estudio realizado dentro de la XXXI Maestría en Seguridad y Desarrollo con Mención en Gestión Pública y Gerencia Empresarial, se ha podido apreciar el desarrollo de competencias individuales y colectivas gracias a las cuales inclusive se han desarrollado apreciables innovaciones tecnológicas.

Por la observación realizada, se ve procedente que la gestión del talento humano enfatice en la necesidad de desarrollar la competencia colectiva explicitando el extraordinario potencial de conocimientos que se crean, circulan y aplican en los grupos de trabajo. De esta forma, la competencia individual, colectiva y organizacional, logra que las informaciones manejadas en una organización, se conviertan en conocimientos aprovechables para mejorar los niveles tecnológicos, de productividad y de competitividad. Las organizaciones adecuadamente administradas generan y almacenan mucha información valiosa. En la actividad empresarial diaria los trabajadores son generadores de información planificada o creativa e innovadora que es necesario sistematizar con fines aplicativos, dentro de los esfuerzos hacia la competitividad. Por todo esto, es conveniente motivar la competencia individual, grupal y organizacional para incentivar a su vez el aprendizaje que es el aspecto fundamental en la gestión del talento humano.

El talento humano inicia la preparación para su ingreso al mundo del trabajo en la educación formal²¹. Lamentablemente la población ecuatoriana ha tenido un bajo nivel educativo dentro de la educación formal. La población económicamente activa recibió educación, durante el quinquenio 95-99, en un rango de 10.45 a 10.63 años en promedio²². Además, la educación que ofrece el Estado es deficiente, lo que repercute negativamente en la productividad del trabajo. Según los resultados

²¹ Incorpora la educación preescolar, escolar, colegial y universitaria

²² Banco Central del Ecuador (2002). Plan Estratégico 2002. Quito, Ecuador. Pág. 38

obtenidos de una investigación realizada por el Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos (SIMLA), en los años 1996 y 1997, a estudiantes de primaria y secundaria en todo el país, se han observado grandes deficiencias en lenguaje, comunicación y matemáticas. Esa deficiencia se acentúa más en los establecimientos fiscales que en los particulares, en los rurales más que en los urbanos.

Para superar estos problemas de la educación formal que inciden negativamente en la productividad laboral, los trabajadores requieren adicionalmente una adecuada y especializada formación profesional y capacitación laboral, aunque de todas maneras es necesario el perfeccionamiento profesional continuo. Sin embargo, dadas las contrataciones laborales no estables, la poca innovación tecnológica y los datos de la encuesta de vida (ECV), se observa que las empresas no invierten en la capacitación de sus trabajadores o dicha inversión se ha ido reduciendo paulatinamente y, con lo que si existe, no hay adecuada capacidad de administrarlo.

La principal institución nacional que ofrece formación profesional no formal o capacitación laboral para la industria, comercio y servicios es el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional SECAP. Sin embargo, esta entidad, que tuvo realizaciones exitosas en las décadas de los años setenta y ochenta del siglo pasado, ha tenido un deterioro institucional. Entre sus actuales debilidades están la subutilización de infraestructura, desfases tecnológicos en algunas especialidades respecto de los requerimientos del sector productivo, baja cobertura de la demanda y poca preocupación por la demanda del país.

Las debilidades en la capacitación profesional no sólo son del SECAP. En general se observa una alta tasa de deserción en los procesos de capacitación. En julio de 1999 se registraron 327 institutos

superiores que ofrecían educación técnica, a parte del SECAP, siendo considerados a penas 10 de ellos como buenos²³.

Dado el descontento del sector empresarial, mediante la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana (Agosto 200) se transfirió a un Fondo Nacional de Capacitación Laboral los aportes que entregaba al SECAP, el sector empresarial privado, de acuerdo con la nómina de sus trabajadores, afectándose el presupuesto institucional en alrededor del 85%. El SECAP se quedó sólo con el 0,5% de la nómina de los trabajadores de las empresas públicas y de capital mixto.

Mediante Decreto ejecutivo 1821 (2001) se crea el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Laboral que se encargará de administrar el antes mencionado Fondo Nacional de Capacitación Laboral. Se crea el Consejo con las siguientes atribuciones:

- Formular políticas y objetivos de la capacitación y formación profesional en el país, así como definir estrategias y acciones;
- Expedir los reglamentos correspondientes para la aplicación del decreto;
- Aprobar normas, requisitos y niveles de calidad para la acreditación y registro de los centros de capacitación y formación profesional;
- Gestionar y administrar los recursos técnicos, económicos y financieros necesarios para el cumplimiento de los objetivos previstos en el decreto.²⁴

El Consejo Nacional de Capacitación y Formación Laboral es un ente tripartito, cuyo directorio está conformado por cuatro representantes de los empleadores, cuatro de los trabajadores y el Ministro de Trabajo, por parte del Gobierno, quien lo preside. Este Consejo es el órgano rector, regulador, coordinador y facilitador de las actividades de capacitación y

²³ Banco Central del Ecuador (2002). Plan estratégico 2002. Quito, Ecuador. Pág. 39

²⁴ Ecuador: Registro Oficial No. 408, septiembre 10 del 2001. Decreto Ejecutivo No.1821.

formación profesional del Ecuador y el Fondo que administra está orientado a los trabajadores de las empresas aportantes, a través de entidades capacitadoras precalificadas y reconocidas por el Consejo, entre las que se incluye al SECAP. Actualmente el Fondo cuenta con un monto cercano a los 17 millones de dólares, con lo que puede generar un importante proceso de capacitación laboral sostenido y con fuerte impacto en la actividad productiva, a favor de las empresas formales ecuatorianas. Sin embargo, hasta ahora, el Consejo no ha podido ejecutar esta inversión, principalmente por la baja capacidad de las empresas para preparar proyectos de capacitación y por las limitaciones y debilidades de los entes que ofrecen capacitación.

De todos modos, el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Laboral no está estructurado como para atender otros segmentos de la fuerza laboral ecuatoriana, tales como la formación inicial de mano de obra y la formación de trabajadores desempleados o informales. Ante esta situación el Gobierno del Ecuador reconoce que se necesita una política de Estado respecto a la Formación Profesional y a la Capacitación Laboral, para lo cual se prevé la implementación de un Sistema Nacional de Capacitación que sea moderno, realista y pragmático. Este sistema se está diseñando, con la asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo OIT, a partir de los mentado Consejo y Fondo y rescatando debidamente al SECAP. La estructuración del sistema, se está haciendo dentro de un proceso concertado con los actores sociales, sector empresarial, sectores laborales, otros sectores de la sociedad civil y voceros del gobierno. A estos esfuerzos se han sumado el apoyo del BID y de la Agencia Suiza de Cooperación al Desarrollo COSUDE²⁵. Este última Agencia, a través de la Swiss Contact, tiene diez años de experiencia profesional compartida como cooperación entre sectores

²⁵ Ramírez, J. (2003). Propuesta de políticas públicas y diseño básico de un sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral para Ecuador. Trabajo no publicado, OIT. Quito-Bogotá. Pág. 16.

empresariales formales e informales y entidades de capacitación laboral entre las que se incluye al SECAP. Ahora, la Swiss Contact se propone desarrollar un nuevo proyecto que tiene por finalidad impulsar el mejoramiento de la calidad, de la formación profesional en el Ecuador, para contar con talento humano calificado, acorde a las necesidades de los diferentes sectores productivos²⁶.

Pese a las debilidades de la educación formal y no formal, el talento humano del país no deja de ser muy importante y valioso, a tal punto que ha sido bien acogido dentro de Estados Unidos, España, Italia y otros países europeos, a donde han emigrado algunos sectores de la población ecuatoriana en busca de trabajo.

En el contexto de la realidad social y económica del país y frente a las exigencias de un mundo globalizado, hay un profundo afán de mejoramiento de la calidad educativa formal y serias perspectivas de mejoramiento profesional, lo que vislumbra un potencial que se prepara para elevar los requeridos niveles de competitividad que permitirán el aprovechamiento de las oportunidades que ciertamente tiene el país.

De esta forma, la larga crisis que sufre el país, con su consecuente repercusión en el empleo, se convierte en una gran oportunidad, pues el país cuenta con el impacto doloroso de una amplia población pobre e indigente, a pesar de poseer suficientes recursos para arrancar hacia el desarrollo. Además, tiene posibilidades reales de administrar adecuadamente los recursos financieros existentes, así como la institucionalidad, asistencia técnica y experiencia para mejorar significativamente el talento humano.

²⁶ Swiss Contact (2003). Proyecto de asistencia técnica y financiera para el programa de formación profesional compartida. Quito, Ecuador. Pág. 18.

CAPITULO II

PROYECTO PAIS PARA EL ECUADOR DEL AÑO 2013

2.1. Modelo de Desarrollo con Globalización²⁷

Frente al futuro de la Patria, todos los sectores sociales debería preguntarse cómo superar la larga crisis del Ecuador, ya comentada en el Capítulo anterior, y la grave pobreza que sufre la gran mayoría de la población ecuatoriana. ¿Qué se debería hacer para elevar la calidad de vida de los ecuatorianos?. La respuesta es un reto que deben responder todos los actores de la sociedad. El mejoramiento de las condiciones de vida es el verdadero fin de los esfuerzos que el Estado debe realizar mancomunadamente con la sociedad civil. Con esa orientación deben programarse las acciones de los gobiernos, buscando superar la mentada crisis y lograr una distribución más equitativa de los ingresos nacionales.

En un período de veinticinco años, desde el último retorno a la democracia hasta la actualidad, parecería que los gobiernos elegidos no han logrado definir el tipo de país al que se debe aspirar. Las políticas que han impulsado para sortear la crisis han agravado las condiciones de vida, ampliándose la pobreza a más del ochenta por ciento de la población. Sin una definición del país que se quiere, indudablemente no habrá un rumbo claro para toda la población. Frente a ciertos esfuerzos de planificación realizados, tampoco se ha visto una firme decisión política de definir un derrotero alrededor del que habría que poner todos los esfuerzos de la sociedad en su conjunto.

²⁷ Calahorrano, V. H. (2003, noviembre). Ecuador: la planificación del desarrollo con globalización para las dos primeras décadas del siglo XXI (2004-2020). Documento PMD N° 7 de la materia metodología de la planificación para el desarrollo, IAEN. Quito, Ecuador.

A partir de la situación actual del país, la misma que fue analizada en el Capítulo I de la presente investigación, haciendo énfasis en el tema administración del trabajo y empleo, es sumamente necesario contar con un proyecto viable del país en el largo plazo, para superar la crisis y orientar todos los esfuerzos necesarios hacia metas comunes de desarrollo. Teniendo claro el rumbo del país, las instituciones del Estado deberían ejercitar eficiente y eficazmente sus respectivos roles, articulando, con el debido consenso, acciones con todos los demás actores nacionales.

Es pues urgente, definir qué sociedad busca el país, cómo se espera organizar la sociedad y concretamente qué tipo de educación se promueve, qué tipo de agricultura, de empresa, de salud, de comunicación, entre otros aspectos. Las respuestas a estas interrogantes concretizarán más y más la acción, pero será necesario definir y redefinir siempre el ideal que la población desea establecer.

Es necesario construir colectivamente una utopía que se vaya redefiniendo permanentemente, pues las condiciones en los diferentes campos de la expresión del poder siempre cambiarán. Desde una utopía ya definida se puede pasar a las acciones inmediatas y a visualizar el mediano plazo²⁸. Lamentablemente no existen organismos de planificación con visión nacional²⁹, no hay una instancia que piense en la totalidad del país. Aunque parece que las utopías son factibles, pues en el pasado sí han surgido algunas alternativas creativas. Parecería ser más bien que existiera poca voluntad política para aplicar tales alternativas. Una de tales propuestas es el Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad

²⁸ Centro Andino de Acción Popular CAAP (2003). Otra mundialización es posible. ECUADOR DEBATE. Quito. Pág. 172.

²⁹ Para salir de la crisis de los años ochenta, el Banco Mundial y el FMI exigieron a los países iniciar procesos de modernización, con la aplicación de políticas de ajustes y achicamiento del Estado, a propósito de lo cual se cerraron instituciones como la SENDA y el CONADE.

Nacional %Ecuador 2025+ (1998), en el que participaron más de un mil representantes de la sociedad civil, delegados de 321 instituciones públicas, privadas, eclesiásticas y militares de las diferentes regiones del país.

Un proyecto viable del país necesariamente deberá considerar un proceso político alternativo sustentado en un cambio profundo y estructural, con el fin de que se beneficie toda la sociedad y no sólo los grupos de poder tradicionales que son los que normalmente han llegado a dirigir el país.

En la actualidad, más que antes, cualquier proyecto viable del país, tiene necesariamente que tomar en cuenta la realidad internacional y el proceso mundial de la globalización, del cual obligatoriamente participa ya el Ecuador, con sus propios potenciales y limitaciones relacionados con los campos político, psicosocial, económico y militar. En realidad, el término globalización involucra a todos estos campos, pero en el campo económico parecería ser en donde mejor se expresa, pues %ningún otro puede dar la verdadera dimensión a este nuevo proceso en la historia de las relaciones económicas internacionales³⁰. El fenómeno de la globalización es radicalmente amplio, exigiéndole al Ecuador cambios estructurales con una reorientación básica de su visión a largo plazo, tendiente a una adecuada apertura internacional respecto sobre todo del mercado y de la inversión extranjera. El crecimiento económico que requiere el país, para alcanzar el anhelado desarrollo sostenido, dependerá de las adecuadas decisiones nacionales que se tomen dentro del país y en función de las nuevas alternativas hacia el exterior, para que el país se inserte en mejores condiciones dentro del proceso de globalización del que ya participa. Esto indudablemente supone un

³⁰ VILLAMIZAR, R. (1995) ZENZHIN, Experiencias de los Países del Asia ó Pacífico. Bogotá, Colombia, Editorial NORMA. Pág. 29.

cambio de modelo de desarrollo, que en la presente investigación se ha propuesto que sea sostenible con globalización.

La actividad productiva del país siempre ha estado ligada a las exportaciones. Entre todos los productos de exportación, el petróleo ha jugado un papel preponderante en los últimos treinta años, generando la principal fuente de recursos fiscales. Históricamente el Ecuador siempre dependió en su economía, de las agro exportaciones tales como el cacao, café y banano. En el contexto internacional actual, es conveniente diversificar esas exportaciones, dando el mayor valor agregado posible a las mismas y alcanzando niveles de productividad y competitividad que le permitan al país involucrarse en mejores condiciones dentro de la globalización.

El país necesita una visión de largo plazo, dentro de la cual busca insertarse la presente investigación para entonces hacer hincapié en el mediano plazo, comprendido por lo próximos diez años, es decir, entre lo que le queda de gestión al actual gobierno (2004-2007), la gestión del siguiente gobierno (2007-2011) y buena parte del subsiguiente.

Con la visión definida de largo plazo, se ve conveniente que el actual gobierno promueva un acuerdo nacional para la implementación de un modelo de desarrollo sostenible con globalización para las próximas dos décadas. A partir de la experiencia exitosa de los países del Asia-Pacífico, se propondría que el modelo prevea tres fases del desarrollo: inicial, intermedia y final. La inicial tendrá como objetivos básicos, en el tiempo que queda de este gobierno, la reactivación del aparato productivo y el inicio de la implementación de los requisitos básicos para el proceso de globalización que son los siguientes: Mano de obra calificada, Buen

ambiente de negocios, Infraestructura física y Mercado de capitales³¹. La fase intermedia se relaciona con la combinación adecuada de los requisitos básicos mencionados para producir eficientemente, para lo cual se precisa la debida incorporación de tecnología aplicada al proceso de producción. Con la aplicación de conocimientos, capacitación y maquinaria se buscaría alcanzar eficiencia en la producción. Adicionalmente, con la reducción de costos y mejoramiento de la calidad se haría más productivo al país, previo a alcanzar suficientes niveles de competitividad, para pasar luego a la tercera fase, propendiendo a exportar de forma estable y permanente. Llegar a ser país competitivo significa no sólo llegar a producir productos con calidad, sino que los productos deberán ser los mejores y vendidos a los mejores precios. Así, la mejor forma de medir la competitividad serán las exportaciones, a través de las cuales se buscará en última instancia mejorar la calidad de vida de la población.

El método de la planificación de este modelo de desarrollo con globalización exige pues una visión continua y encadenada, que sirva de guía para las tres fases antes señaladas. Obviamente, cada fase constituye un antecedente o prerrequisito para el siguiente, con la perspectiva de un plazo mucho más ambicioso de treinta y más años. En esa línea, es importante ir generando una cultura de trabajar con una visión de largo plazo y con el compromiso de ir alcanzando los propósitos que se plantean para cada fase.

En la perspectiva de alcanzar altos niveles de vida para la población, es también necesario tomar en cuenta, dentro de la apertura económica, las visiones que van planteándose los bloques económicos más importantes del planeta: Estados Unidos, la Unión Europea y el

³¹ VILLAMIZAR, R. (1995) ZENZHIN, Experiencias de los Países del Asia ó Pacifico. Bogotá, Colombia, Editorial NORMA. Pág. 2.

Japón. Además, los procesos de integración son muy necesarios para todos los países, especialmente para los subdesarrollados como el Ecuador. No hay otra forma para obtener fuerza necesaria para enfrentar retos y negociaciones exitosas frente al ALCA, TLC, Países del Asia Pacífico, etc.

Indudablemente, es necesario desde el inicio del proceso de planificación contar con el consenso de los actores sociales del país para consensuar compromisos muy serios que se vaya concretando, como ya de ha dicho, principalmente en la reactivación económica del país y en la instauración de los requisitos básicos para la globalización.

2.2. Los Objetivos Nacionales Permanentes

Los Objetivos Nacionales representan el aspecto más significativo de la nacionalidad ecuatoriana, puesto que son los verdaderos referentes que orientan los rumbos del país. Estos objetivos surgen de las necesidades, intereses, sentimientos, valores y aspiraciones de toda la colectividad, por tal razón todos los gobiernos de turno tienen la obligación de buscar y mantener tales objetivos. El verdadero sentido de la concreción de los objetivos nacionales es en definitiva el bien común de la nación.

En la búsqueda del bien común, la nación establece metas más concretas y realistas que orientan sus acciones en forma duradera. La larga permanencia en el tiempo de las necesidades, intereses y aspiraciones de la colectividad, identificados con la sobrevivencia y la identidad nacionales, permiten definir los Objetivos Nacionales Permanentes que deben perseguir los diferentes gobiernos, independientemente de sus orientaciones ideológicas o de cualquier otro tipo de interés.

Así pues, los **Objetivos Nacionales Permanentes (ONP)** son intereses y aspiraciones vitales de un pueblo, que subsisten por largo período de tiempo y constituyen el ideal superior que guía la vida de la comunidad nacional³². A partir de esta conceptualización, bien se puede afirmar que el trazar las sendas del desarrollo a largo plazo supone un gran esfuerzo nacional por alcanzar los ONP **que den continuidad a la gestión pública, que trasciendan la temporalidad de los ejercicios gubernamentales y que permitan la construcción del Ecuador**³³.

Los ONP tienen que ser alcanzados y mantenidos por el Ecuador, dentro de su vínculo internacional, básicamente en la interdependencia que tiene con los diferentes países del mundo. Por esta razón, es necesario alcanzar y mantener los ONP en el marco de la globalización. De este modo, el modelo de desarrollo con globalización, planteado en el primer punto de este Capítulo, tiene como permanente guía a los ONP³⁴ que son los siguientes: Integración Nacional, Justicia Social, Desarrollo Integral, Democracia, Integridad Territorial, Soberanía Nacional, Seguridad Nacional y Preservación del Medio Ambiente.

Integración Nacional.- Una de las características disgregadoras del Ecuador es el histórico regionalismo existente en la población, especialmente entre la sierra y la costa, con acentuación entre Quito y Guayaquil. El centralismo es también un factor que ha debilitado a la nación, sobre todo al proyectarse esta característica nacional a niveles provinciales e incluso cantonales. En el país se han dado rivalidades entre unas zonas y otras. Así, por ejemplo, han habido históricos

³² Consejo de Seguridad Nacional (2003). Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo. Quito, Ecuador. Pág. 25.

³³ ODEPLAN (2000). Plan de Gobierno 2000 ó 2003 Por un nuevo País. Quito, Ecuador, Pág. 3.

³⁴ Ministerio de Economía y Finanzas (2003). DIPLASEDE. Quito, Ecuador.

distanciamientos entre Loja y Cuenca, Ambato y Riobamba, Ibarra y Tulcán, etc. Las diferencias económicas, sociales, políticas, culturales y geográficas muchas veces han menoscabado el necesario sentimiento de unidad nacional, generando una peligrosa falta de identidad nacional, lo cual se agrava con las exigencias indígenas del reconocimiento de sus nacionalidades³⁵. Con el ONP de Integración Nacional se propone necesariamente el reconocimiento de las heterogeneidades regionales, étnicas, culturales y de género para construir una nación consolidada en la diversidad. Es la única forma de poder proyectar al Ecuador en adecuadas condiciones frente al continente y al mundo. Es necesario alcanzar primero la propia integración interna para luego poder consolidar los procesos de integración externa subregional y regional.

El logro de este objetivo depende ciertamente de todos los actores sociales, principalmente del liderazgo del Ejecutivo que promueva exitosamente una concertación nacional con incidencia en todos los campos del quehacer interno y en el contexto de las exigencias que plantea la globalización. Todos los actores sociales deben trabajar por superar las individualidades en beneficio de los factores colectivos, agotando todos los esfuerzos por desterrar lo que separa y cultivar lo que une a la nación ecuatoriana. Este proceso de integración ayudará a la paz interna y evitará que se agraven y desborden conflictos que afectan especialmente a las clases menos pudientes de la población.

Los que ejercen el liderazgo político tienen especial responsabilidad en el logro de este objetivo, pues por ahora pierden continuamente contacto con la sociedad a la que dicen representar. Los dirigentes del país deben entender que sus posiciones les obliga a liderar la construcción de un nuevo Ecuador y no a defender sus intereses

³⁵ Nacionalidades indígenas: Awa, Eperas, Chachis, Guancavilcas, quichuas, Tcháchilas, Salasacas, Saraguros, Secoyas, Sionas, Shuaras, Achuar, Shiwiar, Uoranis.

personales y de grupo, con lo que fomentan la división de la Patria y excluyen a importantes sectores de la población. Todos los actores sociales tienen un rol protagónico en el logro de este ONP. Específicamente los empresarios tienen la obligación de romper el paradigma de que el control de la riqueza es su título legítimo por el que imponen a los demás sus conveniencias y buscan irresponsablemente en muchas ocasiones el regionalismo para amparar sus intereses, con lo que fomentan la desintegración.

Justicia Social.- Este ONP es indispensable para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones, especialmente básicas, de la sociedad ecuatoriana. Los justos requerimientos de salud, educación, vivienda y empleo de la gran mayoría están representados en este ONP, persiguiéndose el mejoramiento de la calidad de vida de la población, lo que a su vez es el objetivo final del modelo de desarrollo con globalización. El logro de este ONP responde a la necesidad de construir un mundo más humano y solidario como fundamento para la integración y la equidad económica. No puede seguirse manteniendo un modelo excluyente e injusto.

Lo que sucede en las diferentes provincias respecto a los niveles de pobreza, sucede también dentro de las zonas urbanas, parroquiales y cantonales. En el Cuadro 13 se puede observar que Pichincha y Guayas tienen los primeros posicionamientos en cuanto a los Indicadores del Desarrollo Humano, mientras los indicadores de último posicionamiento corresponden a las provincias que tienen grandes poblaciones indígenas como Bolívar, Cañar, Cotopaxi y Chimborazo³⁶.

³⁶ PNUD (2001). Informe sobre Desarrollo Humano Ecuador 2001. Quito, Ecuador. Pág. 219.

La longevidad es la primera dimensión del IDH y se mide en función de la esperanza de vida al nacer, reflejando la vulnerabilidad a la muerte a una edad temprana. En 1999, se determinó que la mortalidad infantil en el Ecuador era mayor en cinco veces a la de Canadá. Internamente, las provincias de la Amazonía junto con Chimborazo, Bolívar y Esmeraldas mostraban los menores valores de esperanza de vida, mientras en el otro extremo estaba Pichincha, seguida por Carchi y Manabí. El cuadro de la referencia es un buen indicador de la injusticia social que se pretende revertir.

Cuadro 13

Ecuador: Dimensiones del IDH

Según provincias ordenadas alfabéticamente

Provincia	Posición		
	Longevidad	Conocimiento	Nivel Vida
Amazonía	16	6	7
Azuay	8	8	4
Bolívar	14	14	16
Cañar	10	12	10
Carchi	2	7	8
Chimborazo	15	15	14
Cotopaxi	12	16	15
El Oro	6	3	3
Esmeraldas	13	5	11
Guayas	5	1	2
Imbabura	7	13	6
Loja	9	4	13
Los Ríos	11	10	9
Manabí	3	11	12
Pichincha	1	2	1
Tungurahua	4	9	5

Fuente: PNUD, Informe D. H. 2001, Quito. Pág. 219

Con este objetivo se propugna entonces la superación de la actual estructura social que tiene profundos desniveles y desigualdades, buscando el progreso económico a la par con el progreso social. Se propone así, terminar con la larga crisis del país, superando una economía distributiva injusta para mejorar las posibilidades de que la

población tenga una existencia digna. Para esto es también importante fomentar un sistema jurídico que tenga esta ruta humanista y solidaria.

Desarrollo integral.- Algunas de las características del subdesarrollo del país es su estructura económica concentradora de la riqueza, su débil crecimiento de los sectores agropecuario e industrial, su desigual relación del intercambio comercial, la inadecuada selectividad de las importaciones, la carencia de ingresos fiscales respecto al gran incremento del gasto público, la dependencia tecnológica y de mano de obra especializada, en prácticamente todos los niveles, e insuficiencia de estructura básica.

Para superar todas las características descritas, se propone la construcción del desarrollo con globalización con el que se podrá alcanzar este ONP. El modelo y este objetivo parte necesariamente de las ventajas comparativas y competitivas que tiene el Ecuador, de la formación y capacitación de su talento humano, la transferencia e innovación de sus tecnologías productivas y el uso sostenible de sus importantes e innumerables recursos naturales. Acrecentando de este modo la riqueza nacional, se logrará mejorar sistemáticamente la existencia humana saludable y segura de la población.

La superación definitiva de la crisis actual, se logrará necesariamente con la consecución de este ONP, para lo cual, entre otros aspectos, se debe modernizar adecuadamente al Estado, implementar responsablemente mecanismos de seguimiento y control del sistema financiero nacional, impulsar a los partidos políticos para que cumplan su verdadero papel como dirigentes y como orientadores de la opinión ciudadana.

Democracia.- La revolución francesa proclamó los principios de Libertad, Igualdad y Fraternidad, pero hasta ahora estos conceptos no se aplican plenamente. Cuando el Ecuador nació como Estado en 1830, se inició la gestión gubernamental de innumerables Jefes de Estado, dictaduras civiles y militares, interinos, encargados del poder, jefes supremos, presidentes constitucionales, gobiernos de dos y tres personajes. Se ha impuesto diecinueve Constituciones que no se las ha respetado debidamente. La inestabilidad y la desarticulación parecen haber sido la regla. La crisis de gobernabilidad ha estado presente desde los primeros días de la República, así como los conflictos regionales que ya se han mencionado antes, con representantes que se han turnado en el poder para la búsqueda de sus particulares intereses.

La llamada democracia en el Ecuador ha sido la expresión de esos particulares intereses políticos sectoriales y económicos, en desmedro de los superiores intereses del bien común. De esta forma, casi todas las actividades democráticas han incorporado actos de corrupción y deshonestidad, frente a los cuales los actores sociales mancomunadamente y los medios de comunicación deben impulsar el cambio cultural del país, con un giro radical que enfrente los vicios que se arrastran por tantas décadas.

La situación de la democracia se expresa en la decadencia de los partidos políticos. Desde hace algún tiempo no tiene el Ecuador verdaderos líderes. Los que han dirigido los partidos políticos han fallado en su conducción y han descuidado la promoción de nuevas figuras, que les reemplacen en un momento dado. Más que líderes puede hablarse de caudillos, de personalismos, habiendo surgido en los últimos años, más bien nuevas figuras provenientes de la clase no política.

Este ONP es tan importante para ir alcanzando lo que en realidad es una utopía, la democracia, para lo cual conviene encontrar verdaderos líderes que intervengan en la política con valores éticos y morales, con férrea disciplina y con exigencias de transparencia, control y sanción por parte de los electores.

Integridad territorial.- Es muy necesaria la defensa de nuestro territorio concebido correctamente por la constitución como inalienable e irreductible. El territorio nacional comprende el suelo, subsuelo, las islas adyacentes, el archipiélago de Galápagos, el mar territorial, el subsuelo y el espacio suprayacente respectivo. Con la dura experiencia de las afectaciones históricas del territorio patrio, el Estado debe asegurar el logro de este ONP, como base del desenvolvimiento moral de la sociedad ecuatoriana dentro de sus preceptos fundamentales de paz y progreso y dentro del respecto a los tratados internacionales válidos y debidamente ratificados.

Soberanía Nacional.- Con respecto a los principios y normas del Derecho Internacional, el Estado debe buscar independencia y capacidad autónoma de decisión, ejerciendo todo su poder sobre la jurisdicción que le corresponde. Dado el contexto de la globalización, es conveniente que se redefina el actual concepto de soberanía, pues las necesidades actuales de integración social y económica, e incluso política, de los países, exigen un redimensionamiento de este concepto, sobre la base de los requerimientos de ensanchar los mercados internacionales, complementar los factores de producción y exigencias de elevar la productividad y competitividad.

Indudablemente, la Soberanía Nacional como ONP, deberá propugnar la consolidación de la defensa de los irrenunciables derechos territoriales, del mar territorial y del reconocimiento de los derechos sobre

la órbita geoestacionaria. Los Gobiernos deberán defender estos derechos de la nación, concibiendo como oportunidad y no amenaza al nuevo ordenamiento internacional, buscando las mejores relaciones de cooperación e intercambio y aprovechando al máximo el avance tecnológico del mundo para que el desarrollo económico y social sea sostenido.

Por otro lado, hay que clarificar, la posición nacional de soberanía frente a las empresas transnacionales que constituyen entes dominantes de la economía mundial. La privatización y la desregulación han abierto a estas empresas transnacionales los mercados y actividades económicas que antes estaban reservadas a las empresas nacionales. Las empresas transnacionales al no tener nacionalidades, se identifican más con el Interés Empresarial Privado y sobre este asunto debe el Estado tener una visión muy clara para mantener un beneficioso inter relacionamiento. La redefinición de Soberanía es tan imperiosa, porque permitiría al país articular, con una sana orientación de soberanía, la mejor preparación y búsqueda de la mayor igualdad de condiciones posibles respecto al obligado relacionamiento con las transnacionales y los países desarrollados.

Seguridad Nacional.- La garantía del ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos, de propiedad, libre expresión, circulación, protección ciudadana, preservación del patrimonio nacional, mantenimiento del orden legal y paz social se obtendrá con el logro de este ONP. Por esta razón es necesario fortalecer el sistema de seguridad nacional como necesario aporte para la productividad y competitividad nacionales y para alcanzar todos los intereses nacionales que se traducen en todos los ONP.

Preservación del Medio Ambiente.- El Estado requiere que su medio geográfico sea productivo y seguro. El logro de este ONP es la única forma de alcanzar el desarrollo sostenido de los ecuatorianos, asegurando el presente y el futuro saludable, seguro, satisfactorio y ecológicamente equilibrado.

Este ONP surge de una realidad desastrosa del país en cuanto al manejo del medio ambiente y administración de sus recursos naturales. Ya en el año 1989, la AID detectó que en el Ecuador se había deforestado el 27.4% de sus bosques naturales (Cuadro 14). Para entonces se decía que la deforestación del Ecuador era tan alta, entre 200.000 y 340.000 hectáreas por año, que de continuar así se habrán liquidado todos los bosques ecuatorianos (menos las áreas protegidas asumiendo que esto se logre) entre los años 2010 y 2020³⁷.

Cuadro 14

Bosques naturales del Ecuador en 1989

Concepto	Km ²	Km ²	%
Litoral	80.000	5.000	6.3
Sierra	102.000	26.000	27.5
Amazonía	81.000	42.000	51.8
TOTAL	263.000	73.000	27.4

Fuente: USAID

La deforestación y la erosión, que están íntimamente ligadas entre sí, son los más graves problemas ambientales del Ecuador. La primera causa es la pobreza que incentiva a la explotación por parte de una numerosa y creciente población, muchas de las cuales eliminan bosques naturales para la explotación agrícola y ganadera. Entre 20 países de América, el Ecuador es el segundo en tasas de expansión agrícola dentro de áreas forestales.

³⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores (1993). La Gestión Ambiental. Quito, Ecuador. Pág. 100.

Actualmente se han determinado como principales causas de deforestación a las siguientes: falta de una política de Estado en este tema; debilidad institucional; escaso control y evaluación; expansión agrícola; crecimiento y dispersión demográfica; iniquidad en la distribución de la riqueza; subvaloración del recursos forestal; ausencia de capacitación en el manejo de los recursos naturales³⁸.

Es también importante implementar un plan de defensa de la calidad del aire, pues existe una gran contaminación especialmente en las ciudades. La población tiene ya la percepción de que los niveles de contaminación superan lo permitido. En la ciudad de Quito, único lugar del país donde existe la capacidad de gestión para manejar el índice de calidad del aire, se monitorea el aire de la ciudad y se emiten informes mensuales. El informe correspondiente al mes de enero de 2004 identifica algunos sectores donde se supera la norma relacionada con el nivel de concentración máxima permitida para los contaminantes comunes. En el Cuadro 15 se pueden apreciar los cinco lugares en donde se supera significativamente la norma nacional que fue de 100 ug/m³, lo cual podría tener incidencias en potenciales enfermedades en los pulmones o el corazón³⁹.

Cuadro 15

Promedio mensual de las concentraciones máximas
en 24 horas de NO_x (ug/m³), en Quito

El				
Turubamba	Belisario	Jipijapa	Camal	Centro
341.10	321.90	257.57	316.30	272.27

Fuente: CORPAIRE 2004

En el Cuadro 16 se pueden observar los mismos cuatro sectores de la ciudad donde se ha superado la norma en el mes de enero 2004. El

³⁸ Corporación de Manejo Forestal Sustentable COMAFORS (2001). El bosque en el Ecuador una visión transformada para el desarrollo y la conservación. Quito, Ecuador. Pág. 26.

³⁹ Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2004). CORPAIRE. Informe de la calidad mensual del aire en Quito (enero 2004). Quito, Ecuador. Anexo B.

problema principal en dichos sectores es el óxido de nitrógeno cuya norma se supera en casi el ciento por ciento de los días registrados in situ. La Corporación para el Mejoramiento de la Calidad del Aire de Quito diseñó una escala de 0 a 500 puntos, con niveles que van desde lo deseable hasta lo emergente. Obviamente, los niveles señalados están por encima de lo no saludable para personas sensibles y como medida preventiva se sugiere evitar a estas personas que estén en el exterior. Sin embargo, gracias a la gestión del Municipio de Quito, ya se han logrado reducciones significativas de los contaminantes, especialmente por el control que se está haciendo a los vehículos que circulan la ciudad y emiten Oxido de Carbono.

Cuadro 16

Porcentaje de días registrados que superan la norma
 Para el mes de enero de 2004 en Quito

	SO ₂	CO	O ₃	No _x
Turubamba	3.2	3.2	N/a	88.0
Belisario	0.0	50.0	31.0	100.0
Jipijapa	0.0	0.0	N/a	85.7
El Camal	13.3	0.0	3.2	90.0
Centro	0.0	0.0	N/a	83.9

N/a No existe analizador

Fuente: CORPAIRE Febrero 2004

Lo brevemente descrito en cuanto a la deforestación y la erosión, así como a la contaminación del aire, justifican la necesidad de alcanzar y mantener este ONP, a través de políticas adecuadas que contribuirán a la calidad de vida de la población, misma que depende directamente del medio ambiente en el que se desenvuelve. Este ONP es pues un factor importante en la expresión psicosocial, con interferencia directa en las instituciones sociales. Los ecosistemas que integran la biosfera son sumamente sensibles a las agresiones promovidas por el hombre, por lo que al alterarse el medio ambiente se afecta directamente a todos los seres vivos, creando serios desafíos y exigencias de nueva y frágil adaptación.

Es preciso evitar las diversas formas de contaminación ambiental y el agotamiento de los recursos naturales renovables y especialmente de los recursos no renovables. La degradación del medio ambiente es actualmente tan grande y grave que lamentablemente el país puede estar permitiendo un sistema irreversible de regeneración y recuperación.

Cabe recordar que este ONP es de prioridad mundial, los gobiernos deben implementar normas y políticas administrativas, operativas y de control en el que sea una realidad el involucramiento de toda la sociedad.

2.3. Visión de País para el año 2025

¿Cuál es la visión que tiene la población del Ecuador respecto del país en el futuro?. Esta es una pregunta que surge en medio de la prolongada crisis del país, cuando alrededor del 10% de la población ecuatoriana se ha visto forzada a emigrar hacia países desarrollados. Evidentemente no está claro el futuro para la absoluta mayoría de los ecuatorianos. Esa falta de claridad sobre el país del futuro, increíblemente también es parte de la realidad de quienes conducen al Ecuador. Cualquier esfuerzo por fortalecer las instituciones, como el caso del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos según los propósitos de la presente investigación, necesariamente debe previamente conocer una perspectiva definida de país. En esta línea, a continuación, se tratará de resumir la situación del país en un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), para que de ahí surja una Visión que enrumbe a la sociedad en su conjunto y específicamente para quienes dirigen los destinos de la Patria.

En algunos eventos académicos del XXXI Curso de Maestría en Seguridad y Desarrollo con Mención en Gestión Pública y Gerencia Empresarial, se han abordado temas del país relativos al análisis FODA. Tomando elementos suscitados en dichos eventos, se procede a continuación a reflexionar sobre los aspectos más sobresalientes de tal análisis.

Fortalezas.- En el Campo Político, se plantea como primera fortaleza la vigencia de la democracia, en el sentido de haber terminado hace 25 años un periodo de dictaduras militares y de haber asumido los políticos al poder, durante dicho periodo, mediante el voto popular. También se plantea como fortaleza política la independencia de las funciones del Estado, al menos respecto al esfuerzo que en este sentido se hacen en cumplimiento de lo que determina la Constitución. Otra fortaleza es el respeto de las libertades del hombre y del ejercicio de los derechos, garantías y deberes de los ciudadanos. Cabe también hacer mención a la participación ciudadana y, con mayor dinámica, a la participación política de las nacionalidades indígenas.

En el Campo Económico se observan como fortalezas las siguientes: adecuado potencial de los recursos naturales, tanto continentales como marítimos, sobre todo en la perspectiva de futuras explotaciones como importantes alternativas de ingreso nacional; participación en el comercio internacional de materias primas y productos primarios como fuente tradicional de divisas, a partir de lo cual se viabilizaría un gran potencial de valor agregado; la vigencia de sistemas económicos bancario, financiero, monetario, industrial, comercio, pequeña industria, pesca, agricultura y servicios supone una presencia institucional significativa que puede ayudar a reorientar dinámicamente la economía, sin tener que partir de cero; participación en el esquema económico de integración subregional, regional y hemisférica, lo cual constituye la única

forma de tener mayor fuerza en el contexto internacional; recursos humanos y población económicamente activa dispuesta al cambio productivo y modernización económica; es una fortaleza económica el actual sistema monetario de la dolarización, por las mayores exigencias y retos para el país; la estabilidad macroeconómica y la disminución del riesgo país también configuran las fortalezas de este Campo.

En el Campo Psicosocial se puede apreciar como fortaleza la existencia del marco jurídico vigente, aunque por ahora no sea totalmente aplicado; el proceso democrático sostenido y relativamente estable; la presencia de un Frente Social, como instancia que busca consolidar, articular y dar continuidad a la política social y a los esfuerzos que promueven los Ministerios de Salud, Educación, Bienestar Social, Trabajo y Vivienda, a los que últimamente se ha incorporado la participación del Ministerio de Economía; institucionalización de una Agenda de Desarrollo Humano; el proceso de participación ciudadana; el predominio de la población infantil y juvenil con proyección a integrar un mejor talento humano nacional y con perspectivas de constituirse en 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.

En el Campo Militar se pueden apreciar las siguientes fortalezas: apoyo, tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional, al Gobierno legalmente constituido; alto nivel de profesionalismo de la fuerza pública y buenas relaciones con la sociedad civil; alta conciencia y sentido de patria; constante preparación intelectual y considerable nivel de conocimiento tecnológico disponible; participación en el desarrollo nacional a través de empresas de producción y de apoyo a la educación; la Fuerza Pública tiene una institucionalidad y pensamiento democrático consolidados.

Oportunidades.- En el campo Político se tiene como oportunidad para ir mejorando la democracia en el país, la dinámica de los partidos políticos y su acción popular; la modernización del sistema jurídico y de administración de la justicia; la modernización de la división político administrativo del Estado, en alternativas que consoliden la unidad nacional.

En el Campo Económico se ve como oportunidades las siguientes: crecimiento económico sostenido, mediante el fortalecimiento de los sistemas monetario, financiero y productivo del país; materialización de la integración económica en el mercado subregional andino, el MERCOSUR y de carácter hemisférico en el ALCA; impulso al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica (TLC); desarrollo de la producción de bienes tradicionales y nuevos para el mercado del Asia Pacífico; atracción y consolidación del ingreso de capitales y tecnología extranjeros para optimizar el aprovechamiento de proyectos, empresas y explotación de recursos del país; iniciación de los cambios económicos para participar activamente en un mundo globalizado; respaldo de los Organismos Internacionales de Crédito y Desarrollo y de la Banca Multilateral.

En el Campo PsicoSocial la posibilidad de condonación de deuda externa, con mecanismos de canje de deuda; profundización de la descentralización.

En el Campo Militar el fortalecer el Estado de Derecho y la Vigencia de la Democracia; conducir a la Fuerza Pública hacia más altos niveles de preparación y capacitación acordes con los avances de América y el mundo; participación en misiones internacionales de paz, de seguridad y cooperación como parte de la Organización de las Naciones Unidas y

otros Organismos especializados tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional; desarrollar, de acuerdo con la Constitución Vigente, el conocimiento tecnológico acorde con el interés y la especialidad para apoyar el proceso productivo del país; profundizar los vínculos de simpatía, aceptación y credibilidad con la sociedad civil para alcanzar una mutua identidad en los objetivos trazados para el desarrollo; reconocimiento internacional luego del conflicto del Cenepa.

Debilidades.- En el Campo Político: escasa cultura política general y de los partidos políticos; sistema democrático subordinado al poder económico y poca participación ciudadana; corrupción a todo nivel y escasa acción del sistema jurídico nacional; iniquidad y carencia de liderazgo político.

En el Campo Económico: índices de crisis económica y baja expectativa de crecimiento PIB; escaso control monetario bancario que afecta al sistema financiero y productivo del país; acelerado y desproporcionado incremento de la deuda externa; débil sistema tributario que aumenta el déficit fiscal; incertidumbre y temor del sector productivo frente a la globalización; costos altos de los bienes y servicios, lo que encarece los costos de producción de los productos; dependencia alta de la economía del país (Presupuesto General del Estado) de los productos tradicionales exportables como el petróleo; carencia o bajo apoyo del Estado al sector de la producción; carencia de una política económica a largo plazo.

En el Campo Psicosocial: inseguridad Jurídica; elevado nivel de endeudamiento externo; recursos económicos insuficientes para el sector social; la falta de reactivación económica; el deterioro de los salarios reales; el incremento del nivel de desempleo y subempleo; el aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos; institucionalidad frágil;

falta de consenso; corrupción; reducido poder de negociación en el sector social.

En el Campo Militar: reducción del presupuesto asignado por el Estado para la Fuerza Pública; diversidad tecnológica en equipos y materiales (acelerado distanciamiento de los niveles tecnológicos); reducción del personal efectivo de las Fuerzas Armadas; cambios en la política del Servicio Militar Obligatorio.

Amenazas.- En el Campo Político, se ve la injerencia política de organismos internacionales; dependencia de ideologías y partidos políticos internos respecto de realidades externas; Plan Colombia y Plan Patriota; amparo del derecho internacional a corruptos ecuatorianos que han causado estafas y robos al Estado y a organismos internos; terrorismo.

En el Campo Económico las escasas soluciones para disminuir el peso de la deuda externa, con ineficiente gestión en los organismos internacionales de crédito; acelerada presencia de reglas y normas de la globalización ante situación nacional; escasa respuesta interna ante vertiginoso desarrollo tecnológico internacional; incremento del poder económico de los países vecinos, de fuerzas subregionales, regionales y del resto del mundo frente a pequeña economía del Ecuador; incremento de las debilidades en la balanza de alimentos importados y producción nacional.

En el Campo Social la excesiva dependencia externa política, económica y financiera; aumento de presiones sociales; efectos del Plan Colombia y del Plan Patriota; narcotráfico; nuevas amenazas como los terrorismos, la depredación ambiental y la xenofobia; incapacidad del Estado para cumplir los instrumentos internacionales en el ámbito social;

posición negativa de países desarrollados sobre el tema de subsidios agrícolas.

En el Campo Militar el Plan Colombia y el Plan Patriota; la política exterior norteamericana para reducción de los ejércitos en los países latinos; presencia potencial de los intereses de la narco . guerrilla colombiana en la zona limítrofe Ecuador . Colombia; incremento de la tecnología de inteligencia satelital de difícil control o monitoreo; permanencia de los intereses de las Fuerzas Armadas peruanas contrapuestos a los intereses del Ecuador.

Del análisis FODA descrito bien se puede estructurar la visión del país. Todos los elementos del análisis se articulan debidamente con la Visión del Ecuador para el año 2025, descrita en el año 1998 por el pueblo ecuatoriano, a través de prestigiosos profesionales de todos los campos, delegados de 321 instituciones públicas, privadas, eclesiásticas y militares, de las diferentes regiones del país. Es una visión que evidentemente podría mantenerse en la actualidad y en los próximos años, pudiendo servir de guía general en el quehacer de los diferentes gobiernos. Según dicha visión, la sociedad ecuatoriana visualiza ser para el año 2025 de la siguiente manera:

- Con superiores niveles de bienestar integral: humano, económico y político
- Donde prevalezca la dignidad humana en un clima de libertad, equidad, seguridad y justicia
- Con recursos humanos altamente productivos, innovadores y solidarios
- Involucrada competitivamente con el desarrollo social y universal
- Afianzada en la generación de ciencia y tecnología
- Dispuesta permanentemente a la modernización
- Que sustente su desarrollo con altos niveles éticos y morales
- Con respeto a la iniciativa y libertad individuales

- Responsable de la preservación del medio ambiente y de sus recursos naturales⁴⁰.

He aquí una visión que responde a un interés nacional, alrededor de la cual todos los actores sociales deberían orientar sus esfuerzos, pues es un compromiso de todos los sectores de la población el sacar adelante al país. La responsable participación ciudadana es el requisito imperioso para lograr en el largo plazo un país con niveles de bienestar y dignidad humana, en un ambiente de equidad y justicia social, donde se respete la libertad y exista una adecuada seguridad. Es una sociedad que deberá estar involucrada en el contexto internacional, con niveles altamente competitivos, formada con fuerza en valores éticos y morales, comprometida con la preservación del medio ambiente y cuidado de sus recursos naturales.

En realidad, esta visión guarda absoluta coherencia con todos los Objetivos Nacionales Permanentes, constituyéndose totalmente viable el país propuesto. Es, por lo tanto, en esa línea hacia donde deben estructurarse tanto las Políticas de Estado como las de gobierno.

2.4. Los Objetivos Nacionales Actuales

Las perspectivas del país en el largo plazo, apoyadas en los Objetivos Nacionales Permanentes, que son los que definen el ser y el deber ser del Estado ecuatoriano, se han definido en la Visión planteada en el punto anterior, estando claro que la visión del país en el largo plazo está totalmente articulado con los ONP.

A través del proceso de planificación, se pueden definir algunos objetivos específicos para el mediano y el corto plazo. Estos se refieren a

⁴⁰ ODEPLAN (1998). Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional ðEcuador 2025ö. Quito, Ecuador. Pág. 32.

los Objetivos Nacionales Actuales (ONA) que son metas que, en determinada situación y considerando la capacidad del Poder Nacional, expresan etapas intermedias con el fin de alcanzar y/o mantener los Objetivos Nacionales Permanentes⁴¹.

La reflexión realizada sobre la visión y los objetivos del Ecuador van configurando la necesidad de que el país tenga un sistema de planificación para el desarrollo que oriente al sector privado y proporcione las directrices de acción al sector público. La planificación es la única forma de que el Estado pueda asignar y hacer uso óptimo de sus recursos en la búsqueda de satisfacer el bienestar de la población. Lamentablemente en el país se ha dado una gran descoordinación institucional en este aspecto. Sin embargo, el país del futuro necesariamente requiere de un sistema nacional de planificación que establezca la coherencia entre los objetivos de largo plazo y los de corto y mediano plazos. Dicho sistema debe impulsar la participación de todos los sectores y lograr la convergencia también de los objetivos nacionales con los sectoriales, locales y comunitarios. Debe además fijarse las políticas de Estado y articularlas con las políticas de los diferentes gobiernos, así como también proceder con el seguimiento y control de las metas propuestas.

El Gobierno Constitucional del Ing. Lucio Gutierrez Borbúa inició su gestión el 15 de enero de 2003 en medio de problemas donde sobresalían la pobreza, la corrupción y el endeudamiento. La salida de la crisis del país, se promovió a través del diseño de cinco ejes del gobierno:

1. Lucha contra la corrupción
2. Lucha contra la pobreza y la marginación social

⁴¹ Consejo de Seguridad Nacional (2003). Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo. Quito, Ecuador. Pág. 25.

3. Seguridad ciudadana, jurídica, ambiental y de calidad de vida
4. Incremento de la producción, productividad y competitividad
5. Reforma política a fin de garantizar la descentralización, la despolitización y despartidización de los organismos del Estado y la igualdad de todos ante la ley.

Estos ejes del Plan de Gobierno permiten definir los Objetivos Nacionales Actuales y están en total coherencia con los ONP, según se puede apreciar en el Cuadro 17.

Cuadro 17

Relación entre los ONP y los Ejes del Plan de Gobierno 2003-2004

ONP	ONA Ë EJES
Integridad Territorial	
Integración Nacional	1, 2, 5
Soberanía Nacional	
Desarrollo Integral	1, 2, 3, 4, 5
Democracia	1, 2, 3, 4, 5
Justicia Social	1, 2, 3, 4, 5
Seguridad Nacional	1, 2, 3, 4, 5
Preservación del Medio Ambiente	1, 2, 3, 4, 5

Los tres primeros ONP: Integridad Territorial, Integración Nacional y Soberanía Nacional, puntualizan las existencia del Estado; mientras que los otros ONP se refieren más específicamente a la satisfacción de aspiraciones mucho más cercanas de la población: Desarrollo Integral, Democracia, Justicia Social, Seguridad Nacional y Preservación del Medio Ambiente. En el cuadro anterior se puede ver que todos los ejes del plan de gobierno están más articulados principalmente al mencionado segundo grupo de los ONP.

Los ejes del plan de gobierno, debidamente articulados a los ONP van constituyéndose en los ONA que se hacen viables en la medida de las acciones que va tomando el actual gobierno. Ya se pueden apreciar los resultados iniciales al término del primer año de gestión

gubernamental. Respecto al primer eje de lucha contra la pobreza, se observa, entre otros, los siguientes lineamientos puestos en marcha: promoción de una cultura de rendición de cuentas a través de los continuos informes gubernamentales; transparencia de las acciones del gobierno a través del sistema informatizado denominado CONTRATANET; transparencia del manejo de los recursos públicos por medio de la reactivación del Sistema Integrado de Gestión Financiera y del Sistema Nacional de Inversión Pública; impulso a la reforma de la Ley de Aduanas; cumplimiento del 96% de la meta del 2003 respecto de la recaudación del SRI cuyo crecimiento, respecto del año anterior, alcanzó el 7.3%⁴².

Sobre el segundo eje de lucha contra la pobreza y la marginación social se aprecian la incorporación del Ministerio de Economía y Finanzas al Frente Social para equilibrar acciones de sostenibilidad fiscal con las de protección social. A través de este esfuerzo mancomunado el Gobierno se plantea reducir la pobreza al 38% hasta el 2007, bajar el analfabetismo del 10 al 8%, disminuir la población que no tiene acceso a la salud desde el 23 al 17% y alcanzar un crecimiento económico promedio superior al 5% hasta el 2007. Indudablemente, el logro de estos propósitos suponen una concertación de todas las fuerzas políticas del país y una amplia participación ciudadana. El gobierno ha dado los pasos necesarios en este sentido al incorporar a su equipo gubernamental a ciudadanos que tienen experiencia política y de gestión pública con demostrada capacidad y honradez. En función de los propósitos mencionados, en el año 2003 se pusieron en marcha proyectos de nutrición, erradicación progresiva de las peores formas de trabajo infantil, soluciones habitacionales,⁴³ inmunizaciones, entrega de subsidios económicos a los más pobres,

⁴² Ecuador (2004). Presidencia de la República. Gestión del Gobierno e Instituciones del Estado. Quito, Ecuador. Pág.16.

⁴³ Se han construido 42.000 viviendas populares.

alfabetización, mejoramiento de la educación inicial y del resto de la educación.

Dentro del tercer eje de seguridad ciudadana, jurídica, ambiental y de calidad de vida, el gobierno impulsó en 2003 un plan maestro de seguridad contra la delincuencia y a favor de la seguridad alimentaria y del medio ambiente, el proyecto de aseguramiento universal de salud con el comprometimiento local especialmente del Municipio de Guayaquil, la dotación a las unidades operativas de armamento y equipo para que la fuerza pública cumpla mejor su misión e hizo una importante inversión para reducir las amenazas a la biodiversidad de las Islas Galápagos.

Respecto del cuarto eje sobre incremento de la producción, productividad y competitividad, que es el eje que tiene relación directa con la participación del Ecuador dentro de la globalización, hay que tomar en cuenta que es la inversión productiva el único motor que puede generar crecimiento económico con estabilidad, durante un amplio periodo de tiempo, siendo fundamental para el país crear las condiciones mínimas indispensables para cultivar un ambiente de confianza para incentivar la inversión interna y externa.⁴⁴ A través del incremento y la diversificación de las exportaciones, el país irá dependiendo menos de las fluctuaciones del precio internacional del crudo de petróleo, lo cual por ahora configura permanentemente un escenario incierto para la economía ecuatoriana y dificultan los procesos de presupuestación a mediano y largo plazo.

Tomando el ejemplo del progreso económico japonés que se basó en cuatro columnas: población laboriosa e innovadora, altas tasas de inversión, incorporación y desarrollo tecnológico e imbricación Estado e

⁴⁴ Ministerio de Defensa Nacional (diciembre 2002). Política de la Defensa Nacional del Ecuador. Imprenta Mariscal. Quito. Ecuador, Pág. 55.

industria⁴⁵, se ve la importancia que tiene para el desarrollo del país, tanto el sector privado, clave para fomentar la producción, como el Estado con fuerte participación en la economía, sobre todos en las primeras etapas del desarrollo.

Para que el país logre la anhelada reactivación del aparato productivo y el inicio de la implementación de los requisitos básicos para el proceso de globalización, necesariamente se requiere una estrecha cooperación, consulta y consenso entre el gobierno y el sector privado. Es precisamente esta dinámica de diálogo y colaboración la que se propone el gobierno ecuatoriano para alcanzar una real estabilidad económica y equilibrio fiscal, tendiente principalmente al fomento de la producción. En este sentido, se han conformado equipos de trabajo con el sector privado para delinear un plan estratégico y operativo que prevea bajar las tasas de interés e implementar políticas claras para incrementar la inversión externa e interna, con incentivos de tipo legal, tributario, macro y micro económicos y de acceso a los mercados; equipos de los dos sectores participan en prenegociaciones para ingresar al TLC y se está buscando el afianzamiento de la presencia del país en la Comunidad Andina, en el MERCOSUR y en otros bloques económicos del mundo como el europeo y asiático.

El Gobierno ha tramitado recursos con la CAF, el BID y el Banco Mundial para realizar inversiones en infraestructura, principalmente vial; el 2003 se han destinado nuevos recursos crediticios para el sector productivo y para reprogramar deudas en un 123% más que el año anterior. El Consejo Nacional de Competitividad, con la amplia participación de los sectores público y privado, lanzó una plataforma para el desarrollo de la competitividad y la metodología para implementarla,

⁴⁵ Tamames, R. (1999). Estructura Económica Internacional. Madrid, España, Alianza Editorial, S.A. Pág. 515.

proponiéndose alcanzar hasta el 2007 un ambiente de negocios más proactivo.

Respecto del quinto y último eje relativo a la reforma política a fin de garantizar la descentralización, la despolitización y despartidización de los organismos del Estado y la igualdad de todos ante la ley, se mantiene este propósito para alcanzarlo hasta el año 2007, para lo cual se han realizado acciones tales como: fortalecer un sistema nacional de planificación y de control de gestión pública; apoyar la gestión de gobiernos municipales, para lo cual se les entregó US\$ 1.200 millones en el año 2003 y se mantiene una estrecha coordinación con CONCOPE y AME para entregas posteriores; en el año 2004 se propone consolidar el reordenamiento de la economía para enfatizar el siguiente año en la gestión social y en la reforma política.

Los mentados cinco ejes del actual plan de gobierno ciertamente van orientados hacia la visión del país y al logro de los importantes objetivos de largo plazo. Así, la responsabilidad del gobierno estaría orientada al logro, hasta antes del 2007, de la reactivación del aparato productivo y de la implementación de los requerimientos básicos de la globalización. Estos propósitos contribuyen, a su vez, al logro de los objetivos permanentes de la economía que se estipulan en la el Art. 243 de la Constitución Política de la República del Ecuador y que se refieren a los siguientes aspectos: equidad, equilibrio regional, sustentabilidad ambiental, participación democrática, equilibrio macroeconómico, alto crecimiento sostenido, incremento de la producción, producción diversificada y competitiva para la exportación y, en general, mejoramiento del nivel de vida de la población.

Con la claridad de objetivos propuestos para el 2007, los dos gobiernos subsiguientes deberán reforzar sus acciones en función de los

objetivos permanentes económicos y avanzar hacia el logro de nuevos ONA de las áreas social y económica. En lo social es de vital importancia haber alcanzado para el año 2010 objetivos relativos con cuatro áreas: un sistema educativo que fortalezca el talento humano, con equidad de género y lo más independiente posible de la política partidista; mejoramiento de la calidad en el cuidado de la salud y la ampliación de la cobertura de este servicio tanto público como de la seguridad social; reducción del déficit de vivienda, con el mejoramiento de los servicios de saneamiento y desarrollo urbano; generación de empleo con una mejor relación productividad-salarios.

En el campo económico debe conseguirse hasta el 2013 una gran estabilidad en cuanto a la inflación anual que no sea mayor al 5%, un crecimiento económico sostenido superior al 5% alcanzado especialmente en base al incremento también sostenido de las exportaciones, un ingreso per cápita superior al promedio de América Latina, valores estables de los salarios, tasas de interés reales compatibles con la evolución de la productividad y competitividad, disminución del porcentaje de endeudamiento del sector público, incremento del ahorro nacional y de las inversiones.

Siempre con la guía de la visión del país, el gobierno actual y los dos próximos deben hacer un continuo seguimiento y control de los indicadores que vayan midiendo el logro de los Objetivos Nacionales Actuales. Es imprescindible ir redefiniendo los ONA con criterios de equidad, globalización y desarrollo sustentable y monitoreando la evolución especialmente de las variables relacionadas con las Cuentas Fiscales, Balanza de Pagos, Crecimiento y Empleo.

Con los objetivos planteados hasta aquí, se vislumbra la posibilidad de ir perfilando una institucionalidad del Estado que contribuya al logro de

los mismos, dentro de una redefinición de los respectivos roles de todas las entidades y enrumadas en un proceso de mejoramiento continuo y de permanente modernización.

2.5. Perspectivas del Desarrollo Humano

Sin perder de vista que el objetivo último del desarrollo debe ser el bienestar de la población, conviene reiterar en la necesidad de incrementar en cantidad y calidad la inversión en talento humano, comenzando por la inversión en los servicios sociales básicos⁴⁶, especialmente en nutrición, salud, educación y vivienda adecuada. Se ha dicho que el talento humano es la base del desarrollo sostenible y por tanto hay que cuidarlo y cultivarlo. Sólo con una población sana, educada y con trabajo decente se puede perfilar un futuro mejor para la Patria.

Muchos esfuerzos deben hacer el Estado y los demás actores sociales para mejorar las actuales condiciones del Desarrollo Humano en el Ecuador. Dicho concepto supone ampliar las oportunidades de todas las personas, especialmente ampliando su esperanza de vida con dignidad y salud, adquiriendo conocimientos y teniendo acceso a todos los recursos necesarios como para llevar una vida digna. El Índice del Desarrollo Humano (IDH) es precisamente un indicador que mide el progreso del país en los tres aspectos señalados: Esperanza de vida al nacer medida en años; nivel de educación medido a través de la tasa de alfabetización de adultos (%) y tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (%); y, vida digna medida a través del Ingreso per cápita en dólares⁴⁷.

⁴⁶ UNICEF (2003). Ecuador: sostenibilidad fiscal y desarrollo humano 1970-2010. Resumen Ejecutivo. Quito, Ecuador. Pág. 20.

⁴⁷ PNUD (2003). Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Ediciones Mundi - Prensa. New York, EE.UU. Pág. 341.

El Ecuador es un país subdesarrollado, cuya posición según el IDH en el mundo (Cuadro 18), ha mejorado en una década desde la posición 89 a la 84. Sin embargo, el nivel de pobreza se ha incrementado de acuerdo con lo analizado ya en el Capítulo anterior de este documento. En 1999, Ecuador, dentro de la Comunidad Andina, está en el IDH después de Colombia, Venezuela y Perú, seguido por Bolivia, por cuya razón se ha solicitado un trato preferencial. Sin embargo cabe anotar, que la variable que más le afecta al indicador de Ecuador es la relacionada con la educación. Este factor es el más importante para el futuro del país. Todas las reflexiones que se hacen de la crisis económica, de los conflictos sociales, de la pobreza, del subdesarrollo y de la inseguridad ciudadana, llevan a la urgente necesidad de mejorar principalmente los niveles de educación de la sociedad.

Cuadro 18

IDH: Ecuador y los países andinos 1990-1999

País	/ año	1990		1999	
		Concepto Valor	Posición	Valor	Posición
Ecuador		0,646	89	0,726	84
Venezuela		0,824	50	0,765	61
Colombia		0,770	61	0,765	62
Perú		0,592	95	0,743	73
Bolivia		0,398	122	0,648	104
Japón		0,983	1		
Noruega				0,939	1
Guinea		0,045	173		
Sierra Leona				0,258	162

Fuente: PNUD, Informe D. H. 2001, Quito. Pág. 218

Pese a la importancia de la educación para el crecimiento de la economía, la productividad, la competitividad y el bienestar y, en definitiva, para disminuir la iniquidad y el subdesarrollo, hay una escasa inversión que realiza el país en educación. En la pro forma del 2004, el aumento para educación no responde a los requerimientos

presupuestarios para garantizar la universalización de una educación básica de calidad⁴⁸.

Cuadro 19

Compromiso del Ecuador con la Educación

Gasto Público en Educación

Porcentaje del	/ año	1990	2000
Producto Nacional Bruto		2.8	1.6
del Gasto Público Total		17.2	8.0

Fuente: PNUD, Informe D. H. 2003, NY. Pág. 267

Observando el Cuadro 19, se puede apreciar cómo el Gasto Público en Educación bajó más de la mitad, del 17.2% al 8.0%, del Gasto Público Total, en una década. Respecto del PNB, el Gasto Público en Educación bajó del 2.8% al 1.6% en ese mismo periodo. Estos valores permiten definir la relativa importancia que el Estado le asigna a un tema clave para el futuro del país, cual es la inversión en educación. De esta forma puede comprenderse que el Desarrollo Humano del país corre el riesgo de ir paulatinamente para atrás.

Se requiere por lo tanto una firme decisión política del gobierno nacional para asignar los recursos necesarios para la educación. Es necesario formular una política de Estado en este tema, comprometiendo a toda la sociedad para coordinar una formación media y profesional más técnica, eficiente y eficaz, donde la informática, el civismo y la moral sean el punto de partida para un mejor trabajo conjunto con la empresa privada, nacional y transnacional⁴⁹.

Sólo una educación de calidad dirigida a toda la población irá perfilando un ciudadano ecuatoriano que garantice un desarrollo

⁴⁸ Martín, P. (2003). Contrato social por la educación. Breve cronología del proceso. En Temas de Seguridad y Desarrollo N° 23 IAEN (Comp.). Pág. 39.

⁴⁹ Asociación de Diplomados del IAEN (2003). Ecuador: realidad y perspectivas. Desarrollo Económico y Seguridad Nacional. Quito, Ecuador. Pág. 59.

sostenible en globalización. La educación es el factor preponderante para preparar el talento humano que necesita el país dentro de un proceso de largo plazo que tiene que arrancar lo más pronto posible.

La educación permitirá que los ecuatorianos alcancen una elevada conciencia política y profundamente comprometida con el país, a fin de que asuman responsabilidades ciudadanas y participen activamente en el quehacer político, se orienten a resolver los múltiples problemas de índole local, regional y nacional y dejen de esta forma la pasividad, desinterés y hasta desaliento que se observa.

Los ecuatorianos de todas las razas y condiciones, religión o creencia religiosa, civiles y uniformados, deben entrenarse para compartir los mismos objetivos e ideales, caminar juntos en unidad nacional, poner sus mejores esfuerzos al servicio de la nación para defenderla y mantenerla independiente, generando un ambiente de paz, seguridad y desarrollo y garantizando el orden constitucional para toda la población.

Es supremamente necesario el comprometimiento de toda la sociedad, a partir de los hogares, para difundir un pleno reconocimiento e interiorización de valores morales, éticos, cívicos y normas culturales como respeto, obediencia y absoluta honestidad. La educación formal debe ser un gran complemento al rol familiar para la enseñanza de tales valores y normas que tanto necesita una sociedad que ha llegado a extrema crisis por asuntos de corrupción casi generalizada.

Todos los ciudadanos y ciudadanas deben desarrollar destrezas en el manejo de sistemas que tengan la capacidad de convertir la información en conocimiento, en el conocimiento de idiomas, de habilidades conceptuales, de matemáticas, etc. Toda la población debe llegar a estar alfabetizada.

La formación integral debe propugnar la generación de verdaderos líderes y estrategas en lo político, económico, social y seguridad, tanto dentro del sector público como privado, con una mente dispuesta al cambio permanente y a la capacitación continua.

Siempre pensando en el largo plazo y en la interdependencia con otros estados, el Estado debe definir carreras técnicas y profesionales acordes con el modelo de desarrollo planteado, para que los ciudadanos accedan a las mismas de conformidad con la situación del mercado laboral. La capacidad de desempeño eficiente para asumir eficaz y eficientemente responsabilidades, dentro y fuera del país, debe estar acorde con un buen nivel de remuneraciones y de competitividad.

Algo que la educación tiene que hacer con especial énfasis, es todo lo relacionado con la formación de ciudadanos para que respeten celosamente las leyes, ya que en esto el país tiene un gran talón de Aquiles. Se debe adquirir un total conocimiento de las obligaciones y derechos. Se deben manejar correctamente los canales de comunicación e información. Se debe proporcionar un gran impulso a la investigación y desarrollo.

Dentro de la presente investigación se ve conveniente reflexionar alrededor de los valores⁵⁰ que debe tener el ecuatoriano y la ecuatoriana del futuro, porque este aspecto es una de las debilidades que está afectando el desarrollo integral del país. Indudablemente la reflexión hay que correlacionarla directamente con el proceso educativo tanto formal como informal y familiar.

⁵⁰ Instituto de Altos Estudios Nacionales. XXXI Curso de Maestría en Seguridad y Desarrollo con Mención en Gestión Pública y Gerencia Empresarial (2003). Taller de Estudio de la Realidad Nacional: Proyecto País. Quito, Ecuador. Pág. 15.

En primer lugar es necesario inculcar la práctica de los valores democráticos propugnando una buena conciencia política, respeto y tolerancia, participación inclusiva, consensos y un firme compromiso por el bien común, por encima de los intereses particulares.

El proceso educativo debe preocuparse permanentemente del ejercicio de valores éticos, cívicos y morales. Debe hacerse énfasis en la puntualidad en todos los actos de las instituciones educativas, en la adecuada comunicación entre docentes y estudiantes, en aspectos patrióticos como entonar el Himno Nacional, en respetar a los símbolos patrios, en recordar las fechas cívicas y respetar a los pasados personajes que sirven como ejemplo a las nuevas generaciones.

Los valores cívicos deben aplicarse en términos concretos tales como en el cumplimiento responsable de dar el voto en las convocatorias a elecciones y estar listos a prestar los servicios que en el campo político requiere la sociedad. Es de prioritaria importancia la reflexión, análisis, ejercicios y ejemplo en todo lo referente al ejercicio honesto y transparente de la actuación privada y pública, incorporando mecanismos de sana reacción ante las tentaciones de corrupción en todos los niveles.

Son supremamente importantes los valores familiares, los valores personales de los padres con los que educan a sus hijos. También los valores de los hijos que, a medida que crecen, pueden aportar a su familia. Los valores familiares son los primeros que aprenden los hijos y, si se sabe transmitirlos con paciencia, amor y delicadeza, pueden ser una buena base para apoyar, aceptar o rechazar las prácticas corruptas, desarrollando actitudes y conductas que les servirán a lo largo de toda la vida.

La responsabilidad que tienen los padres en la transmisión de los valores morales a sus hijos es crucial. Los valores no se transmiten vía genética, por eso es tan importante tenerlos en cuenta en la educación. Estos valores son transmitidos eficazmente a través del ejemplo en la cotidianidad, en el comportamiento diario de los educadores, de lo que los niños y jóvenes observan en los adultos.

Es preciso fomentar el respeto, la tolerancia, la renuncia a la violencia, la consideración y la cortesía. Los valores familiares determinarán, en gran medida, el buen criterio que tengan los hijos para considerar como aceptables o despreciables, las valoraciones que el medio social dan a falsos liderazgos, al egoísmo, a la acumulación de dinero, al ansia de poder, e incluso al racismo y a la violencia.

Los valores personales que el individuo considera imprescindibles y sobre los cuales construye su vida y sus relaciones con los demás, acostumbran a ser una combinación de valores familiares y valores socioculturales, además de los que el propio individuo va aportándose a sí mismo según sus vivencias personales, su encuentro con otras personas o con otras culturas en las que, aún imperando una escala de valores diferentes a la suya, el individuo encuentra actitudes y conductas que considera valiosas y las incorpora a sus valores más preciados.

El hombre es un ser también espiritual y necesita de valores relacionados con este tema. Para muchas personas la religión es un valor de vital importancia y trascendencia así como su práctica. De la misma manera, la espiritualidad o la vivencia íntima y privada de algún tipo de creencia es un valor fundamental para la coherencia de la vida de mucha gente. Los valores espirituales pueden ser sociales, familiares o personales y no tienen que ver con el tipo de religión sino con el sentimiento que alimenta esa creencia.

También hay valores materiales que permiten la subsistencia y son necesarios. Hay valores materiales que están relacionados directamente con el dinero, vivienda, bienes muebles, prestigio, buena posición económica y que hay que saberlos orientar adecuadamente, sin perder de vista los valores de solidaridad.

Lo valores éticos y morales se consideran indispensables para la correcta convivencia de los individuos en la sociedad. Es importante fomentar el respeto que tiene que ver con aceptar al prójimo tal como es, con sus virtudes y defectos, reconociendo sus derechos y necesidades. Decir las cosas educadamente, sin herir, violentar o insultar a nadie, son muestras de respeto. La educación empieza en casa, donde se aprende el respeto, la sinceridad, la no violencia, la disposición permanente a ayudar, la cortesía, la consideración, los modales, la tolerancia, la responsabilidad y disciplina, todo esto tan necesario para una nueva Patria de los ecuatorianos. Se necesita una especie de revolución cultural y educativa que comience lo más pronto posible.

Con la reflexión alrededor de los valores que deben fomentarse entre los ecuatorianos, en su estrecha relación con la formación y educación, tanto formal como familiar, se termina el Capítulo II de la presente investigación, pretendiendo visualizar el perfil del talento humano con el que se avanzará hacia la búsqueda del bien común. Este proceso hacia el mejoramiento del nivel de vida de la población ecuatoriana se ha planteado en el contexto de las exigencias de la globalización y con la orientación de los Objetivos Nacionales Permanentes que se traducen en políticas de Estado, es decir a largo plazo. El modelo de desarrollo con globalización planteado ha permitido redefinir perspectivas viables y retos concretos del país en el largo plazo. Es dentro de la visión de país, que se ha planteado en el presente



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Capítulo, que se orientará el objetivo general de la investigación tendiente a formular una propuesta de fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.

CAPITULO III

DIAGNOSTICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS (MTRH)⁵¹

3.1. El Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos en el contexto nacional, marco legal

El MTRH es uno de los **15** ministerios de la Función Ejecutiva, en cuyas Secretarías de Estado se apoya el Presidente de la República para gobernar el país. La institucionalidad del MTRH, tanto su denominación como las materias de su competencia, es determinada por el Presidente de la República, según lo estipulado en el Art. 176 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

La gestión institucional de esta Entidad se inscribe dentro de la realidad nacional analizada en el Capítulo I de la presente investigación. El MTRH forma parte del Frente Social junto con los Ministerios de Bienestar Social, Educación y Cultura, Salud y Vivienda⁵².

Al MTRH, como parte del Estado, le corresponde respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza la Constitución (Art. 16). Específicamente tiene la enorme responsabilidad de proteger el trabajo como un derecho y un deber social. En el Art. 35 de la Constitución, se señala que el Estado, y por lo tanto también el MTRH, ~~es~~ el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia; señalándose además, en dicho Artículo, las normas fundamentales para alcanzar el señalado propósito.

⁵¹ Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Informes internos.

⁵² Creación del Frente Social mediante Decreto Ejecutivo 614 del 3 de Agosto de 2000.

El MTRH se guía por otras normas constitucionales, pertinentes al tema de trabajo, según se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 20

Ecuador: mandatos constitucionales respecto al trabajo

Constitución	Mandato
Art. 1	- Ser el Ecuador un Estado social de derecho
Art. 23, Num. 17	- Garantizar la libertad de trabajo y el
Num. 20	- Derecho al trabajo y empleo
Art. 36	- Garantizar derechos laborales de la mujer
Art. 42	- Fomentar el ambiente saludable en lo laboral
Art. 50	- Proteger en forma especial a niños y adolescentes
Art. 53	- Garantizar trabajo a personas con discapacidad
Art. 57	- Proteger el derecho al seguro general obligatorio
Art. 97, Num. 6	- Trabajar con eficiencia por deber y derecho
Art. 242	- Asegurar acceso al trabajo
Art. 244	- Incentivar el pleno empleo y el mejoramiento de los salarios reales

La concepción del Estado social de derecho, con el que parte la Constitución Política del Ecuador, define el objetivo último del Estado que es la persona. Esta concepción se relaciona con el afán de buscar las mejores condiciones de vida para la población, lo cual se alcanzará, entre otros aspectos, básicamente con el acceso al trabajo y a una remuneración justa. La garantía de estos derechos es la razón de ser del MTRH, que debe propender la equidad de género en el campo laboral, la adecuada participación de las personas con discapacidad, la protección de los niños y adolescentes y la protección de todos los derechos vinculados con la administración de trabajo, como la seguridad general obligatoria, un ambiente laboral saludable, el trabajo con eficiencia, entre otros.

Por otro lado, la Función Legislativa expidió la Codificación del Código del Trabajo con el que se regulan las relaciones de los empleadores con los trabajadores. En el Título VI, Capítulo I de dicho

Código del Trabajo, se determinan los organismos y autoridades relativas a la administración laboral. Como los principales organismos se señalan a la Dirección de Trabajo con sede en Quito y a las Subdirecciones de Trabajo con sede tanto en Guayaquil como en Cuenca. Se indican también las siguientes dependencias de la Dirección del Trabajo y de las mentadas Subdirecciones: Inspección; Estadística; Departamento de Seguridad e Higiene del Trabajo; Departamento de Salario Mínimo; Servicio Social Laboral; Organizaciones Laborales; y, las que se crearen posteriormente. Adicionalmente se establece también como organismo de la administración del trabajo a la Dirección de Mediación Laboral y a la Dirección de Empleo y Recursos Humanos, que incluye el Servicio Público de Colocaciones.

A partir de lo que determina el Código del Trabajo, el MTRH ha desarrollado una propia estructura, rigiéndose actualmente por un Estatuto Orgánico por Procesos.⁵³ Según este instrumento de gestión, en el marco de la Constitución y del Código del Trabajo, el MTRH tiene el encargo de diseñar y ejecutar las políticas laborales, de empleo y de desarrollo de los recursos humanos.

En el Estatuto Orgánico por Procesos consta la siguiente Misión del MTRH, la misma que será analizada en el siguiente punto: *Armonizar las relaciones laborales mediante el diálogo y la concertación; implementación de políticas activas de empleo y participación de los diferentes actores sociales que permitan disminuir los índices de desempleo y subempleo, precautelando la salud y medio ambiente de trabajo+.*

⁵³ Estatuto Orgánico por Procesos según dictamen favorable de la OSCIDI en la Resolución N° OSCIDI-2001.077 del 30 de octubre del 2001 y vigencia mediante Acuerdo Ministerial N° 130 de 14 de enero de 2003.

3.2. Objetivos y Funciones del MTRH

El gran objetivo del MTRH está formulado en su misión institucional. Su misión es clave para la adecuada orientación de todas las actividades ejecutadas por parte del personal involucrado con la institución. Por esta razón, la gestión del MTRH iniciada con el nuevo gobierno presidencial desde el 15 de enero de 2003, se propuso reflexionar sobre este tema con el personal de la entidad, constatándose a mediados del año 2003⁵⁴ su absoluto desconocimiento del Estatuto Orgánico por Procesos y, por lo tanto, de la Misión institucional que consta en dicho instrumento de gestión. Siendo ajena a los empleados la misión institucional, indudablemente se cuestionó la falta de motivación e integración del personal para alcanzar altos niveles de desarrollo organizacional.

Además, en un taller realizado en abril de 2003 con los siete profesionales que constan en la nómina de la Dirección de Planificación del MTRH, previamente a la consulta con los representantes de todos los empleados, se analizó la misión antes enunciada y se concluyó que la misma estaba totalmente alejada de los propósitos que se plantean en la misma. De este modo, se partió del fin último que plantea la misión y que es el desarrollar acciones que permitan disminuir los índices de desempleo y subempleo. Los participantes observaron que a nivel nacional sucede todo lo contrario, pues tales indicadores han ido incrementándose dentro de la creciente pobreza de la población del país. La situación del desempleo inclusive originó la emigración de importante mano de obra ecuatoriana especialmente a España, Italia y Estados Unidos.

⁵⁴ Talleres organizados por la Dirección de Planificación en Quito, Guayaquil y Cuenca, con personal profesional técnico y de apoyo.

Cuadro 21

Ecuador: Serie histórica de la tasa de desempleo y subempleo de 1996 a 2003

Tasa de / año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Desempleo	10.4	9.2	11.5	14.4	9.0	10.9	9.2	11.5
Subempleo	43.4	40.4	42.3	56.9	60.8	55.8	55.1	62.1

Fuente: INEC

Al observar el Cuadro 21 se concluye que la situación del desempleo y subempleo dentro del período 1996 y 2003, no ha variado a favor de la población. En los últimos tres años estos indicadores son prácticamente iguales a la situación de los años 1996 a 1998. La situación de los mencionados indicadores responde a una situación de grave crisis nacional, donde el MTRH no ha hecho absolutamente nada en el sentido de su misión institucional como para incidir adecuadamente en la reducción de los índices de desempleo y subempleo. El desempleo de 2003 es el más alto del período al igual que en 1998. El subempleo en el año 2003 es superior en 18.7, 21.7 y 19.8 puntos porcentuales respecto de los años 1996, 1997 y 1998 respectivamente, lo que demuestra la gravedad del desenvolvimiento laboral de la población. Frente a esta realidad, el MTRH no ha implementado políticas de su incumbencia que al menos habrían atenuado el impacto de la crisis respecto al mercado laboral. Más bien esta institución se ha debilitando cada vez más.

Similar situación se aprecia respecto del otro propósito que consta en la misión institucional de ir ~~pre~~precautelando la salud y medio ambiente de trabajo, donde el MTRH tampoco ha tenido ninguna incidencia. Es increíble que quienes formularon el Estatuto Orgánico por Procesos e incluyeron este objetivo dentro de la misión, ni siquiera dieron un espacio respetable en la estructura institucional a la unidad que tiene el específico rol de precautelar la salud y el medio ambiente donde se desenvuelven los trabajadores. Simplemente la OSCIDI no incluyó como proceso a esta unidad, por lo que fue necesario incluirlo, luego de insistentes acciones del pequeño grupo de profesionales responsables de este tema. Sin

embargo la Resolución OSCIDI.2003.803 del 8 de enero del 2003 no le da la categoría que le compete en el ámbito de coordinación nacional, sino como un subproceso %Seguridad y Salud en el Trabajo+, dependiente del proceso Mediación, Inspección y Seguridad y Salud en el Trabajo. En la misma Regulación mencionada previamente, se dispone que el término Seguridad y Salud en el Trabajo se añada al término que dice Mediación e Inspección Laboral. Este campo por lo tanto es dependiente de la Dirección del Trabajo, cuando debería tener una mayor autonomía funcional. Si se revisa el informe de 2003 de la Unidad Técnica de Seguridad y Salud se podrá ver que de las 49.000 empresas registradas por le SRI para el año 2002, el impacto por algún trámite realizado por el MTRH en este tema es mínimo.

Cuadro 22

Ecuador: Reglamentos de Seguridad y Salud en las empresas

Comités Paritarios e Inspecciones durante el año 2003

Concepto	Reglamentos	Comités Paritarios	Inspecciones
Aprobados	19	14	
Para corrección	15	12	
En espera	42		
Reactivas			18
Proactivas			24

Fuente: Unidad Técnica de Seguridad y Salud

El total de trámites relativos a Reglamentos, Comités paritarios e inspecciones de Seguridad y Salud en el 2003 se han cumplido en función de 144 empresas, lo que representa apenas el insignificante 0,29% del total de empresas grandes, medianas, pequeñas y micro, registradas por el SRI en el año 2002. Manteniendo ese nivel de gestión en Seguridad y Salud, el MTRH necesitaría más de 340 años para rotar por todas las grandes, medianas, pequeñas y micro empresas existentes en el año 2002. Si a lo anterior se añaden las entregas de guías para elaboración de reglamentos internos de Seguridad y Salud en el Trabajo y notas técnicas de prevención a 349 empresas y 139 entrevistas de

asesoramiento, se podría incrementar un servicio del MTRH en el 2003 dirigido a 742 empresas, con lo que a ese ritmo el MTRH necesitaría aproximadamente 66 años para rotar por todas las mentadas empresas existentes en el año 2002.

Si no se consideran a las pequeñas y micro empresas, sino sólo a las empresas registradas por la Superintendencia de Compañías⁵⁵, el MTRH estaría cubriendo el 2,57% de tales empresas y el ciclo para todas las empresas del país se cubriría en más de 36 años. Como referencia comparativa se puede tomar el caso de España que inspecciona con carácter de control y asesoría al 25% de las empresas del país durante un año, con lo cual cubre un ciclo de visitas a todas las empresas en cuatro años. De esta forma, es casi imposible que el MTRH contribuya a la disminución de 158.760 accidentes de trabajo esperados para el presente año, 18.900 enfermedades profesionales, 2.751 muertes (Cuadro 23). Los registros que por estos conceptos se remiten al MTRH o al IESS son mínimos, pues comparados con lo esperado, los accidentes registrados representan el 0.03%, las enfermedades registradas el 0.04% y las muertes reportadas el 5.7%. Estos indicadores suponen el necesario esfuerzo que se debe hacer no sólo para que haya una participación proactiva del MTRH para reducir estos indicadores sino que también deben implementarse procedimientos adecuados para mejorar los reportes y el sistema de registros.

Cuadro 23

Accidentes, enfermedades y muertes de origen laboral 2003

Tasa de	Esperados	Registros	%
Accidentes por cada 100.000 trabajadores	158.760	55	0.03
Enfermedades por cada 1000 trabajadores	18.900	7	0.04
Muertes por cada 100.000 trabajadores	2.751	158	5.70

Fuente: OIT y MTRH

⁵⁵ Superintendencia de Compañías (2000). Anuario Estadístico, Vol. XXVII-Año 2000. Quito, Ecuador.

Para alcanzar el propósito de disminuir los índices de desempleo y subempleo, precautelando la salud y medio ambiente de trabajo, La misión determina que se debe proceder a la implementación de políticas activas de empleo y participación de los diferentes actores sociales. Este tipo de políticas a las que hace referencia la misión no ha implementado el MTRH en prácticamente los últimos diez años. Ni siquiera se han ejecutado planes, programas o proyectos dirigidos a la generación de empleo o al tema laboral, por lo que tampoco se ha promovido la participación de los diferentes actores sociales en este sentido. En realidad no se han asignado recursos para inversión social dirigida a la ejecución de planes, programas o proyectos relativos al rol del MTRH. Si se observa el Cuadro 24, se podrá apreciar que mientras los otros ministerios del Frente Social han contando en su presupuesto con recursos para inversión social, el MTRH prácticamente ha carecido de los mismos. Inclusive el presupuesto corriente, es decir, aquel que se destina exclusivamente para sueldos y gastos operativos representa algo insignificante dentro de la política social del Gobierno, pues constituye apenas el 0,39% y 0,46% del Gasto Corriente del Frente Social en los años 2002 y 2003 respectivamente, lo que expresa la poca importancia y magnitud operativa que el Estado le ha dado a esta Entidad.

Cuadro 24

Presupuesto asignado a los Ministerios del Frente Social
Período 2002 y 2003 (en miles de USD)

MINISTERIO	año 2002		2003		año 2002		2003	
	Corriente	% Inversión	Corriente	% Inversión	Corriente	% Inversión	Corriente	% Inversión
Desarrollo Urbano	10.176	1,08	68.930	25,75	9.595	0,94	50.968	20,26
Salud	220.783	23,34	65.034	24,30	275.228	26,97	67.589	26,87
Bienestar Social	50.049	5,29	71.043	26,54	76.788	7,52	51.702	20,56
Educación	661.379	69,91	62.386	23,31	654.275	64,11	81.205	32,29
Trabajo	3.670	0,39	251	0,09	4.696	0,46	49	0,02
TOTAL	946.057	100	267.644	100	1.020.582	100	251.513	100

Fuente: Secretaria Técnica del Frente Social

Continuando con el análisis de la misión, obviamente tampoco se ha logrado armonizar las relaciones laborales mediante el diálogo y la concertación+según lo que se inicia señalando en la misma. Más bien se observa que algunos sectores como los sindicales, se han debilitado paulatinamente en los últimos años y el MTRH no ha hecho prácticamente nada para evitar este deterioro, pese a la obligación de proteger su desarrollo organizativo⁵⁶.

Como se ve, lamentablemente la misión del MTRH, desconocida por sus empleados, no ha significado absolutamente nada en la realidad institucional frente al país. Es cierto que no se puede atribuir la inoperancia institucional frente al país en el tema laboral, exclusivamente al personal del MTRH, puesto que su desenvolvimiento se efectúa en medio de la prolongada crisis nacional. Sin embargo, sí se observa la pasividad y casi esterilidad del accionar institucional para colaborar con una salida a la crisis nacional desde un cumplimiento eficiente del rol que la Constitución y las leyes le atribuyen al MTRH. Todo esto explica en gran medida cómo el MTRH como institución ha tenido un debilitamiento continuo con incidencias negativas en el personal de carrera según se analizará en el siguiente punto.

Si la misión a sido una expresión únicamente escrita, puesto que ha sido desconocida por los empleados, consecuentemente los objetivos del MTRH que se derivan de dicha misión y que constan en el Estatuto Orgánico por Procesos, también han sufrido de ineficacia. Así, los dos únicos objetivos siguientes, que se redactan en el mencionado documento no son coherentes con el accionar institucional:

- %) Dirigir, orientar y administrar la política laboral para mejorar las relaciones de trabajo, mediante el diálogo y la

⁵⁶

Art. 448 del Código del Trabajo sobre la Protección del Estado.

concertación social y fortalecer el sistema productivo e insertar al país competitivamente en los mercados internacionales.

- b) Dirigir, orientar y administrar políticas activas de empleo y desarrollo de los recursos humanos, que permitan disminuir los niveles de desempleo con énfasis en los sectores más vulnerables de la sociedad.⁵⁷⁺

Estos objetivos no se han alcanzado, formulándose automáticamente la siguiente pregunta: ¿Qué hace el MTRH? La respuesta es que básicamente este Portafolio se ha constituido en un organismo de trámites burocráticos. El MTRH hace trámites según el detalle del Anexo 4, los mismos que bien podrían ser desarrollados por otras entidades del sector público. De este modo, se concluye que los mandatos específicos del MTRH estipulados tanto en su misión como en sus objetivos no se están alcanzando.

Respecto de las funciones del MTRH, según el Art. 546 del Código del Trabajo, le corresponde al MTRH la reglamentación, organización y protección del trabajo y las demás atribuciones establecidas en este Código y en la Ley de Régimen Administrativo en materia laboral+. Estas funciones estipuladas por el Código del Trabajo son muy amplias, correspondiéndole realmente al MTRH el diseño y evaluación de políticas laboral y de empleo y la gestión, tanto política como técnica, para su implementación a través de planes, programas y proyectos. Como se ha analizado, lo que se refiere a la razón de ser de la institución no se lo ha venido haciendo, justificándose su accionar en la ejecución de trámites y tareas cotidianas que indudablemente hay que seguirlas haciendo, aunque de un modo más eficiente.

⁵⁷ Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Estatuto Orgánico por Procesos, OSCIDI, Quito, 2001.

De acuerdo con la estructura del MTRH (Anexo 6) y según el Estatuto Orgánico por Procesos, al Ministro le corresponde establecer y administrar las políticas, la gestión interna del ministerio y controlar correctamente la aplicación del Código del Trabajo y leyes conexas. Al Viceministro de Trabajo y Recursos Humanos le corresponde dirigir la ejecución de políticas y la gestión administrativa. Dada la realidad antes analizada se ha tenido que hacer más énfasis en la gestión administrativa que en la dirección de la ejecución de políticas, toda vez que prácticamente no se han ejecutado planes, programas y proyectos. En el ámbito de las Subsecretarías, tanto de la Sierra y Amazonía como del Litoral y Galápagos les corresponde administrar la Política Laboral, de Empleo y de Recursos Humanos, comprendiéndose que dicha administración está vinculada en la práctica con los trámites y tareas antes señaladas y no con los inexistentes planes, programas y proyectos.

Al Área de Desarrollo Organizacional le corresponde la gestión del desarrollo organizacional con su mejoramiento continuo vinculado con los servicios administrativos, operativos, del seguimiento y evaluación de los procesos, de la legalización de los actos administrativos y de la promoción de la imagen institucional.

El área financiera se dedica a la contabilidad, presupuesto, administración de caja y de fondos de terceros.

El área de auditoría tiene a su cargo el control interno relativo a los procesos financieros y administrativos.

El área de asesoría jurídica es responsable de la gestión y asesoría legal en todos los trámites a los que se dedica el ministerio.

El área de planificación, tan importante en una entidad pública o privada, tiene la responsabilidad de establecer directrices operacionales de acuerdo con las políticas institucionales; participar y aprobar planes, programas y proyectos; verificar y evaluar la gestión por procesos; asesorar y coordinar tanto en el ámbito interno como externo; y, recopilar, registrar y procesar la información relativa a las áreas de trabajo y empleo.

El área de relaciones internacionales se dedica a la asesoría en el campo internacional y a captar y canalizar la cooperación externa.

En realidad, la operatividad institucional se asienta en dos direcciones: trabajo y empleo.

En el ámbito de trabajo se realiza la mediación laboral, que incluye la mediación laboral obligatoria y voluntaria; la contratación colectiva, la inspección laboral; la asesoría para prevenir el surgimiento de conflictos laborales; y, la conciliación y arbitraje de conflictos colectivos. También tiene a cargo esta dirección todo lo relativo al salario mínimo con el asesoramiento técnico salarial y ejecución de mecanismos de comisiones sectoriales; y, el control del cumplimiento de normas legales y reglamentarias en materia remunerativa.

Respecto de las funciones de la Dirección de Empleo, se puede afirmar que tiene la responsabilidad de diseñar y ejecutar la Política de Empleo. Tiene también la responsabilidad del estudio del mercado laboral y de las migraciones, autorizaciones laborales, otorgamientos de carnés ocupacionales y certificaciones laborales. Tiene bajo su responsabilidad la intermediación laboral y la acreditación, supervisión y control de empresas colocadoras. En el sector artesanal tiene la función de promoverlo en coordinación con la Junta de Defensa del Artesano y con el Ministerio de

Educación, especialmente respecto de la Formación Artesanal en Centros y Unidades de Formación.

Todos los trámites y tareas comentados, son desarrollados por el talento humano con que cuenta la institución. Las características de este talento humano se analiza en el punto que se desarrolla a continuación.

3.3. Talento Humano del MTRH

El talento humano institucional es el que le da la característica y personalidad propia a la entidad y es el motor que dinamiza su accionar. Cuando se habla de la institución, esta no es su edificio físico, ni sólo sus frías normas y procedimientos con su estructura organizacional, sino su talento humano que se apoya logísticamente en un edificio, con sus bienes muebles y equipos, que aplica normas y procedimientos y que se adapta a una estructura imaginada por el mismo talento humano. Por esta razón es importante conocer el talento humano que es en definitiva el que desarrolla el rol específico que cumple y que debe cumplir la institución para alcanzar y mantener los objetivos que persigue dentro del Estado ecuatoriano.

El talento humano del MTRH debe estar conformado por 367 personas, de acuerdo con la nómina del año 2004. Al 1 de mayo de este año se encuentran vacantes 22 puestos de trabajo, por lo que actualmente laboran 345 personas, distribuyendo las respectivas funciones institucionales entre 159 hombres y 186 mujeres, lo que representa el 46% y 54% respectivamente del total del talento humano, que aunque con cierta primacía femenina se aprecian los justos esfuerzos contemporáneos por la equidad de género.

Al observar el Cuadro 25 se puede determinar que el talento humano tiene una larga trayectoria dentro de la Institución. Apenas el 12.2% del talento humano tiene una trayectoria menor a los 5 años, de los cuales el 40% corresponde a puestos políticos de libre remoción. La experiencia del talento humano en los temas propios del MTRH es muy amplia ya que el 91% tiene una antigüedad superior a los 5 años y el 37% superior a los 15 años.

Cuadro 25

Número de empleados del MTRH según antigüedad

Antigüedad	No.	%
Menos de 5 años	42	12.2
Más de 5 y menos de 15	176	51.0
Más de 15 y menos de 25	97	28.1
Más de 25 años	30	8.7
TOTAL	345	100.0

Fuente: Lista de Asignaciones del MTRH 2004

Respecto del nivel de educación formal, el 65% del talento humano tiene una educación superior de pregrado, de las cuales alrededor de ocho personas tienen maestrías (Cuadro 26).

Cuadro 26

Número de empleados del MTRH según nivel académico

Formación	No.	%
Profesionales	195	56.5
Universidad incompleta	29	8.4
Secretarías	27	7.8
Bachilleres	51	15.1
Secundaria incompleta	9	2.6
Primaria	30	8.7
Primaria incompleta	3	0.9
TOTAL	345	100

Fuente: Lista de Asignaciones del MTRH 2004

Es interesante observar en el Cuadro 26 que un 23% del talento humano tiene bachillerato, el mismo que se ubica en niveles operativos medios y un 12% de talento humano tiene educación básica y corresponde al personal de apoyo auxiliar. En general, como se observa

en el mencionado cuadro, desde un punto de vista académico, el talento humano está preparado adecuadamente para las tareas profesionales propias del MTRH.

El incumplimiento de la misión y objetivos institucionales antes anotados, ha llevado como ya se mencionó antes a que el MTRH sólo se dedique a ejecutar trámites y tareas cotidianas, siempre en función del sector empresarial ecuatoriano. En el **Anexo 4** se describen 37 tipos de trámites del área laboral y en el **Anexo 5** se exponen 12 tipo de trámites que se realizan en el área de empleo y recursos humanos.

En el **Anexo 7** se puede apreciar que en el año 2003 se registraron 208.863 trámites realizados por los funcionarios del MTRH en todo el país, de los cuales el 55.5% corresponde a la legalización de contratos de trabajo individuales con relación de dependencia, calculándose un promedio de demora en este trámite por al rededor de 15 minutos por cada uno. El siguiente tipo de trámites por su volumen corresponde a la suscripción de actas de finiquito y transaccionales cuya duración aproximada de trámite es también de 15 minutos por cada uno y representan el 25.8% del total de trámite realizados en el año 2003. Los trámites relativos a la atención a consultas representan el 7.9% y las citaciones representan el 7.8% del total de trámites, con lo que estos cuatro tramites mencionados representan casi la totalidad de los trámites realizados el año 2003 (97%).

En el mes de abril de 2003, el personal de la Dirección de Planificación del MTRH analizó que un profesional del MTRH, durante cinco días laborables que tiene la semana laboral, es decir, durante 2.400 minutos laborales, emplea en promedio 440 minutos (18.3% del total de minutos laborales) en ejecutar 23 legalización de contratos de trabajo y 11 suscripción de actas de finiquito transaccionales. Si estos dos trámites

que representan el 81.3% del total de trámites que se hacen en el Ministerio se ejecutan en el 18.3% de tiempo laboral, quiere decir que para hacer el 18.7% de los trámites restantes se dispone del 81.7% del período laboral. Con esta reflexión se concluía, obviamente, que el personal dispone de un tiempo libre muy amplio dentro de su responsabilidad laboral.

Con el mismo personal de Planificación, en una meritoria y poco común autocrítica, se constató que en el año 2002 se laboró efectivamente menos del 50% del tiempo laboral obligatorio y en algunos casos se determinó haber laborado apenas el 37% del tiempo obligatorio. ¿Qué se hizo en tanto tiempo libre?. En ese esfuerzo de honesta autocrítica dirigida, se contestó a tal pregunta diciendo que se oyó música, se leyó libremente cosas ajenas a la institución y algunas personas ejecutaron algún negocio complementario para mejorar sus ingresos familiares. De este tiempo libre se coligió también orientaciones y predisposiciones al cuchicheo, desinformación, exteriorización de tensiones y promoción de un mal ambiente de compañerismo, en definitiva de un inadecuado ambiente de trabajo. De esta forma, hay una percepción generalizada de que no ha funcionado la planificación institucional, de que esa unidad no ha cumplido el rol que le compete, dedicándose su personal ha elaborar básicamente tres productos: planes operativos anuales que son repetitivos, un plan estratégico global sin mayor trascendencia y elaboración de uno que otro instrumento normativo,

Lo analizado al interior de la Dirección de Planificación, es el reflejo de lo que sucede en el resto del MTRH. Situaciones muy similares pudieron observarse en el resto de Direcciones de la planta central de Quito e inclusive de la regional del Litoral en Guayaquil y en la Dirección del Austro en Cuenca.

Los trámites que hacen el personal del MTRH están orientados al sector empresarial privado. En el **Anexo 8** se puede observar que los trámites que se realizaron en el año 2003 tienen que ver con 4.511 empresas que representan el 15.7% del total de empresas registradas por la Superintendencia de Compañías en ese año. Indudablemente se refieren a trámites prácticamente aislados de una política que no existe, por lo que no inciden en el mejoramiento de las condiciones laborales del conjunto organizacional de tales empresas.

La situación analizada en el año 2003 es similar a la de los años anteriores, con lo que se va observando un desgaste profesional y humano en las condiciones laborales del talento humano del MTRH. Probablemente esta situación es una de las causas de una grande desmotivación del personal, cierta desidia, baja autoestima y, por supuesto, de una significativa improductividad laboral.

En los distintos talleres⁵⁸ organizados por la Dirección de Planificación a mediados del año 2003, se ha mencionado que la gran responsabilidad del debilitamiento institucional recae en las autoridades políticas de turno, que generalmente vienen con intereses de protagonismos personales o de grupo, sin un compromiso serio con la institución. Esto, aunque tiene su explicación, constituye una justificación del acomodamiento que el personal tiene a una situación laboral nada atractiva. El único estímulo de permanecer en el puesto de trabajo y justificar en algo esa permanencia es el anhelado y tan necesario ingreso mensual, el cual ciertamente se hace cada vez más insuficiente para las necesidades y aspiraciones de los hogares pertenecientes a los empleados del Ministerio.

⁵⁸ Talleres de tres días realizados a partir de mayo 15, mayo 21 y mayo 30 de 2003 en Quito, Guayaquil y Cuenca respectivamente.

Siendo la razón de ser del MTRH la administración del trabajo, su acción tiene que ver directamente con el sector empresarial, generador de los puestos de trabajo. También el Ministerio tiene que desarrollar políticas de empleo para la PEA desocupada y subempleada. Tanto el número de empresas como la PEA, tiene especial ubicación en el litoral ecuatoriano y, específicamente, en la ciudad de Guayaquil. Pese a esa realidad, ratificada en el **Cuadro 27**, donde se ve que el 47% de la PEA nacional está en el litoral y se ubican ahí el 58% de las empresas registradas en la Superintendencia de Compañías a nivel nacional, apenas el 25% del personal del MTRH está asignado a esa región. Por el contrario, la Sierra-Oriente Norte con menor PEA y con apenas el 35% de las empresas del país, cuenta con una mayor labor del 61% del personal nacional del MTRH. Esta desproporción, indudablemente refleja una ineficiente desconcentración en la gestión institucional y, por lo tanto, una gestión inefectiva como se vio antes en cuanto al incumplimiento de objetivos.

Cuadro 27

Número de empleados del MTRH, PEA y número de empresas según distribución regional

CONCEPTO	Empleados		%	
	No	%	PEA	Emp
Sierra y Oriente Norte	223	61	29	35
Litoral y Galápagos	92	25	47	58
Austro	32	9	11	4
Sierra y Oriente Centro	20	5	13	2
TOTAL	367	100	100	100

Fuente: Lista de Asignaciones 2004

Además de lo inequitativo en lo geográfico, en el Cuadro 28 se puede apreciar que existe una deficiente distribución del talento humano que se dedica directamente a los trámites y tareas antes señalados, respecto a quienes constituyen personal de apoyo, el mismo que ofrece servicios que bien podrían ser tercerizados: atención médica y dental,

gestión financiera y contable, gestión administrativa, asesoría jurídica, control financiero, programación, secretariado, aseo y limpieza, mensajería, etc. Específicamente, en la ciudad de Quito laboran 187 personas, que representan el 54.2% del total de empleados a nivel nacional. De ese número de empleados, el 36% se dedica directamente a lo laboral y empleo, que son las funciones que se refieren a la razón de ser del Ministerio, mientras la gran mayoría, es decir el 60% hacen labores de apoyo, lo cual obviamente cuestiona aún más la gestión propia del MTRH.

Cuadro 28
Número de empleados del MTRH
según niveles de gestión al 1 de mayo de 2004

CONCEPTO	Empleados	
	No	%
Ministro y autoridades	7	4
Profesionales del área Laboral	28	15
Profesionales del área Empleo	39	21
Asesorías	21	11
Gestión del desarrollo Organizacional	72	38
Gestión Financiera	20	11
TOTAL	187	100

Fuente: Lista de Asignaciones 2004

A todo esto hay que añadir el hecho de que la institución no ha desarrollado una plan de capacitación del personal, no hay un programa de educación continua y mejoramiento permanente y perfeccionamiento profesional. En general, no hay incentivos para motivar al personal adecuadamente.

Cuadro 29
Costos incurridos por los subprocesos de la
Dirección de Planificación en el año 2002

Subprocesos de Planificación	Valores	
	Costo \$US	%
Planificación y evaluación institucional	3.524,33	25,9
Estadística	6.172,09	45,4
Desarrollo Institucional	3.504,42	25,8
Planeamiento de la Seguridad Nacional	386,81	2,8
TOTAL	13.587,65	100

Fuente: Dirección Financiera del MTRH

Respecto a los costos en los que incurren los diferentes procesos, también se dan ciertas incoherencias que hay que tomar en cuenta para racionalizar mejor la gestión y seguimiento del talento humano. A nivel institucional sucede lo observado dentro de la Dirección de Planificación. En dicha Dirección, el subproceso de planificación y evaluación institucional generó tres productos en el año 2002: Plan Operativo Anual, Plan Estratégico e informe de labores; El subproceso de estadística generó boletines estadísticos, informe sobre el 15% de participación de los trabajadores y los informes mensuales; el subproceso de desarrollo institucional preparó alrededor de seis manuales y proyectos y se apoyó al subproceso de planeamiento de la seguridad nacional con la elaboración del plan de movilización para la provincia de Imbabura y el plan de contingencias para enfrentar la posible erupción del volcán Cotopaxi. Si bien los productos no responden en calidad y cantidad a los requerimientos nacionales, hay que notar que los costos incurridos en los mismos representan mayoritariamente al subproceso de estadística, seguido de los subprocesos de planificación y evaluación institucional y Desarrollo Institucional y muy poco fue el costo para el subproceso de planeamiento de la seguridad nacional. Este hecho lleva a la reflexión de que los productos esperados en cada subproceso deben guardar coherencia con los costos en los que incurren los mismos.

Finalmente hay que notar, que el talento humano tiene que reorientar su acción en función de los objetivos institucionales. Siempre como ejemplo, basta ver que la gestión financiera, con una dinámica propia respecto de la ejecución presupuestaria, control contable y tesorería, debe administrar eficientemente los recursos económicos, pues no es correcto generar un saldo de aproximadamente un 20% del presupuesto asignado al MTRH en el año 2003, sin haber utilizado esos

recursos en los requerimientos importantes que ciertamente tiene la institución.

3.4. Aplicación de la Metodología de la Planificación Estratégica⁵⁹

Con todo lo que se ha mencionado en cuanto a la misión, objetivos, funciones y talento humano del MTRH ya se puede comprender mejor la real situación institucional. El análisis de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas FODA del MTRH sintetiza lo que se ha desarrollado en los puntos precedentes. En el segundo semestre del año 2003 se hizo un taller con el personal de la planta central de Quito y luego se lo amplió con personal técnico de Guayaquil y Cuenca para analizar y convalidar los resultados del mentado análisis, promoviendo la formulación participativa de una visión y misión consensuadas.

Fortalezas.- Entre las fortalezas del MTRH se expone la existencia de la normativa legal relacionada no sólo con respecto a lo que consta en la Constitución y en el Código del Trabajo, sino también a los Acuerdos internacionales. Esta normativa legal contribuye a tender las bases para estructurar un trabajo eficiente y efectivo.

También se considera una fortaleza a la capacidad de autogestión del Ministerio, ya que se recaudan recursos propios por concepto de multas según se puede apreciar en el **ANEXO 9**.

A mediados del año 2002 se diseñaron 12 proyectos (Anexo 10) que fueron presentados al Ministerio de Economía y Finanzas para su aprobación dentro del Presupuesto General del Estado correspondiente al año 2004. Después de más de 10 años que el MTRH no había tenido

⁵⁹ Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Plan Estratégico Institucional 2003-2006, Quito, diciembre de 2003.

proyectos de inversión social, se logró financiar para el año 2004 alguno de los mencionados proyectos. Su ejecución constituye un reto para demostrar la capacidad técnica de implementar proyectos, de hacer seguimiento y demostrar su impacto nacional.

Es una fortaleza el contar dentro de la estructura del Ministerio con una unidad de planificación conformada por siete profesionales, que en la perspectiva de cumplir eficientemente su rol constituyen un importante apoyo a las autoridades de turno.

El Ministerio tiene vínculos con entidades públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales que deben ser adecuadamente aprovechadas para poder dinamizar la implementación de políticas laborales y de empleo.

El Ministerio es el único regulador de la política laboral; presta servicios gratuitos al sector formal e informal de la economía; conoce la realidad laboral; tiene capacidad de brindar asesoramiento; sus criterios legales son aceptados por la sociedad; y la sociedad tiene adecuados niveles de confianza en cuanto a los criterios laborales emitidos por el personal del Ministerio.

Según lo antes anotado se ve como fortaleza el hecho de que el talento humano tiene una importante trayectoria institucional y profesional de sus miembros, lo que le da una experiencia única en los temas laboral y de empleo.

Oportunidades.- El gobierno ha priorizado el diálogo tripartito, con lo cual se puede viabilizar niveles de consenso básicamente en función de los nuevos retos de la economía globalizada.

En el plan general del gobierno se propone como prioritaria la ejecución de políticas nacionales para fomentar la microempresa, en la experiencia del país constituye una gran impulsora de reactivación productiva y como generadora de fuentes de empleo.

Actualmente el país cuenta con los medios tecnológicos que podrían utilizarse para difundir los servicios institucionales. Para el efecto existen tecnologías accesibles en organismos nacionales e internacionales.

Las alianzas con organismos nacionales e internacionales son oportunidades que podrían redimensionar la gestión institucional y aprovechar las exitosas experiencias de fuera e incluso los fracasos desde los que han debido tomarse medidas emergentes.

El país cuenta con una normativa internacional en materia laboral así como con el Consejo Nacional de Capacitación con lo que se pueden emitir políticas que vayan sentando las bases para el éxito nacional frente a la globalización.

Existen medios de comunicación social accesibles que pueden ser utilizados favorablemente por la institución para informar debidamente el desarrollo de la gestión en los temas de competencia del Ministerio.

Debilidades.- Una de las debilidades más importantes constituyen las instalaciones físicas que son muy inadecuadas. El edificio en el que se desenvuelve la gestión ministerial es obsoleto para dar agilidad y buen trato a los usuarios de los servicios que se prestan. Esto tiene también cierto impacto negativo en el ambiente de trabajo.

El MTRH ha carecido en los últimos años de un verdadero liderazgo que anime y motive el crecimiento personal y grupal de los involucrados en el Ministerio.

Los manuales de procedimientos no son completos para todo tipo de trámites y tareas que se desarrollan en el Ministerio, con lo que hay ciertos vacíos e imprecisiones.

La inseguridad jurídica creada a propósito de la estructura orgánica funcional por procesos, que fue emitida por la OSCIDI, es una debilidad en la medida que no ha significado un cambio radical de trabajo y visión por parte de los empleados.

La administración de autogestión es un tanto inadecuada pues no se ha programado debidamente ni respecto de sus ingresos y peor de sus egresos.

Los funcionarios perciben tener una falta de respaldo por parte de las autoridades, lo que crea una inseguridad e insatisfacción laboral.

Dada la magnitud de la PEA y de las empresas existentes, se tiene insuficiente personal técnico y de apoyo. Con el que existe tampoco se ha desarrollado una adecuada programación.

Falta unificar criterios en materia laboral y de empleo de modo que pudieran guiar la toma de decisiones coherentes entre los profesionales involucrados de todo el país.

Otra debilidad institucional importante constituyen lo niveles de corrupción existentes, sobre los cuales hay continuos comentarios, sin que se concreten debidamente denuncias y pruebas.

La falta de coordinación interna es evidenciada en casi todas las actividades. Por un lado funciona la gestión laboral y por otro lado el de empleo. Aún al interior de estas mismas áreas no se articulan debidamente las diferentes acciones emprendidas.

No existe una promoción y difusión de los servicios que ofrece el MTRH. Quienes acuden a la institución generalmente llegan por otros medios que no son precisamente motivadas desde el mismo Ministerio.

Es preocupante el desconocimiento del plan estratégico y operativo por parte de los funcionarios y más lo es la no-participación en la elaboración de dichos instrumentos de gestión.

Hay una inadecuada gestión de los recursos financieros. No hay una adecuada programación financiera acorde con las demás unidades del Ministerio, la ejecución presupuestaria es unilateral. De esto se deriva el hecho de que haya sobrantes al fin de año superiores al 20%, cuando la necesidad y los requerimientos son evidentes.

No se diseñan y por lo tanto no se aplican políticas de desconcentración. Se ha detectado inclusive un desinterés en este sentido tanto desde la sede central como desde las diferentes provincias. Ni en el aspecto laboral y de empleo, ni en el campo financiero y administrativo se encuentra un interés por fortalecer la capacidad institucional tendiente a la desconcentración.

Como se ha visto anteriormente hay una falta de un clima de respecto y armonía entre los funcionarios. Todo lo contrario, se observan tensiones personales y grupales.

El limitado nivel tecnológico es una de las grandes debilidades institucionales. Cuando se encuentra la sociedad con el Internet, en el MTRH hay una gran carencia del mismo y generalmente no hay el número de computadores que requiere el sector profesional.

En general se tiene un personal desmotivado, sin un plan de capacitación y actualización, a lo que se suman las remuneraciones bajas.

Amenazas.- La principal amenaza institucional es la crisis económica del país que repercute directamente a quienes deben ser los usuarios del MTRH.

La inestabilidad política y jurídica coadyuvan al debilitamiento institucional.

La corrupción de las diferentes instancias gubernamentales y del sector privado redundan en este Ministerio que involucra la dinámica de diferentes actores sociales.

En los trámites que se hacen en el MTRH hay duplicidad de funciones con otras entidades del sector público.

Hay una pérdida de confianza y credibilidad institucional especialmente porque siempre la sociedad percibe que los ministros designados generalmente son del sector empleador.

La falta de competitividad y productividad de las empresas es una amenaza al crecimiento que se necesita para vincularse en mejores condiciones al contexto económico internacional.

Los recortes presupuestarios son una amenaza importante pues los recursos actuales son de por sí escasos frente a los requerimientos nacionales.

El modelo económico y prevaleciente no privilegia lo social y en este sentido afecta las perspectivas de un Ministerio que forma parte del Frente Social.

A continuación se exponen algunas estrategias que surgieron de cruzar debilidades con amenazas, debilidades con oportunidades, fortalezas con amenazas y fortalezas con oportunidades.

Estrategias en función de las debilidades y amenazas.-

Promover con el apoyo de las Autoridades la difusión del Plan estratégico y la estructura orgánica por procesos, asegurándose que participen y lo conozcan todos los funcionarios.

Solicitar reformas jurídicas para el manejo directo de los recursos económicos de autogestión y multas.

Ejecutar un plan de capacitación continua de los funcionarios a fin de que garanticen el diseño de planes y proyectos técnicamente fundamentados que posibiliten al Ministerio el cumplimiento efectivo de su rol.

Comprometer a todo el talento humano con la visión y misión del Ministerio.

Exhortar a las autoridades de turno el respeto a las funciones que le compete a cada servidor.

Efectuar el seguimiento y evaluación por resultados.

Estrategias en función de las debilidades y oportunidades.-

Buscar financiamiento con organismos internacionales para mejorar los niveles de productividad en la gestión.

Difundir adecuadamente los servicios que brinda el MTRH.

Solicitar asistencia técnica a organismos internacionales a fin de elaborar un manual de procedimiento y lograr unificación de criterios a nivel nacional.

Fortalecer la institucionalidad a través del logro de objetivos contando con el debido apoyo internacional.

Diseñar sistemas de información y control de los trámites y servicios del MTRH, promoviendo el mejoramiento de la calidad de los mismos.

Gestionar en comodato bienes que están a disposición de poder ser utilizados por el Entidad.

Estrategias en función de las fortalezas y amenazas.-

Aprovechar el talento humano con experiencia y conocimiento de la realidad laboral para concertar con los actores sociales propuestas de reformas laborales que permitan armonizar y dar consistencia y estabilidad jurídica.

Optimizar la capacidad de brindar asesoramiento y emitir criterios legales aceptados por la sociedad para posicionar y lograr la confianza y credibilidad institucional.

Concretar las asignaciones presupuestarias y ejecutar los proyectos para aliviar la crisis económica e incrementar la productividad de las empresas.

Fortalecer la autogestión para compensar los recortes presupuestarios.

Estrategias en función de las fortalezas y oportunidades.-

Proponer reformas a la normativa legal nacional a fin de armonizarla con las disposiciones internacionales.

Canalizar asistencia técnica de organismos internacionales para la ejecución de planes, programas y proyectos aprobados, haciendo énfasis en aquellos que apoyan a los grupos más vulnerables.

Coordinar con los medios de comunicación a fin de ampliar la difusión de los servicios que brinda el MTRH.

Canalizar la capacidad de autogestión en la capacitación permanente de los recursos humanos del Ministerio, aprovechando la disponibilidad tecnológica y de conocimientos normativos que tienen tanto los organismos nacionales como los internacionales.

Fortalecer la capacitación de los funcionarios del Ministerio aprovechando los recursos internos de la Institución, los recursos externos nacionales y los recursos internacionales.

Fortalecer el diálogo tripartito como mecanismo de concertación a fin de dar cumplimiento a los objetivos establecidos en planes, programas y proyectos que lleva adelante el MTRH.

Canalizar los vínculos existentes con entidades públicas y privadas a fin de priorizar las políticas de fomento a la microempresa.

Sobre la base de la planificación estratégica institucional para el período 2003-2006, que partió del análisis FODA y de la estructuración de algunos objetivos estratégicos mencionados, se determinó la siguiente misión: *“El MTRH promueve políticas laborales y de empleo, tendientes al desarrollo de los Recursos Humanos, regulando las relaciones laborales a fin de mantener y fomentar el trabajo decente”*.

Así mismo, la Visión para el año 2006 determinó que *“El MTRH es el líder de las políticas laborales y de empleo tendientes al desarrollo de los Recursos Humanos con énfasis en los sectores vulnerables, a través de una gestión desconcentrada, transparente y efectiva, en un marco de equidad y armonía que goza de la confianza y credibilidad social”*.

3.5. Desarrollo Organizacional

La gerencia del Desarrollo Organizacional está dentro del área del mismo nombre Desarrollo Organizacional y cuenta con un Director Técnico. Básicamente, esta gerencia implica la consecución de niveles de coordinación interna y participación en la elaboración de proyectos, planes y programas de competencia del MTRH, establece las directrices operacionales sobre la base de políticas institucionales, verifica y evalúa la gestión de los procesos que se desarrollan en la entidad, legaliza actos administrativos y promueve la imagen institucional.

El esfuerzo realizado durante el año 2003, en el que se han sucedido tres Ministros de Trabajo, determinó el nivel de conciencia política y técnica de modernizar a toda la institución para terminar con la

anterior dinámica de debilitamiento institucional y contribuir a los esfuerzos que, con todo el país en su conjunto, debe hacerse para salir definitivamente de la larga crisis existente.

Este nuevo proceso parte de la especial importancia que debe proporcionarse al mejoramiento permanente del talento humano, a la actualización de normas y procedimientos de diseño, evaluación ex ante, implementación y seguimiento de planes y programas laborales y de generación de empleo; y a la informática como herramienta indispensable para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

La estructuración del desarrollo organizacional es parte de la propuesta que se desarrolla en el capítulo siguiente, sin embargo hay que notar que la base de la propuesta surge de la declinante institucionalidad de los últimos diez años, en todo lo referente a la administración del trabajo, y de la nueva actitud asumida en el año 2003 que va concretándose en el presente año. De esa experiencia se ha consensuado sobre el fortalecimiento del MTRH que se fundamentará en la asunción de los roles que le compete, la calidad de sus resultados, la integridad técnica y administrativa y la optimización de los recursos con los que objetivamente cuenta la institución, especialmente para el presente año.

La misión del MTRH con la que se concluyó en el punto anterior se sintetiza en cuatro puntos:

- Liderazgo en las políticas laborales y de empleo.
- Promoción del Desarrollo de los Recursos Humanos con énfasis en los sectores vulnerables.

- Gestión desconcentrada, transparente y efectiva.
- Equidad y armonía, generando confianza y credibilidad social.

La planificación estratégica se encuentra aún en proceso, por lo que las estrategias y políticas institucionales hay que ir las precisando hasta obtener una planificación formalmente aceptada por los actores sociales involucrados y que sea adecuadamente difundida.

El presupuesto para el presente año 2004 es similar al año anterior en el que hubo un saldo de aproximadamente el 20%. En la programación para el presente año se está buscando con esa posible diferencia el adecuado equipamiento y el fortalecimiento de las comunicaciones, a partir del talento humano con el que se cuenta. Esto independientemente de la adecuada programación de los recursos de autogestión.

El MTRH está contribuyendo proactivamente con los procesos de integración, concretamente con el próximo acuerdo dentro del TLC para lo cual hay que modernizar la administración del trabajo. Uno de los elementos importantes de este esfuerzo se orienta a la informática. Las autoridades están convencidas de que ~~la~~ la globalización no se entendería sin el aporte de la informática en las diferentes disciplinas y los diversos campos de la actividad humana⁶⁰. En realidad, las buenas decisiones descansan en la eficiencia tecnológica. Por esta razón el Director de Desarrollo Organizacional está dedicado el ciento por ciento de su tiempo a buscar la modernización en este campo, para lo cual cuenta con una nueva dinámica de gestión en el área de la planificación.

⁶⁰ Superintendencia de Bancos del Ecuador (1998). La Informática Estratégica, testimonio de desarrollo institucional. Quito, Ecuador. Pág. 36.

La presente investigación está configurada en la línea de los requerimientos, tanto políticos como técnicos, relativos al fortalecimiento del MTRH. Por esta razón la tesis se ha ido desarrollando en permanente comunicación con el talento humano del MTRH que está comprometido con la modernización institucional.

Obviamente, todo el esfuerzo requerido para la modernización, supone el ingreso del talento humano en una dinámica de mejoramiento continuo y de capacitación permanente. Este proceso está contando con la cooperación técnica de la OIT, de la que el Ecuador es miembro activo. Así, el éxito de la propuesta de fortalecimiento institucional que se desarrolla en el siguiente capítulo tiene como base el comprometimiento de varios actores sociales: empleadores y trabajadores, responsables del gobierno central, talento humano del MTRH, los técnicos especializados de la OIT y representantes de los otros organismos internacionales con los que se relaciona el Ministerio.

Según lo expuesto, el éxito del fortalecimiento institucional será la concreción de un superior anhelo de varios actores sociales, del trabajo en quipo del talento humano existente y que busca la superación y la autoestima organizacional. La ejecución de la propuesta llevará al liderazgo del MTRH en las áreas que le compete y con resultados que serán reconocidos nacional e internacionalmente.

CAPITULO IV

PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS PARA LOS PRÓXIMOS 10 AÑOS

4.1. Denominación

Por medio de la presente propuesta se busca fortalecer sostenidamente, en el largo plazo, para no menos de 10 años, la institucionalidad del MTRH a fin de que pueda cumplir con eficiencia y eficacia el rol que le compete, según el mandato constitucional, de proteger el trabajo como un derecho y un deber social, garantizar la libertad de trabajo y el derecho de todos los ciudadanos al trabajo y empleo, asegurar al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia, fomentar el ambiente saludable en lo laboral e incentivar el pleno empleo y el mejoramiento de los salarios reales.

Con este propósito, se plantea un procedimiento concreto para elevar y fortalecer la capacidad del talento humano del MTRH, a través del desarrollo de destrezas para diseñar planes y programas relativos a lo laboral, empleo y desarrollo de los recursos humanos, impulsar su ejecución dentro del sector empresarial privado, del sector informal de la economía y de la inversión pública y, finalmente, estructurar e implementar un sistema de seguimiento participativo de tales planes y programas.

La capacidad institucional de diseño, implementación y seguimiento de los mencionados planes y programas, busca servir a la mayor parte de la Población Económicamente Activa del país y, por lo tanto, la cobertura

de la propuesta es de carácter nacional y multisectorial, pues cubre todos los sectores productivos, coadyuvando de esta forma a la búsqueda de la mayor productividad y competitividad posibles.

Esta iniciativa es impulsada desde el 15 de enero de 2003, fecha de asunción al poder del actual gobierno, y la propuesta se inserta en la gestión que va ya concretando el actual Ministro de Trabajo y Recursos Humanos.

4.2. Naturaleza

4.2.1. Descripción

Es necesario orientar al MTRH hacia el verdadero cumplimiento de sus objetivos institucionales, señalados explícitamente tanto en la Constitución Política como en el Código del Trabajo y en las correspondientes leyes y normas con que se cuenta para el área laboral. Es obvio que, con el verdadero cumplimiento de los objetivos institucionales se podrá contribuir, desde este Portafolio, al logro y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes, especialmente con los que se relacionan al Desarrollo Integral, Integración Nacional, Justicia Social, Seguridad Nacional y Democracia.

De esta forma, sobre la base legal existente, se busca para el MTRH operacionalizar eficiente y eficazmente sus objetivos institucionales relativos básicamente a los siguientes tres aspectos:

- Administración del trabajo en el campo de las relaciones laborales.
- Impulso a la generación de empleo.
- Desarrollo de los recursos humanos del país.

De este modo, la propuesta pretende viabilizar el fortalecimiento de la capacidad operativa del actual talento humano del MTRH para diseñar e implementar los planes y programas relativos a los tres aspectos antes señalados. En realidad, sólo mejorando la capacidad del talento humano podrá el Ministerio contribuir al crecimiento de la economía y a la superación de la crisis prolongada del país, ya que con su actuación incidirá en el mejoramiento del mercado de trabajo, la generación de empleo, el desarrollo de los recursos humanos y la instalación de las condiciones básicas del modelo de desarrollo con globalización, especialmente en lo que tiene que ver con los requerimientos de mano de obra calificada y de un buen ambiente de negocios en el campo laboral.

4.2.2. Justificación

La grave y prolongada crisis del país, ha llevado a elevar el nivel de conciencia ciudadana de encontrar mecanismos que permitan elevar la calidad de vida de la población ecuatoriana, con especial énfasis en la población más pobre, para lo cual es imprescindible que accedan las grandes mayorías a servicios básicos de calidad principalmente de salud y educación. Estos servicios deben ser impulsados por el Estado con la debida colaboración del sector privado. Sin embargo, es fundamental al mismo tiempo, promover el acceso de esa población a un empleo digno que le permita contar con los recursos necesarios para satisfacer dichas necesidades y las demás necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda.

La búsqueda de alternativas de empleo para la población ecuatoriana y, en general, la administración del trabajo en el Ecuador es tarea exclusiva del MTRH, que a través de las políticas correspondientes coadyuve al desarrollo del sector empresarial privado, sector informal de

la economía y del mismo sector público, especialmente en cuanto a los procesos de inversión pública. No hay otra institución del Estado que tenga explícitamente esta función y responsabilidad, por lo que no es justo para el Estado tener debilitada a esta institución que en los últimos años ha sobrevivido gracias a la sola ejecución de trámites y tareas tradicionales, sin mayor trascendencia nacional, según se analizó ya en el Capítulo anterior de esta investigación.

4.2.3. Marco institucional

En el Capítulo I del presente trabajo se ha analizado la preocupante realidad del País, la misma que tiene que ser superada en función de un proyecto País, el que, a su vez, ha sido delineado en el Capítulo II. El MTRH deberá desenvolverse dentro de la realidad nacional descrita y en la perspectiva del mencionado proyecto país, para lo cual hay que partir desde su situación institucional actual, muy limitada y sin mayor relevancia, tanto en el orden político como económico y social, según se analizó ya en el Capítulo III de la presente investigación. Urge, por lo tanto, una necesaria redefinición institucional, que tome en cuenta la perspectiva nacional y también el contexto internacional de la globalización y de sus procesos de integración económica, especialmente regional y subregional, donde el tema de empleo y de las relaciones laborales son aspectos imprescindibles en la nueva realidad económica y comercial mundial.

El responsable de la ejecución de la propuesta para el fortalecimiento institucional del MTRH, es esta misma institución, a través de su propio talento humano, presidido por la máxima autoridad, el Ministro de Trabajo y Recursos Humanos, como responsable político de todas las decisiones que se deben tomar en función del mencionado fortalecimiento. La instancia política del MTRH, liderados en su orden por

el Ministro, Viceministro y Subsecretarios, deberá contar para la implementación de la propuesta con el apoyo operativo de los cuadros profesionales que forman parte del MTRH.

De hecho, para el fortalecimiento institucional, el MTRH cuenta también con la cooperación técnica de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que tiene la obligación de dar asistencia técnica, asesoría y cooperación, en los temas sociolaborales, a sus países miembros. La OIT es un organismo internacional que conoce muy bien la realidad de los ministerios de trabajo a nivel mundial, a través de los cuales propugna el progreso social de los países miembros y busca el pleno empleo y la elevación del nivel de vida de la población. El Ecuador, como miembro activo de la OIT desde 1934, se comprometió a cumplir el mandato y la norma que se desprende de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, reconociéndola y adoptándola íntegramente para sí como norma propia⁶¹, sobre la base de lo cual ha ratificado más de 55 convenios vigentes.

Uno de los mecanismos más útiles para el éxito en la implementación de los planes y programas laborales, de empleo y desarrollo de recursos humanos, es la participación tripartita que se propugna desde la OIT y que se la concreta en la gestión del MTRH. Mediante una real participación tripartita se permitirá a los trabajadores y a los empleadores estar en igualdad de condiciones con los representantes del gobierno para garantizar la ejecución armónica de la propuesta.

⁶¹ Tapia, V. (2003). Mecanismos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la aplicación de los convenios laborales en la legislación ecuatoriana. Tesis de maestría. Pág.. 31.

De esta forma, se determina la importancia de que los cuadros técnicos y políticos responsables de ejecutar esta propuesta, involucren en su implementación a los principales actores sociales que son los usuarios natos de los servicios relativos a la administración de trabajo: los empleadores y los trabajadores organizados.

4.2.4. Finalidad

De lo anteriormente expuesto, se desprende que la propuesta tiene por finalidad contribuir con el Estado ecuatoriano al logro y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes, a través de la acción de un MTRH suficientemente fortalecido en su capacidad de diseño e implementación de planes y programas relativos al campo laboral, a la generación de empleo y al desarrollo de los recursos humanos. Esta capacidad institucional tiene que apoyarse en cuadros técnicos y políticos altamente calificados, comprometidos con un proyecto país, demostradamente honestos, motivados, con una gran autoestima y con solidaridad y respeto a los usufructuarios de los mencionados planes y programas. La capacidad institucional tiene también que ser fortalecida necesariamente con una armónica participación tripartita del MTRH conjuntamente con los trabajadores y empleadores organizados del país.

4.2.5. Objetivos

Para alcanzar la finalidad planteada, la propuesta determina los siguientes cuatro objetivos:

- a) Impulsar un sistema interno, profesional y altamente participativo de Planificación, Seguimiento y Evaluación por resultados de los Planes y Programas, debidamente articulados al Sistema Nacional de Planificación y a todos los mecanismos

nacionales de seguimiento. Este Sistema Interno se impulsará con la perspectiva muy clara para los diferentes actores sociales que involucra el proyecto país.

- b) Implementar adecuados procesos de Descentralización y Desconcentración en la ejecución de los Planes y Programas laborales, de empleo y desarrollo de los recursos humanos, garantizando niveles de calidad en la coordinación y seguimiento interinstitucional.
- c) Mejorar la Estructura Interna del MTRH con una nueva visión en función de un proyecto país del que participan todos los funcionarios, elevando la capacidad del talento humano para diseñar e implementar planes y programas laborales, empleo y desarrollo de los recursos humanos

Es importante la programación que se haga para el mejoramiento continuo de la calidad operativa del talento humano del MTRH, a través de la ejecución de programas de capacitación continua, ambiente adecuado y motivador de trabajo, en donde cada una de las unidades de apoyo deberán cumplir eficiente y eficazmente su respectiva función de Planificación, Administración Financiera, Logística y de Recursos Humanos, Asesoría Jurídica, Relaciones Internacionales, Relaciones Públicas, Control Interno y asesorías especializadas.

- d) Alcanzar óptimos niveles de participación y Coordinación Interinstitucional respecto del sector privado, tanto con empleadores como con trabajadores organizados, y del mismo

sector público, especialmente con los Frentes Social y Económico.

4.2.6. Metas

Para alcanzar los objetivos señalados, la propuesta propugna alcanzar las siguientes metas:

a) Planificación y Seguimiento

- Personal profesional del MTRH capacitado en diseño, implementación y evaluación de planes y programas laborales, empleo y desarrollo de recursos humanos.
- Programa en marcha de educación continua y perfeccionamiento profesional.
- Sistema de planificación participativa implementado al interior del MTRH y con el involucramiento de empleadores y trabajadores organizados del país.
- Ejecutar procesos de seguimiento de la ejecución de planes y programas laborales, empleo y desarrollo de recursos humanos.

b) Descentralización y Desconcentración

- Personal del MTRH del Litoral y del Austro ecuatoriano capacitado para impulsar la ejecución de planes y programas laborales, empleo y desarrollo de recursos humanos en sus respectivas regiones.

- Programa en marcha de educación continua y perfeccionamiento profesional para cuadros ubicados en el Litoral y en el Austro ecuatoriano.
- Mecanismos de participación que incluye a gobiernos seccionales implementados regionalmente dentro del Sistema de Planificación.
- Metodología de seguimiento de la ejecución de planes y programas laborales, empleo y desarrollo de recursos humanos articulado con todas las oficinas del MTRH en el país.

c) Estructura Interna

- Redistribución del talento humano en función del total de beneficiarios por regiones analizado y puesto en marcha.
- Redistribución del talento humano directamente vinculado con la actividad laboral, empleo y desarrollo de recursos humanos del país, que son las tareas de específica responsabilidad del MTRH, respecto del personal de soporte o de apoyo, debidamente analizado y puesto en marcha.
- Revisión de las responsabilidades políticas y operativas relativas a los planes y programas de lo laboral, empleo y desarrollo de recursos humanos del país.
- Ajustes operativos en el ámbito de los procesos estipulados en el Estatuto Orgánico por Procesos del MTRH.

d) Coordinación Interinstitucional

- Formulación de un Plan de acción de largo plazo del Frente Social en los temas que le compete liderar al MTRH.
- Definición de requerimientos técnicos, logísticos y económicos de largo plazo y articulación de acciones con el Frente Económico respecto a los temas que le compete liderar al MTRH.
- Mecanismos para alcanzar consensos en materia laboral, empleo y desarrollo de recursos humanos del país con el Sector Privado de la economía, es decir, con los empleadores y trabajadores organizados, tanto del sector formal como informal de la economía.

4.2.7. Beneficiarios, localización física y cobertura espacial

La propuesta está orientada al cumplimiento adecuado del rol asignado por el Estado ecuatoriano al MTRH, especialmente en cuanto a la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores, a la ejecución de programas de formación, planes para ayudar a la gente a trabajar por primera vez o a reincorporarse al trabajo, programas de empleo comunitario, desarrollo de la microempresa, asistencia para la creación de empresas, incentivos positivos destinados a fomentar el empleo.

En el año 2003 el MTRH ya ha entrado en un proceso tendiente al fortalecimiento institucional, mediante la evaluación, dirigida por la Dirección de Planificación del Ministerio, por parte de los cuadros técnicos y administrativos sobre el logro de objetivos institucionales y una participación activa en un diagnóstico autocrítico. La presente

investigación es continuación de esos eventos y el resultado de un requerimiento concreto frente a la necesidad de contar con una propuesta para incidir en el fortalecimiento institucional. El análisis se ha desarrollado en el marco de la globalización económica en la que el país se encuentra insertado. Por esto, la propuesta no pierde de vista que el Ecuador se ha incorporado a los requerimientos de la liberalización de los mercados, de la desregularización y de la redefinición del papel del Estado. Este contexto contemporáneo ha planteado simultáneamente otras realidades del mercado de trabajo conjuntamente con la situación de los salarios y, consecuentemente, de las relaciones laborales. Todo este tema que afronta el Estado, ciertamente está directamente vinculado con la competencia institucional del MTRH.

La propuesta se sustenta también en las tan necesarias ventajas competitivas que requiere alcanzar el país, las mismas que se fundamentan a su vez en las ventajas comparativas que ciertamente tiene el Ecuador. Los sectores empresariales han tomado conciencia que sólo a partir de estas ventajas se promoverá una mayor presencia y participación en los mercados externos. Así, tanto las ventajas comparativas como las competitivas, teniendo directa relación con la actual competencia de los mercados internacionales, requieren necesariamente ser potenciadas por el MTRH en todo lo concerniente a la mayor flexibilización del mercado de trabajo.

Simultáneamente se ha visto que la flexibilización del trabajo considera requerimientos de una clara política de empleo y de salarios con respecto al comercio internacional, cuya responsabilidad también recae en el MTRH. En realidad estas funciones son propias del MTRH aunque no las haya desarrollado adecuadamente en los últimos años, según se analizó en el Capítulo anterior. La urgente necesidad de redefinir el actual accionar de este Portafolio, se orienta por lo tanto al

cumplimiento de su rol, no sólo respecto a la administración laboral sino también a la promoción y coordinación de toda clase de iniciativas para generar empleo y para sentar las bases del modelo de globalización. Dichas bases se refieren básicamente a la capacitación de la mano de obra nacional que debe estar totalmente orientada a la interdependencia de todos los países y concretamente del Ecuador con el resto del mundo.

Para un adecuado cumplimiento del rol del MTRH en cuanto al diseño de planes y programas vinculados con el área laboral, de empleo y del desarrollo de los recursos humanos y, particularmente, para la ejecución de los mismos, el Ministerio considera la situación empresarial del país y la participación creciente de las empresas extranjeras en el mercado interno. De esta forma, el talento humano va comprendiendo que frente a la competencia empresarial nacional e internacional, el empresario ecuatoriano necesariamente entrará en procesos de modernización organizativa, tecnológica, desarrollo de los recursos humanos y relaciones laborales que coadyuven adecuadamente al incremento de la productividad y competitividad.

La nueva situación del mercado de trabajo y de las relaciones laborales está llevando al MTRH a la definición de un nuevo rol, al mismo nivel de los nuevos roles que le imponen la globalización a los empleadores y trabajadores, que constituyen los principales usuarios de esta entidad. En coherencia con los requerimientos del país, el MTRH debe contribuir al establecimiento de un buen ambiente de negocios, promoviendo un clima laboral adecuado, por medio de la formulación de planes y programas en los tres campos mencionados: trabajo, empleo y desarrollo de los recursos humanos. La ejecución de tales planes y programas incentivará la iniciativa privada para el desarrollo de sus empresas en el proceso productivo del País.

En este punto, cabe la reflexión sobre las consecuencias de no reorientar la acción del MTRH en el sentido antes expuesto. Sería una irresponsable inoperancia frente a los nuevos requerimientos del comercio exterior y de la dinámica económica interna del país. Por esto, la solución más adecuada y viable para que el Ecuador cuente con un redimensionamiento en materia laboral, empleo y desarrollo de los recursos humanos es mediante el fortalecimiento de la institución que debe hacerse cargo de estos asuntos, según lo ya analizado, por mandato de la Carta Política, las leyes correspondientes y los compromisos internacionales.

Es urgente pues, este posicionamiento a tal punto que para la negociación con los Estados Unidos, alrededor del Tratado de Libre Comercio (TLC), hubieron ya algunos condicionantes relativos a la modernización del asunto laboral para lo cual inclusive se han mantenido reuniones tripartitas previas entre Ecuador y los Estados Unidos.

Las condiciones exigidas por los Estados Unidos para la negociación del TLC han sido las siguientes:

- a) Erradicación de Trabajo Infantil Peligroso.
- b) Armonización legislativa de acuerdo a la norma internacional OIT.
- c) Realización de una reglamentación o ley que regule la tercerización.

Frente a estas tres condicionantes, los compromisos asumidos por el Ecuador son respectivamente los siguientes:

- a) El MTRH inicia un plan para la Erradicación del Trabajo Infantil Peligroso, para lo cual consiguió recursos de autogestión para

garantizar el pago de 22 inspectores que han sido ya contratados con este fin.

- b) Respecto a la armonización legislativa de acuerdo a la norma internacional OIT, el MTRH coordinará próximamente una agenda para negociarla tripartitamente.
- c) En mayo de 2004 el MTRH ha elaborado ya un borrador de la ley que regula la tercerización y se está procediendo a la debida consulta con empleadores y trabajadores previo a la suscripción de un Decreto Ejecutivo para ponerlo en vigencia.

Así pues, el sector empresarial, tanto empleadores como trabajadores, necesitan fortalecer sus correspondientes ingresos y la rentabilidad de la inversión y por ello es urgente que el Estado, concretamente el MTRH, asuman el nuevo rol que coadyuve al logro de tales propósitos. La eficacia institucional beneficiará concretamente a la PEA que se encuentra vinculada a 28.745 empresas formales del Ecuador, según las estadísticas de la Superintendencia de Compañías correspondientes al año 2002. En el Cuadro 30 se puede apreciar que el 58% de las empresas se ubican en el Litoral y Galápagos, el 35% en la Sierra y Oriente Norte, seguidas con el 5% en el Austro y el 2% en la Sierra y Oriente Centro. Esta distribución regional de las empresas determinará la magnitud de recursos y de gestión que el MTRH debe programar.

La deseada eficiencia del MTRH en el tema de generación de empleo, no sólo se relaciona con el sector formal de la economía, sino también con los subempleados vinculados especialmente al sector informal de la economía nacional y, sobre todo, hacia los desempleados. De tal modo que al MTRH le compete cumplir con la obligación frente a la migración que es el fenómeno social más significativo de los últimos quince años, puesto que ha transformado drásticamente las dinámicas

económicas, familiares y sociales de país. En términos generales, con el correcto cumplimiento del rol institucional, el MTRH contribuirá a incentivar el crecimiento del ingreso nacional, ahorro, inversión y a frenar la migración. Por esta razón, los potenciales beneficiarios de los Planes y Programas que diseñe e implemente el MTRH serán sectores pertenecientes a la PEA nacional, que representa aproximadamente 4'585.575 de habitantes.

La propuesta tiene una cobertura nacional. Su ejecución se apoya principalmente en las cuatro sedes regionales del MTRH, Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato. Estas sedes coordinan acciones en las cuatro regionales: Sierra y Oriente Norte (conformada por las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Napo, Sucumbios y Orellana), Litoral y Galápagos (Esmeraldas, Manabí, Guayas, Los Ríos, El Oro y Galápagos), Austro (Cañar, Azuay, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe) y Sierra y Oriente Centro (Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo y Pataza) respectivamente.

Para la implementación y seguimiento de los respectivos planes y programas se consideran también al talento humano que está responsabilizado de la gestión ministerial en las oficinas ubicadas en todas las provincias del país.

El diseño e implementación de los planes y programas de competencia del MTRH tiene relación con la PEA tanto urbana como rural. En este sentido, la propuesta se dirige a todos los sectores productivos, especialmente a los que son cuantitativamente más importantes y que corresponde en su orden a los Conductores equipos transporte, artes gráficas y otros (25,19% de la PEA total ocupada y cesante), Mineros, hilanderos, tabacaleros y otros (17,05%), Trabajadores

de los servicios (14,31%) y Trabajadores agrícolas y forestales (13,83%)⁶².

Dentro de la política de empleo se orientan los planes y programas especialmente a la población más vulnerable del Ecuador, es decir, a mujeres, jóvenes y personas con algún grado de discapacidad.

4.2.8. Productos

a) Planificación y Seguimiento

Sistema de Planificación participativa en funcionamiento.

Metodología de seguimiento de planes y programas laborales, de empleo y desarrollo de recursos humanos implementada.

b) Descentralización y Desconcentración

Documento que define las relaciones verticales y facultades de autoridad centrales respecto a organismos desconcentrados.

Personal del MTRH del Litoral y del Austro ecuatoriano capacitado para impulsar la ejecución de planes y programas laborales, empleo y desarrollo de recursos humanos y personal de otras provincias capacitado para aplicar la metodología de seguimiento.

Documento que define las competencias transferidas a gobiernos seccionales, sobre todo en materia de empleo y desarrollo de los recursos humanos.

⁶² Fuente del Censo de población y vivienda ó INEC ó Año 2001.

c) Estructura Interna

Documento que define claramente los roles del Ministro, Viceministro, Subsecretarios y diferentes unidades del Ministerio respecto de los planes y programas laborales, de empleo y desarrollo de los recursos humanos.

Metodología estructurada e implementada respecto de la Política Laboral, de empleo y de desarrollo de los recursos humanos del país que está claramente vinculada con la misión, funciones, órganos y normativa legal.

Objetivos y Resultados institucionales claramente establecidos y difundidos dentro y fuera del MTRH para el corto, mediano y largo plazos.

Plan de capacitación para el personal del MTRH puesto en marcha.

Inspecciones debidamente potenciadas.

Metodología en equipos multidisciplinarios implementada con la incorporación de líderes.

Estructura interna diseñada consensuadamente.

MTRH está incluido dentro del programa de modernización del CONAM.

Recursos locales, mobiliario, informática y vehículos adquiridos.

d) Coordinación Interinstitucional

Programa conjunto con el IESS en marcha sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Los trabajadores reciben orientaciones e información de los servicios.

Relaciones con otros entes claramente establecidos y en funcionamiento los niveles de coordinación y de ejecución.

4.3. Actividades a realizar con plazos y calendario

La presente investigación ha estado íntimamente relacionada con actividades inmediatas que han venido ya ejecutándose dentro del MTRH, tales como el avance en el proceso de planificación estratégica, la conformación de un equipo inicial designado por el Ministro y del cual forma parte el autor de la presente investigación, diagnósticos institucionales, levantamiento de necesidades informáticas, de requerimientos de capacitación y de coordinación general.

El autor ha analizado participativamente, dentro de las actividades realizadas, el rol y las funciones que el MTRH debe realizar en el corto y mediano plazos y básicamente las actividades que se deben programar en función de los siguientes seis aspectos⁶³:

- a) Mejora de la estructura, gestión y coordinación del MTRH.
- b) Mejora del Área de trabajo
- c) Mejora del Área de Empleo y Recursos Humanos

⁶³ Taller de 8 horas de duración sobre la instrumentación del Plan de Acción para el Fortalecimiento del MTRH, con apoyo de OIT, Hotel Quito, 20 de marzo de 2004.

- d) Mejora de las relaciones con los interlocutores sociales.
- e) Modernización del MTRH como parte de la modernización integral del Estado.
- f) Recursos materiales.

Antes de nada hay que formular un proyecto país, sin el cual no puede redimensionarse el rol del MTRH. Es el punto de partida, pues el proyecto país define hacia donde va el Ecuador y en qué línea debe orientarse su institucionalidad, dentro de la cual cumple su rol el MTRH. Para ello la institución cuenta con una unidad de Planificación, que tiene relación directa con el Ministro y la presente propuesta es un punto de partida para este propósito.

Respecto del proceso de descentralización y desconcentración, el sector social requiere entrar en un proceso de modernización, que le permita encontrar una nueva forma de articulación de las políticas sociales. Este proceso presupone una necesaria descentralización que promueva la generación de actores locales del desarrollo. En el tema laboral y particularmente en el empleo y desarrollo de los recursos humanos conviene una mayor y dinámica participación de los gobiernos locales. En este sentido el MTRH es un coordinador e impulsor de planes y programas, muchos de los cuales bien podrían ser asumidos por los gobiernos seccionales. La especialización profesional en el MTRH estaría orientada a la coordinación para el diseño y, sobre todo, para la ejecución, asesoría y seguimiento de los planes y programas de su incumbencia.

El fortalecimiento institucional del MTRH tiene directa relación tanto con la descentralización como con una conveniente desconcentración por

la necesidad de delegar competencias que se deben establecer o profundizar con respecto a las oficinas del MTRH ubicadas en todas las provincias del país. Obviamente, el impulso de la descentralización y desconcentración se sustenta legalmente en la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, el Reglamento General de la Ley de Descentralización del Estado y el Plan Nacional de Descentralización del Estado⁶⁴.

Este proceso indudablemente es paulatino porque la diversidad regional del Ecuador requiere que la descentralización se adecue a cada región o municipio. Por consiguiente debe ser lo suficientemente flexible para llevar a cabo de manera selectiva y gradual, teniendo en cuenta la capacidad institucional y las prioridades regionales⁶⁵. En todo caso, lo importante, es contar con la decisión política de proceder en este sentido y con propuestas operativas elaboradas por el personal técnico de la institución.

En cuanto a la estructura interna del MTRH, la propuesta de fortalecimiento institucional está orientada al efectivo cumplimiento del rol y de los objetivos que el Estado ecuatoriano le asigna constitucional y legalmente a este Portafolio. Dicho rol y objetivos se operativizan a través del diseño y ejecución de políticas, planes y programas laborales, de empleo y de desarrollo de los recursos humanos. Estas tres áreas de acción requieren una instancia altamente eficiente y eficaz tanto de planificación como de seguimiento. Se requiere también como ya se ha mencionado iniciar procesos de descentralización y desconcentración que vayan consolidando las acciones adecuadamente planeadas y con un

⁶⁴ Cerda, L. (2003). El proceso de descentralización y transferencia de competencias del Ministerio de Bienestar Social hacia los gobiernos seccionales autónomos como mecanismo de desarrollo local. Tesis de maestría. Pág. 28.

⁶⁵ Banco Interamericano de Desarrollo. (1996). Perspectivas de la descentralización política, administrativa y fiscal en Ecuador. Quito, Ecuador. Pág. 14.

servicio de coordinación y seguimiento proporcionado por el MTRH con calidad continua.

Para proceder adecuadamente con la propuesta es necesario adoptar una estructura orgánica y funcional del MTRH que bien puede sustentarse en la actual estructura por procesos, pero haciendo los ajustes más convenientes a fin de garantizar el éxito en el cumplimiento de los objetivos antes señalados.

Es prioritario impulsar una dinámica de trabajo en grupos multidisciplinarios del mismo MTRH, para lo cual se aprovechará la asistencia técnica de la OIT. La Estructura interna se afirma, por lo tanto, en el talento humano que, desde luego, tiene que desenvolverse en un programa de mejoramiento continuo y perfeccionamiento profesional.

Es necesaria la reorientación de la distribución entre el talento humano ubicado en la cadena de valor y el talento humano ubicado en la cadena de soporte o apoyo. En la cadena de valor, es decir, directamente en la misión del MTRH se encuentra actualmente trabajando apenas el 36% del talento humano, al que se suma el 4% que corresponde a las autoridades políticas de libre remoción que participan en los procesos gobernantes.

Por otro lado, la cadena de soporte, conformada por el talento humano que provee bienes y servicios a la cadena de valor y a la misma cadena de soporte, está representada por el 60% del talento humano. De acuerdo a parámetros generalmente aceptados conviene que la cadena de valor represente el 66% y no el 40% como está actualmente y la cadena de soporte el 30% y no el 60% como está este momento (Cuadro 30). Esta redistribución en función de la cadena de valor y la de soporte

es lo primero que conviene estructurar e implementar para alcanzar un nivel más eficiente y eficaz en el cumplimiento del rol del MTRH.

Cuadro 30

Porcentajes del talento humano del MTRH dedicado directamente a la misión del MTRH y al apoyo o soporte al 1 de mayo de 2004 y propuesta distributiva

CONCEPTO	Distribución %	
	Actual	Propuesta
Ministro y autoridades	4	4
Personal de las áreas Laboral y Empleo	36	66
Personal de apoyo	60	30
TOTAL	100	100

Fuente: Lista de Asignaciones 2004

Respecto de la distribución geográfica del talento humano al interior del Ecuador, conviene diseñar una propuesta redistributiva del mismo, para lo cual es necesario tomar en cuenta la potencial población que debe ser beneficiaria por la acción del MTRH.

Cuadro 31

Distribución geográfica del talento humano del MTRH de Ecuador, PEA y número de empresas por regiones

Región	% Personal		% PEA	% Em- presas
	Actual	Propuesta		
Sierra y Oriente Norte	61	32	29	35,4
Litoral y Galápagos	25	52	47	57,7
Austro	9	9	11	4,9
Sierra y Oriente Centro	5	7	13	2,1
TOTAL	100	100	100	100,0

Fuente: Lista de Asignaciones 2004

INEC: Población Total y Población económicamente activa - Censo 2001

Superintendencia de Compañías: N° de empresas Anuario Estadístico Vol. XXVII-Año 2000

Tomando en cuenta la PEA y el número de empresas ubicadas en cada una de las cuatro regiones del Ministerio, según lo señalado en el Cuadro 31, la distribución del talento humano debería redistribuirse entre Sierra y Oriente Norte con respecto al Litoral y Galápagos. Sierra y Oriente Norte debería tener alrededor del 32% del talento humano

nacional y no el 61% que actualmente tiene, tomando en cuenta el total de la PEA y el número de empresas existentes en esta región. Con el mismo criterio, el Litoral y Galápagos debería tener alrededor del 52% del talento humano nacional y no el 25% que actualmente tiene. Estos cálculos indudablemente son referenciales y se tomarán en cuenta como uno de los elementos para la elaboración del respectivo análisis.

En función de la reorientación institucional es conveniente revisar la estructuración por proceso donde se precise la correspondencia entre las autoridades del MTRH, las políticas que deben impulsar y las funciones que deberían asumir. Esta precisión debe hacerse respecto al Viceministerio, Subsecretaría de la Sierra y Amazonía Norte, posible Subsecretaría del Austro y Subsecretaría del Litoral y Galápagos.

A continuación se formulan las actividades que se ejecutarán sobre la base de la presente propuesta y en función de los aspectos antes señalados:

a) Mejora de la estructura, gestión y coordinación del MTRH

Un equipo multidisciplinario de directores, coordinados por el Director de Trabajo, elaborará un documento que agrupe las funciones de alcance nacional para el diseño de políticas laborales, lo cual debe estar en función de los objetivos y resultados esperados por el actual gobierno. El documento debe incluir el diseño de fusiones o divisiones de órganos de la administración del trabajo y plantear las modificaciones del marco legal que rige dicha administración. Esto debe realizarse hasta el mes de septiembre de 2004 para incorporarlo dentro de la programación para el 2005.

Bajo la coordinación del Director de Desarrollo Organizacional se diseñará un sistema de coordinación administrativa entre los diferentes órganos del Ministerio, un sistema de coordinación interinstitucional con entes relacionados, un sistema de registro, transmisión y archivo de documentos y un sistema de producción y difusión de la información estadística de los órganos de la administración del trabajo. Estos diseños deben estar concluidos hasta el mes de octubre del 2004.

Durante los meses de agosto y septiembre de 2004 se ejecutará un plan de capacitación para los funcionarios encargados de los registros, en técnicas de gestión que incorporen nuevas tecnologías de información y para el desarrollo de liderazgos en las áreas laboral y empleo.

b) Mejora del Área de trabajo

La Dirección del Trabajo iniciará en el mes de agosto un proceso de revisión y transformación de los procedimientos cuasi-judiciales en los que interviene la administración del trabajo, de tal forma que en el lapso de dos meses se pueda tener un documento para discusión nacional.

Con la cooperación técnica de la OIT, se está estableciendo una unidad especializada en información y difusión a trabajadores y empleadores, sobre la normativa laboral y de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Simultáneamente se proyecta establecer hasta fines del año 2004, una unidad especializada en conciliación y mediación para la solución de los conflictos individuales y colectivos de trabajo.

Una de las acciones prioritarias del equipo multidisciplinario es la elaboración de un documento que permita dotar al sistema de inspección

del trabajo de un marco normativo, organización, procedimientos y métodos de actuación que hagan eficaz su función de hacer cumplir la normativa laboral.

La unidad de Seguridad y Salud, organizará y articulará los sistemas de seguridad y salud en el trabajo, con la debida coordinación y cooperación interna de las demás unidades del Ministerio.

c) Mejora del Área de Empleo y Recursos Humanos

El Ministro, con la colaboración de su equipo de trabajo multidisciplinario y con la cooperación técnica de la OIT, reorganizará la Dirección de Empleo y Recursos Humanos, a partir del propósito de diseñar, implementar y hacer seguimiento a los planes y programas de empleo. Esta unidad implementará programas activos de empleo, actualizará el diccionario ocupacional, programará el uso intensivo de mano de obra en inversión pública e implementará los programas de generación de empleo financiados para el año 2004 y diseñará los programas para el financiamiento dentro del Presupuesto General del Estado para el 2005.

Mejorará el Servicio Público de Empleo y el de Migraciones Laborales, mediante un adecuado diseño de estas oficinas, con el establecimiento de una oficina piloto, la utilización de tecnología de información y comunicación, la implantación de métodos de trabajo modernos y organización de unidades administrativas encargadas de las migraciones laborales de acuerdo a la Decisión adoptada por la Comunidad Andina.

Reforzará los servicios de apoyo y formalización de las micro y pequeñas empresas, mediante la implementación de métodos adecuados,

talleres técnicos para asesores y promotores, diseño de un sistema de intercambio de datos y coordinación interministerial. Ejecutará un plan nacional de capacitación y asistencia técnica, reactivación y reforma del Consejo Nacional de la Micro Empresa y creará un Fondo Nacional de la Microempresa para otorgar apoyo crediticio ágil.

Está en proceso de creación el Sistema Nacional de Formación Profesional, con el aseguramiento de calidad, reforma integral del SECAP, reorientación del Consejo Nacional de Capacitación, con la inclusión de un programa de reconversión y reinserción laboral.

d) Mejora de las relaciones con los interlocutores sociales.

La Dirección del Trabajo, elaborará un estudio de factibilidad para la institucionalización del diálogo tripartito. Este documento incluirá el marco jurídico adecuado que pueda desembocar en acuerdos de distinta naturaleza y con contenidos diversos. Se definirá la implantación de secretarios permanentes para el asesoramiento de los interlocutores sociales para el diálogo. Se capacitará a los miembros de la institución de diálogo social para que confeccionen una agenda de diálogo consensuada. También se capacitará a los actores sociales y a los responsables gubernamentales para alcanzar una participación efectiva. La implementación del diálogo social tripartito estará orientada a la reducción de la pobreza. El establecimiento de los mecanismos e instituciones permanentes para el diálogo social tripartito es un proceso ya iniciado el mes de mayo de 2004 en Manta y que debe irse concretando en el segundo semestre del año 2004 para que se lo consolide en el año 2005.

e) Modernización del MTRH como parte de la modernización integral del Estado.

El Ministro gestionará ante el Presidente de la República la inclusión del MTRH dentro de las entidades del Estado prioritarias de modo que se cuente con el apoyo del Consejo Nacional de Modernización. Esta inclusión facilitará el financiamiento de los entes internacionales dirigido a los planes y programas en los temas de incumbencia directa de este Portafolio. Conviene que esta gestión y la decisión presidencial esté lista hasta fines de septiembre de 2004.

f) Recursos materiales.

La Dirección de Planificación, en coordinación con las Direcciones Financiera y Desarrollo Organizacional, elaborará un plan de equipamiento, reordenación y renovación de instalaciones y material, incluyendo la remodelación de los espacios y del uso de los archivos. En el mes de mayo de 2004 se elaboró la página WEB del Ministerio, se ha hecho el levantamiento de las necesidades informáticas y se implementará el proyecto cero papeles, el cual tendrá una ejecución paulatina. En función de estas actividades se ha realizado ya una reprogramación presupuestaria y se tiene previsto hacer otra en septiembre del 2004.

4.4. Métodos y técnicas a utilizar

El método para ejecutar la propuesta es altamente participativo, por lo que se fundamenta en la conformación en Quito de un equipo político-técnico líder presidido por la máxima autoridad. El Ministro delega la ejecución de la propuesta a ese equipo multidisciplinario conformado por directores. Cada director conforma a su vez un equipo también multidisciplinario de apoyo que da el soporte a las ejecutorias decididas por el equipo de directores en lo referente a la respectiva especificidad de

las funciones a su cargo. Dada las características de la Propuesta, conviene que la coordinación del equipo conformado por el Ministro esté a cargo del área técnica de Planificación.

Dentro del método, obviamente las reuniones y talleres constituyen un mecanismo privilegiado en función de la ejecución de la mayoría de actividades previstas.

Sin embargo, se explicitan las técnicas a ser utilizados por los equipos multidisciplinarios para una mejor ejecución de la propuesta:

Técnica ocular, especialmente en inspección de las empresas y microempresas, con la finalidad de verificar determinados hechos y circunstancia y de constatar la forma y la calidad en la ejecución y en los resultados obtenidos por las actividades programadas.

Técnica verbal, mediante entrevistas, preguntas y conversaciones a través de lo cual, además de la necesaria coordinación, se va clarificando el avance de la propuesta.

Técnica escrita, para emitir informes y analizar los borradores relativos sobre todo a los resultados y productos de la propuesta.

Técnicas de revisión, para verificar la exactitud de los diseños que soportan los procesos de la gestión técnica y administrativa.

Tanto el método participativo como las técnicas a ser utilizadas deben incidir a que las máximas autoridades estén permanentemente informadas del avance en la ejecución de la propuesta y se comprometan con las decisiones que hay que ir tomando. La incorporación del personal del Ministerio en las diferentes actividades deberá ir incidiendo en una

participación que conlleva al mejoramiento continuo, perfeccionamiento profesional, mayor compromiso con la institución, aseguramiento de los valores especialmente de honestidad, motivación, autoestima, solidaridad y respeto ciudadano.

4.5. Recursos y Costos

Indudablemente los recursos financieros asignados en el presupuesto del Estado para el MTRH tienen que ser racionalizados debidamente en función de la presente propuesta.

Desde el punto de vista de los costos, se determina viable la propuesta por cuanto los requerimientos se refieren exclusivamente al presupuesto del MTRH aprobado para el 2004 y que por lo tanto se encuentra en vigencia. En el ámbito de ingresos se determina como fuente principal el aporte fiscal corriente por la suma de 4'448.686,12 \$US que representa el 74,26% del valor total presupuestado (Cuadro 32) y el presupuesto incluye también recursos de autogestión.

Cuadro 32

MTRH: Presupuesto de Ingresos aprobado 2004

Ingresos provenientes de	\$US	
	Valor	%
Especies fiscales	31.650,00	0,53
Aporte fiscal corriente	4'448.686,12	74,26
Otras multas	424.435,13	7,08
Aporte fiscal de capital	216.200,00	3,61
Transferencias de capital del sector público	870.000,00	14,52
TOTAL	5'990.971,25	100,00

Fuente: Dirección Financiera del MTRH

Es importante recalcar que la propuesta se sustenta básicamente en el talento humano del MTRH, cuyas remuneraciones están debidamente financiadas dentro del Presupuesto General del Estado. En

el presupuesto del Ministerio se contempla la cuenta del grupo 51 referente a los gastos de personal. Esta cuenta representa el 52,32% de dicho presupuesto (Cuadro 33), con lo que ciertamente están aseguradas las remuneraciones para 367 personas de acuerdo con la lista de asignaciones 2004.

Adicionalmente, hay que tomar en cuenta que en el grupo 58 se considera un 9,10% del presupuesto que financia al talento humano vinculado con centros educativos artesanales⁶⁶, que pertenecen al MTRH y que formarán parte de la ejecución de acciones de la propuesta.

Cuadro 33

MTRH: Presupuesto de egresos aprobado 2004

No	Desglose por cuentas de grupo	\$US	
		Valor	%
51	Gastos en personal	3'134.216,55	52,32
53	Bienes y servicios de consumo	1'129.804,35	18,86
57	Otros gastos corrientes	3.471,11	0,06
58	Transferencias y donaciones corrientes	545.311,48	9,10
73	Bienes y servicios para inversión	586.200,00	9,78
84	Bienes de larga duración	591.967,76	9,88
	TOTAL	5'990.971,25	100

Fuente: Dirección Financiera del MTRH

Se debe también tomar en cuenta que este año 2004 el MTRH ha conseguido recursos en el grupo 73 para ejecutar proyectos de inversión social. Luego de que en los últimos diez años el MTRH no había incursionado en este campo, la ejecución de dichos proyectos es un reto que permite dos cosas: capacitarse en la práctica de implementar proyectos de inversión⁶⁷ y demostrar la capacidad institucional de ejecutar proyectos. A partir del éxito en la ejecución presupuestaria relativa al grupo 73, se está diseñando los doce programas siguientes que se han

⁶⁶ Centros de Formación Básica Artesanal Ana Mac Auliffe en Quito y Guasmo en Guayaquil.

⁶⁷ Con el apoyo de la Secretaría Técnica del Frente Social, durante los meses de junio y julio de 2003 se dieron dos cursos de 40 horas de duración cada uno, en Quito y Guayaquil, a profesionales del MTRH sobre diseño e implementación de proyectos de inversión social.

difundido públicamente en el mes de mayo de 2004 y que serán considerados en la pro forma presupuestaria del 2005:

- 10 mil empleos
- Compatriota tu país te espera
- Ponte el Ecuador
- Campesino: tu tierra es tuya
- Sembrando los páramos
- Diálogo tripartito
- Formalizar a los informales
- Hacia un código de trabajo para el siglo XXI
- Modernización del MTRH (relacionado con esta propuesta)
- Casa propia para sus obreros
- Trabajadores en el deporte y la cultura
- Hacia la seguridad jurídica

Anteriormente se había manifestado que en el año 2003, no se gastó alrededor del 20% del presupuesto del MTRH. Con esa experiencia, en este año 2004, habiéndose incrementado limitadamente el presupuesto de conformidad con las disposiciones del Ministerio de Economía y Finanzas y, sobre la base de lo aprobado para este año, la Dirección de Gestión Financiera está haciendo los traspasos y reforma presupuestaria necesarios con el fin de ejecutar una eficiente gestión financiera, acorde con los requerimientos del fortalecimiento institucional del Ministerio.

La reforma presupuestaria está orientada principalmente a la adquisición en el año 2004 de equipos informáticos que fortalecerá a la institución en el campo tecnológico en el ámbito nacional, cuyo detalle se

puede apreciar en el Cuadro 34, superándose una de las serias limitaciones institucionales que ya se han señalado anteriormente.

Cuadro 34

MTRH: equipamiento informático requerido para 2004

REGIONAL	notebook	compu	impres	Hub	regula	UPS	serv	imp	scn
Sierra y Oriente Norte	14	57	20	24	56	0	3	1	1
Litoral y Galápagos	1	15	0	16	15	0	0	1	1
Austro	0	15	3	7	3	0	0	0	0
Sierra y Oriente Centro	0	7	0	5	7	0	0	0	0
Total	15	94	23	52	81	0	3	2	2
Valor estimado total en miles \$US	30	131,6	10,35	5,2	4,86	0	18	1,4	20
GRAN TOTAL en miles de \$US	201,41								

Fuente: Informe de levantamiento de necesidades equipos informáticos MTRH, 10 de mayo de 2004

Independientemente de los recursos para inversión durante el año 2004, existen recursos que permitirán consolidar planes y programas laborales y de empleo para los próximos años, como por ejemplo 3'000.000 \$US que los Estados Unidos han ofrecido en donación, a través de la AID, para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil en las actividades agrícolas relacionadas con la producción de banano y flores.

La cobertura nacional de la propuesta se apoya también en los recursos logísticos de mobiliario, equipos, vehículos y demás bienes existentes en las oficinas ubicadas en las sedes de las cuatro regionales: Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato y en las demás ciudades de las provincias en todo el país. En Manabí hay oficinas en Portoviejo, Manta y Chone, en Los Ríos el Ministerio tiene oficinas en Babahoyo y Quevedo, Pichincha tiene una oficina adicional en Santo Domingo de los Colorados.

Obviamente, la capacidad institucional y, específicamente del talento humano, tiene que desarrollar destrezas para la búsqueda y canalización de recursos financieros que permitan la ejecución de los planes y programas respectivos.

4.6. Administración de la propuesta

Al analizar la viabilidad institucional de la propuesta, es necesario resaltar los factores organizacionales más relevantes del MTRH, pues éstos se encuentran relacionados entre sí, por lo que inciden en la toma de decisiones de la máxima autoridad y en los objetivos que se quieren alcanzar.

El Ministerio está dentro de la estructura del Estado y, como ya se ha visto anteriormente, cuenta con una sólida base constitucional y legal. Es una entidad que tiene claramente definido su rol, aunque no la haya cumplido adecuadamente, y, durante el segundo semestre del año 2003, el talento humano ha iniciado una profunda reflexión alrededor de la visión, misión y objetivos estratégicos de esta entidad.

Cabe destacar que pese al hecho de que este Portafolio ha tenido tres Ministros en el año y medio de ejercicio del actual gobierno, el interés por el fortalecimiento institucional ha ido creciendo, una de las pruebas de esto es el apoyo explícito que se ha concedido a la presente investigación durante las tres diferentes gestiones.

El MTRH cuenta con logística en todas las provincias del país y el talento humano tiene una basta trayectoria institucional y profesional que, con un conveniente plan de motivación y capacitación, garantizan el éxito de la propuesta.

Todas las áreas del Ministerio son potencialmente sujetas a participar de una reorientación de la gestión ministerial, pues están interrelacionadas en función de lo que constituye la razón de ser de este Portafolio. Además la Institución cuenta con todo el respaldo del

Presidente de la República y en esa línea es factible el dinámico apoyo de todos los departamentos internos del Ministerio.

La ejecución de los proyectos aprobados para 2004 y de los proyectos que se están formulado para el 2005 forman parte del proceso de fortalecimiento institucional.

A lo expresado hay que incluir que el MTRH tiene la cooperación técnica de la OIT en forma prácticamente permanente y con la cooperación debidamente articulada con otros organismos internacionales tales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Agencias de cooperación bilateral como las de Alemania, España y Estados Unidos. Además el Ministerio está inserto en el esquema de integración subregional Andino. Todo esto apoya el especial interés del fortalecimiento institucional asumido responsablemente dentro de la gestión del Ministro, quien delega autoridad a la comisión político técnica y se apoya en las diferentes direcciones y en la coordinación de una Dirección de Planificación que también será fortalecida. Dicha Dirección, en coordinación con las otras unidades conforma un equipo multidisciplinario de base, con perspectiva de replicar este ejercicio en el ámbito nacional.

Es importante señalar también que la gestión del Ministro actual tiene un valioso soporte de personas de varias instituciones⁶⁸, altamente calificadas y con experiencia que están actualmente prestando su contingente en comisión de servicios. Esta participación, además de contribuir a la eficiencia y eficacia de la gestión ministerial, apoya el

⁶⁸ Se han incorporado en comisión de servicios profesionales de la Superintendencia de Bancos, Defensoría del Pueblo, MICIP, Ministerio de Relaciones Exteriores, CONADIS y que están al frente del Viceministerio, Dirección Financiera, Relaciones Internacionales, Comunicación Social, respectivamente.

fortalecimiento institucional por la adecuada transferencia de conocimientos hacia el personal de carrera.

4.7. Indicadores de la propuesta

Los siguientes indicadores medirán el impulso de un sistema altamente participativo de Planificación y Seguimiento de Planes y Programas, debidamente articulado al Sistema Nacional de Planificación y a todos los mecanismos nacionales de seguimiento:

- Personal profesional del MTRH capacitado en diseño, implementación y evaluación de planes y programas laborales, empleo y desarrollo de recursos humanos.
- Programa en marcha de educación continua y perfeccionamiento profesional.
- Sistema de planificación participativa implementado al interior del MTRH y con el involucramiento tripartito de empleadores y trabajadores organizados del país.
- Metodología elaborada de seguimiento de la ejecución de planes y programas laborales, empleo y desarrollo de recursos humanos.

Respecto de la medición de la implementación de procesos de descentralización y desconcentración en la ejecución de los planes y programas laborales, de empleo y desarrollo de los recursos humanos se definen los siguientes indicadores:

- Personal del MTRH del Litoral y del Austro ecuatoriano capacitado en impulsar la ejecución de planes y programas laborales, empleo y desarrollo de recursos humanos en sus respectivas regiones.
- Programa en marcha de educación continua y perfeccionamiento profesional para cuadros ubicados en el Litoral y en el Austro ecuatoriano.
- Mecanismos de participación implementados regionalmente dentro del Sistema de Planificación.
- Metodología de seguimiento de la ejecución de planes y programas laborales, empleo y desarrollo de recursos humanos articulado con todas las oficinas del MTRH en el país.

La medición del mejoramiento de la estructura interna del MTRH se hará de acuerdo con los siguientes indicadores:

- Análisis de la redistribución del talento humano en función del total de beneficiarios por regiones.
- Análisis de redistribución del talento humano directamente vinculado con la actividad laboral, empleo y desarrollo de recursos humanos del país, que son las tareas de específica responsabilidad del MTRH, respecto del personal de soporte o de apoyo.
- Revisión de las responsabilidades políticas y operativas relativas a los planes y programas de lo laboral, empleo y desarrollo de recursos humanos del país.

- Ajustes operativos en el ámbito de los procesos estipulados en el Estatuto Orgánico por Procesos del MTRH.

Los óptimos niveles de participación y coordinación interinstitucional alcanzados por el MTRH se medirán de acuerdo con los siguientes indicadores:

- Formulación de un Plan de acción de largo plazo del Frente Social en los temas que le compete liderar al MTRH.
- Definición de requerimientos técnicos, logísticos y económicos de corto y mediano plazos y articulación de acciones con el Frente Económico respecto a los temas que le compete liderar al MTRH.
- Mecanismos para alcanzar consensos en materia laboral, empleo y desarrollo de recursos humanos del país con el Sector Privado de la economía, es decir, con los empleadores y trabajadores organizados, tanto del sector formal como informal de la economía.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.3. Conclusiones

El Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos realiza su gestión dentro de una difícil realidad socio-económica del Ecuador, el cual se encuentra inserto en un contexto internacional globalizado, donde sobresale la hegemonía de los Estado Unidos y la influencia de otros dos grandes bloques económicos: la Unión Europea y el Japón.

El MTRH participa en los procesos de integración subregional, regional e intercontinental, en medio de un mercado mundial que exige a las empresas del país elevar los niveles de competitividad, desarrollo tecnológico y movilidad creciente de capitales, teniendo siempre presente que el incremento de las exportaciones y crecimiento económico deben conjugarse con las dimensiones sociales del desarrollo, lo que le enfrentan al Ecuador al complejo proceso de reorientar sus estrategias en el campo laboral.

Una de las consecuencias de la prolongada crisis ecuatoriana es la afectación de amplios sectores poblacionales, gran desigualdad y exclusión social existentes. Una gran población ha emigrado al exterior por los salarios bajos del Ecuador, falta de fuentes de trabajo y búsqueda de mejor calidad de vida en el futuro. Los ingresos del país por concepto de las remesas de dinero que remiten esos emigrantes ecuatorianos, constituyen la segunda fuente de financiamiento del país sosteniendo en gran parte la dolarizada economía ecuatoriana, a costa de una transformación drástica de las dinámicas económicas, familiares y sociales de país.

Con el fin de alcanzar un desarrollo económico y social sostenido, con objetivos de equidad e integración social, el país requiere una participación amplia de todos los actores sociales, redefiniendo su relación con el papel del Estado, para lo cual se ha visto la necesidad de privilegiar el diálogo social para crear un sentido de coparticipación igual de la sociedad civil común.

Los trabajadores ecuatorianos organizados tienen desconfianza en las exigencias del mercado, por lo que la dinámica social se ve orientada a enfatizar en el carácter de oportunidad y no de amenaza en cuanto a la competitividad y apertura, buscando el progreso y elevación de calidad de vida. Lamentablemente no se ha fortalecido la capacidad del liderazgo nacional para construir acuerdos a través del diálogo social y de una amplia participación ciudadana con miras a enfrentar de la mejor manera los retos de la globalización.

Puesto que las relaciones laborales están muy vinculadas con las condiciones de trabajo, es necesaria la reconversión productiva y laboral de diversos sectores desplazados y el surgimiento de otros que acceden a posiciones de punta. La flexibilización de los sistemas de contrato ha promovido la innovación de mecanismos de protección jurídica y social, necesitando enfrentar ajustes en el sistema de terminación de contratos de trabajo y mecanismos de indemnización y asegurando la protección para la movilidad en el mercado de trabajo y una mayor flexibilización para adecuar la dotación de las empresas a los cambios técnicos y de mercado.

La incidencia de la situación socio económica del Ecuador respecto del empleo es alarmante, reflejándose la falta de reactivación económica del país, donde la capacidad del sector formal para generar empleo es

incipiente. Frente a esto la población propugna la autogestión de empleo incrementándose la subocupación que trasluce la pobre calidad del empleo dentro de una generalizada situación de precariedad laboral y pobreza.

En los últimos veinticinco años, los gobiernos elegidos no han logrado definir el tipo de país al que la población ecuatoriana debe aspirar. Las políticas que han impulsado para sortear la prolongada crisis han agravado las condiciones de vida de la población, ampliándose la pobreza a más del ochenta por ciento de la población. Sin la definición del país que se quiere, no hay rumbo claro para toda la población. Frente a ciertos esfuerzos de planificación realizados, tampoco se ha visto una firme decisión política de definir un derrotero alrededor del que habría que poner todos los esfuerzos de la sociedad en su conjunto.

Un proyecto viable del país tiene necesariamente que tomar en cuenta la realidad internacional y el proceso mundial de la globalización, del cual obligatoriamente participa ya el Ecuador, con sus propios potenciales y limitaciones relacionados con las expresiones política, psicosocial, económica y militar del Poder Nacional.

El país necesita una visión de largo plazo y la implementación de un modelo de desarrollo sostenible con globalización que prevé tres fases del desarrollo: inicial, intermedia y final. En la fase inicial relacionada con la gestión del actual gobierno se buscará la reactivación del aparato productivo y el inicio de la implementación de los requisitos básicos de mano de obra calificada, buen ambiente de negocios, infraestructura física y mercado de capitales.

Los Objetivos Nacionales representan el aspecto más significativo de la nacionalidad ecuatoriana, puesto que son los verdaderos referentes

que orientan los rumbos del país. Las sendas del desarrollo a largo plazo supone un gran esfuerzo nacional por alcanzar tales objetivos, especialmente los Objetivos Nacionales Permanentes que son los que dan la necesaria continuidad a la gestión pública, trascendiendo la temporalidad de los ejercicios gubernamentales para construir responsablemente el Ecuador.

El objetivo último del desarrollo es el bienestar de la población, por lo que es imprescindible incrementar en cantidad y calidad la inversión en talento humano, comenzando por la inversión en los servicios sociales básicos, especialmente en nutrición, salud, educación y vivienda adecuada. El talento humano es la base del desarrollo sostenible y por tanto hay que cuidarlo y cultivarlo. Sólo con una población sana, educada y con trabajo decente se puede perfilar un futuro mejor para la Patria.

Al MTRH, como parte del Estado, le corresponde respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza la Constitución. Específicamente tiene la enorme responsabilidad de proteger el trabajo como un derecho y un deber social. El MTRH es la institución que debe asegurar al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia, para lo cual cuenta con la base legal necesaria que parte de la Constitución Política del Estado y del Código del Trabajo.

El MTRH cuenta con un Estatuto Orgánico por Procesos en el que consta su Misión de armonizar las relaciones laborales mediante el diálogo y la concertación; implementación de políticas activas de empleo y participación de los diferentes actores sociales que permitan disminuir los índices de desempleo y subempleo, precautelando la salud y medio ambiente de trabajo, constando el Director de Planificación, a mediados del año 2003, el absoluto desconocimiento de dicho instrumento y, por lo

tanto, de la Misión institucional por parte prácticamente de todo el personal de esta Entidad, lo que explica la ineficacia frente al logro de los objetivos institucionales.

Sin la orientación de la Misión y Objetivos del MTRH, básicamente este Portafolio se ha constituido en un organismo de trámites burocráticos tradicionales, los mismos que bien podrían ser desarrollados por otras entidades del sector público. De este modo, este Portafolio se ha descuidado del diseño, implementación y evaluación de políticas laboral, de empleo y desarrollo de los recursos humanos del país, dejando a un lado la razón misma de ser de la institución.

Los trámites realizados por el personal del MTRH están orientados básicamente a un segmento del sector empresarial privado. Estos trámites prácticamente son aislados de una política laboral claramente establecida, sin tener ninguna incidencia en el mejoramiento de las condiciones laborales del conjunto organizacional de las empresas. Esto explica en parte el desgaste profesional y humano del talento humano del MTRH, originando una situación de gran desmotivación del personal, cierta desidia, baja autoestima y, por supuesto, de una significativa improductividad laboral.

Pese a lo mencionado, hay que reconocer que el talento humano del MTRH tiene una importante trayectoria institucional y profesional que no se le aprovecha correctamente.

Se aprecia una inequitativa distribución del talento humano entre los procesos generadores de valor y los procesos habilitantes, con sobre carga en estos últimos. De igual forma, se observa también la inequidad respecto a la situación geográfica, puesto que en función de la PEA y el número de empresas debería haber una mayor participación del talento

humano en el Litoral que en la Sierra Norte, sin embargo sucede significativamente todo lo contrario.

Frente a la ineficacia del MTRH respecto de su misión y objetivos institucionales, se plantea una propuesta para fortalecer sostenidamente a esta Entidad, a fin de que pueda cumplir con eficiencia y eficacia el rol que le compete, según el mandato constitucional y demás leyes afines. La propuesta plantea un procedimiento concreto para elevar y fortalecer la capacidad del talento humano del MTRH, a través del desarrollo de destrezas para diseñar planes y programas relativos a lo laboral, empleo y desarrollo de los recursos humanos, impulsar su ejecución dentro del sector empresarial privado, del sector informal de la economía y de la inversión pública, estructurar e implementar un sistema de seguimiento participativo de tales planes y programas y evaluarlos debidamente por resultados.

La capacidad institucional de diseño, implementación y seguimiento de planes y programas relativos a lo laboral, empleo y desarrollo de los recursos humanos, servirá a buena parte de la Población Económicamente Activa del país, por lo que la cobertura de la propuesta es de carácter nacional y multisectorial, pues cubre todos los sectores productivos, coadyuvando de esta forma a la búsqueda de la mayor productividad y competitividad posibles.

Es necesario orientar al MTRH hacia el verdadero cumplimiento de sus objetivos institucionales, señalados explícitamente tanto en la Constitución Política como en el Código del Trabajo y en las correspondientes leyes y normas con que se cuenta para el área laboral. Únicamente con el verdadero cumplimiento de los objetivos institucionales el MTRH contribuirá al logro y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes, especialmente con los que se relacionan al Desarrollo

Integral, Integración Nacional, Justicia Social, Seguridad Nacional y Democracia.

Cumpliendo adecuadamente el rol que le compete al MTRH, se incidirá concomitantemente al mejoramiento del mercado de trabajo, generación de empleo, desarrollo de los recursos humanos e instalación de las condiciones básicas del modelo de desarrollo con globalización, especialmente en lo que tiene que ver con los requerimientos de mano de obra calificada y de un buen ambiente de negocios en el campo laboral.

La búsqueda de alternativas de empleo para la población ecuatoriana y, en general, la administración del trabajo en el Ecuador es tarea exclusiva del MTRH, que a través de las políticas correspondientes coadyuva al desarrollo del sector empresarial privado, sector informal de la economía y al mismo sector público. No hay otra institución del Estado que tenga explícitamente esta función y responsabilidad, por lo que no es justo para el Estado tener debilitada a esta institución que en los últimos años ha sobrevivido gracias a la sola ejecución de trámites y tareas tradicionales, sin mayor trascendencia nacional.

5.4. Recomendaciones

Ya que sin proyecto país no puede redimensionarse el rol del MTRH, la Dirección de Planificación del MTRH liderará la definición del proyecto país coadyuvando a que los actores sociales vinculados a esta entidad conozcan hacia donde va el Ecuador y en qué línea debe orientarse su institucionalidad, sobre la base de la cual se desarrollará la acción del Ministerio.

El señor Ministro de Trabajo consolidará el liderazgo de un equipo de trabajo multidisciplinario político-técnico que asuma la responsabilidad

de ejecutar esta propuesta y crear los mecanismos necesarios para la modernización del Ministerio, entendiéndose como tal a una proceso permanente en el tiempo.

Ese equipo de trabajo creará otros equipos similares de trabajo, en las diferentes áreas al interior de la estructura del MTRH, para dinamizar las acciones previstas en el presente propuesta.

La Dirección de Planificación será fortalecida con un equipo profesional calificado y con el apoyo informático acorde con la tecnología actual para que pueda proporcionar todo el apoyo que requiere el Ministerio. Implementará un Sistema de Planificación participativa desde el punto de vista tripartito, es decir tanto con actores internos como con los empleadores y trabajadores organizados.

La Dirección de Planificación diseñará una metodología de seguimiento de planes y programas laborales, de empleo y desarrollo de recursos humanos y lo implementará con la participación de todos los actores sociales involucrados.

La Dirección de Gestión del Desarrollo Organizacional, en coordinación con las demás direcciones del MTRH elaborará y coordinará la ejecución de un Programa de Capacitación Continua para que el talento humano del MTRH adquiera las destrezas necesarias tendientes a lograr eficiencia y eficacia en el diseño, implementación y seguimiento de los planes y programas relativos a las áreas laboral, empleo y desarrollo de los recursos humanos.

El equipo líder de trabajo elaborará un Documento que defina las relaciones verticales y las facultades de autoridad centrales respecto a organismos desconcentrados. Ese documento será el fundamento para

que el personal del MTRH del Litoral y del Austro ecuatoriano, entrando previamente en un proceso de capacitación, impulse la ejecución de los planes y programas laborales, empleo y desarrollo de recursos humanos e incorpore al personal de otras provincias para la aplicación de la metodología de seguimiento.

El mismo equipo líder de trabajo elaborará otro documento que defina las competencias que pudieran ser transferidas a gobiernos seccionales, sobre todo en materia de empleo y desarrollo de los recursos humanos. Este documento incluirá los mecanismos de coordinación de las políticas que son de competencia del MTRH.

La Dirección de Gestión del Desarrollo Organizacional, en coordinación con las diferentes instancias del Ministerio, definirá claramente los roles pertenecientes a los procesos gobernantes, generadores de valor y habilitantes respecto del diseño, implementación y seguimiento de los planes y programas laborales, de empleo y desarrollo de los recursos humanos.

La Dirección del Trabajo y la Dirección de Empleo, con el apoyo de los responsables de los procesos habilitantes, elaborarán e implementarán una metodología debidamente estructurada respecto de la Política Laboral, de empleo y de desarrollo de los recursos humanos del país, claramente articulada con la misión, funciones, órganos y normativa legal.

La Dirección de Comunicación Social difundirá dentro y fuera del MTRH los Objetivos y Resultados institucionales establecidos para el corto, mediano y largo plazos.

La Dirección del Trabajo orientará y supervisará las inspecciones laborales que deberán ser potenciadas debidamente con la capacitación necesaria a fin de que las mismas sean integrales, multidisciplinarias, con visión se alta asesoría e debidamente implementadas con la incorporación de verdaderos líderes.

Las Dirección de Gestión del Desarrollo Organizacional preparará un diseño de Estructura Interna, consensuada con las diferentes instancias del Ministerio a fin de optimizar el talento humano con equidad geográfica y respecto de la importancia de los diferentes procesos, especialmente con la potenciación de los procesos generadores de valor.

Con base a la presente propuesta, el equipo líder de trabajo propondrá al Ministro la tramitación ante el CONAM para que el MTRH sea incluido dentro del programa de modernización del Estado.

La Dirección de Gestión del Desarrollo Organizacional coordinará con la Dirección de Gestión Financiera la adquisición de los recursos locales, mobiliario, informática y vehículos necesarios para el éxito en el logro de los objetivos de la propuesta.

La unidad de Seguridad y Salud elaborará una Programa conjunto con el IESS para ponerlo en marcha sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La Dirección de Gestión del Desarrollo Organizacional consolidará la permanente actualización de la hoja WEB para que los empleadores y trabajadores reciban las orientaciones e información de los servicios que se ofertan.

El equipo líder de trabajo diseñará una propuesta operativa para garantizar el éxito de coordinación y ejecución de planes y programas que están relacionados con otros entes, tomando en cuenta a los cuerpos colegiados de los que forma parte el MTRH.

En síntesis, el autor hace una propuesta de fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, en el marco de los Objetivos Nacionales Permanentes, para impulsar políticas y programas laborales, de generación de empleo y desarrollo de los recursos humanos. Para lo cual ha considerado necesario, realizar previamente el análisis de la realidad socio - económica del Ecuador demostrando su incidencia directa en el mercado de trabajo y en la generación de empleo. Complementariamente se han definido algunas perspectivas del Ecuador en el largo plazo, dentro del contexto de la globalización, a partir de lo cual tiene aún más sentido el hecho de que el MTRH cumpla con urgencia el rol que le compete en cuanto a los temas señalados, contribuyendo a mejorar los índices de eficiencia, productividad y competitividad que requiere el país.

A lo largo de la investigación, se ha visto que el MTRH, al cumplir cabalmente sus metas, no sólo retomará su importancia y trascendencia política y social en el ámbito nacional, sino que incidirá directamente en el logro de la Seguridad y el Desarrollo del País. Para la ejecución de la propuesta deberá apoyarse primordialmente en su talento humano, cuyos ingresos están debidamente financiados, debiendo entrar en procesos de capacitación y perfeccionamiento profesional a fin de que, en forma eficiente y efectiva, diseñen, implementen y evalúen por resultados las mencionadas políticas y programas.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ANEXOS

ANEXO 1
Ecuador urbano: Tasas de actividad, de ocupación y de desempleo
por sexo
y grupos de edad, 1990-1999
(porcentajes)

Grupos de edad	Total			Hombres			Mujeres		
	Tasa de ocupación	Tasa de desempleo	Tasa de actividad	Tasa de ocupación	Tasa de desempleo	Tasa de actividad	Tasa de ocupación	Tasa de desempleo	Tasa de actividad
1990									
15-24	38.4	13.5	44.4	50.1	11.1	56.4	27.4	17.3	33.2
25-54	71.0	4.1	74.1	94.3	2.2	96.5	49.9	7.2	53.8
55 y +	46.6	1.2	47.2	70.6	1.3	71.6	24.4	0.9	24.6
Total	49.2	6.1	52.3	65.5	4.3	68.4	33.9	9.1	37.3
1994									
15-24	41.7	14.9	49.0	51.9	12.7	59.5	31.3	17.8	39.3
25-54	72.1	4.8	75.7	92.9	3.5	96.3	55.1	6.7	57
55 y +	45.3	3.2	46.9	65.5	3.4	67.9	29.4	2.8	27.9
Total	51.6	7.1	55.6	66.3	5.8	70.4	38.6	9.3	41.9
1999									
15-24	40.0	25.9	54.0	50.9	20.0	63.6	29.6	33.9	44.8
25-54	71.7	10.6	80.3	90.6	6.9	97.3	54.5	15.7	64.7
55 y +	43.0	9.0	47.3	59.5	10.5	66.5	28.2	6.1	30.0
Total	51.4	14.4	60.0	65.2	10.8	73.1	38.5	19.6	47.8

Fuente: INEC/SIISE

ANEXO 2

Ecuador: Empleo urbano por categoría de ocupación, 1990-1999 (porcentajes)

	Distribución			Tasa de crecimiento			Contribución al crecimiento		
	1990	1994	1999	1990-94	1994-99	1990-99	1990-94	1994-99	1990-99
Total	100.0	100.0	100.0	3.8	3.6	3.7	100.0	100.0	100.0
Asalariados	54.5	53.3	53.7	3.3	3.8	3.6	46.4	56.0	52.0
Empleadores	5.0	7.9	8.5	16.5	5.2	10.1	26.1	11.6	17.6
Independientes	29.5	27.7	26.5	2.2	2.7	2.5	16.4	20.1	18.6
TFNR	6.5	6.3	5.8	3.1	1.8	2.4	5.2	3.1	4.0
Otros	4.5	4.7	5.5	4.8	6.7	5.9	5.8	9.2	7.8
Hombres	100.0	100.0	100.0	2.8	3.5	3.2	100.0	100.0	100.0
Asalariados	59.7	59.2	60.1	2.6	3.8	3.2	55.5	64.0	61.0
Empleadores	6.3	9.7	11.0	14.7	6.1	9.8	40.1	17.8	25.7
Independientes	29.6	27.2	25.3	0.6	2.0	1.4	6.8	15.0	12.1
TFNR	3.9	3.4	3.1	-0.4	1.4	0.6	-0.5	1.3	0.7
Otros	0.6	0.3	0.6	-10.7	15.5	3.0	-1.9	1.9	0.6
Mujeres	100.0	100.0	100.0	5.7	3.9	4.7	100.0	100.0	100.0
Asalariados	44.8	43.7	43.8	5.0	3.9	4.4	38.8	44.4	41.7
Empleadores	2.7	5.0	4.6	23.2	2.0	11.0	14.4	2.6	8.3
Independientes	29.5	28.5	28.3	4.8	3.8	4.2	24.5	27.6	26.1
TFNR	11.3	11.0	10.1	5.1	2.0	3.4	10.0	5.6	7.8
Otros	11.6	11.8	13.2	5.98	6.2	6.1	12.3	19.9	16.2

Fuente: INEC-SIISE

ANEXO 3

Ecuador: Empleo urbano por ramas de actividad económica, 1990-1999 (porcentajes)

	Distribución			Tasa de crecimiento			Contribución al crecimiento		
	1990	1994	1999	1990-94	1994-99	1990-99	1990-94	1994-99	1990-99
Total	100.0	100.0	100.0	3.8	3.6	3.7	100.0	100.0	100.0
Agricultura	6.9	7.0	7.2	4.4	4.3	4.4	8.0	8.4	8.2
Minería	0.6	0.6	0.4	2.7	-6.5	-2.5	0.4	-0.9	-0.3
Manufacturas	17.9	15.4	14.7	-0.1	2.7	1.4	-0.6	11.0	6.2
Electricidad	1.0	0.5	0.5	-15.2	6.9	-3.6	-3.1	0.9	-0.7
Construcción	7.2	6.4	6.5	0.5	4.3	2.4	0.9	7.1	4.5
Comercio	27.1	30.2	28.7	6.7	2.6	4.4	49.5	20.8	32.7
Transporte	5.7	5.8	6.8	4.4	7.0	5.8	6.6	11.8	9.6
Servicios financieros	4.6	4.2	4.9	1.0	7.4	4.6	1.2	9.1	5.8
Servicios personales y sociales	28.9	30.1	30.3	4.8	3.8	4.3	37.2	31.4	33.8
Hombres	100.0	100.0	100.0	2.8	3.5	3.2	100.0	100.0	100.0
Agricultura	9.3	9.8	10.3	4.2	4.4	4.3	14.6	12.6	13.3
Minería	0.9	0.9	0.5	2.9	-7.4	-3.0	1.0	-1.5	-0.6
Manufacturas	19.1	16.1	15.6	-1.5	2.8	0.9	-9.6	12.7	4.8
Electricidad	1.4	0.7	0.7	-15.1	5.5	-4.2	-5.9	1.1	-1.4
Construcción	10.9	9.9	10.0	0.3	3.7	2.2	1.2	10.6	7.3
Comercio	21.9	24.7	24.1	6.0	3.0	4.3	49.8	20.8	31.0
Transporte	8.1	8.8	10.0	4.8	6.1	5.5	14.8	16.1	15.6
Servicios financieros	5.2	4.5	5.7	-0.6	8.5	4.3	-1.2	12.2	7.5
Servicios personales y sociales	23.1	24.4	23.0	4.1	2.2	3.1	35.7	15.2	22.4
Mujeres	100.0	100.0	100.0	5.7	3.9	4.7	100.0	100.0	100.0
Agricultura	2.4	2.4	2.4	5.8	3.9	4.7	2.4	2.4	2.4
Minería	0.1	0.1	0.1	0.4	2.9	1.8	0.0	0.1	0.0
Manufacturas	15.9	14.2	13.2	2.6	2.4	2.5	7.0	8.5	7.8
Electricidad	0.3	0.1	0.2	-16.1	15.7	0.3	-0.7	0.7	0.0
Construcción	0.6	0.6	0.8	6.7	11.3	9.2	0.7	2.0	1.4
Comercio	36.5	39.0	35.9	7.4	2.2	4.5	49.2	20.9	34.7
Transporte	1.2	0.9	1.7	-1.6	17.9	8.8	-0.3	5.6	2.8
Servicios financieros	3.6	3.5	3.7	5.1	5.1	5.1	3.2	4.7	4.0
Servicios personales y sociales	39.3	39.1	41.9	5.6	5.3	5.4	38.6	54.9	46.9

Fuente: INEC/SIISE



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ANEXO 4



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ANEXO 5

TIPOS DE TRAMITES DE LA DIRECCION DE EMPLEO Y RECURSOS HUMANOS

1. Certificación de Tiempo Válido de Aprendizaje
2. Autorización para Funcionamiento de Centros de Formación Artesanal
3. Conformación de los Tribunales Examinadores para la Titulación de Maestros de Taller
4. Refrendación de Títulos de Maestro de Taller
5. Registro de Directivas de Organizaciones Artesanales
6. Conformación de Comisión Especial de Titulación para calificar los documentos presentados por aspirantes a obtener Títulos Profesionales de Operadores de Equipos Pesados . FEDESOMECE
7. Conformación del Tribunal Examinador para la Titulación de Operadores y Mecánicos de Equipos Pesados . FEDESOMECE.
8. Refrendación de los Títulos de Operadores y Mecánicos de Equipos Pesados - FEDESOMECE
9. Aprobación de Cursos de Práctica Profesional para los Gremios Artesanales
10. Registro de Egresados de los Cursos de Construcciones organizados por la Universidad Central y la Universidad Popular
11. Autorización para el Funcionamiento y Registro de las Oficinas Privadas de Colocaciones
12. Aprobación de la Actividad Laboral y Carné Ocupacional para Extranjeros.

ANEXO 6

Estructura del MTRH al 31 de marzo de 2004

- Ministro
- Viceministro
 - Control Interno
 - Asesoría Jurídica
 - Asesorías
 - Patrocinio Judicial
 - Planificación
 - Planeamiento y Seguridad
 - Relaciones Internacionales
 - Gestión de Desarrollo Organizacional
 - Administración de los recursos Humanos
 - Departamento Médico
 - Gestión Financiera
 - Otros Servicios Institucionales
- Subsecretaria de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de la Sierra y Amazonía
 - Gestión legal
 - Registro
 - Secretaria Técnica del Salarios
 - Dirección Regional del Trabajo y Mediación Laboral
 - Secretaria Regional
 - Inspección y Mediación Laboral
 - Servicio Social Laboral
 - Salud y Seguridad
 - Unidad Técnica en Materia salarial
 - Dirección de Empleo y Recursos Humanos
 - Unidad de Discapacidades
 - Investigación y estadística de Empleo
 - Migración y Colocaciones
 - Control, Coordinación y Promoción Artesanal
 - Centro Artesanal Ana Mac Auliffe
 - Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Carchi
 - Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Imbabura
 - Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Santo Domingo
 - Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Sucumbios
 - Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos del Napo
 - Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Francisco de Orellana
 - Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de **Tungurahua**
 - Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Cotopaxi
 - Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Chimborazo
 - Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Bolívar
 - Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Pastaza
 - Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos **del Austro**
 - Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Cañar
 - Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Loja
 - Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Morona Santiago
 - Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Zamora Chinchipe
- Subsecretaria de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos del Litoral y Galápagos
 - Asesoría Jurídica

- Gestión de Desarrollo Organizacional
- Servicios Institucionales
- Gestión Financiera
- Dirección Regional de Trabajo y Mediación Laboral
- Secretaria Regional
- Inspección y Medicación Laboral
- Servicio Social Laboral
- Seguridad e Higiene en el Trabajo
- Organizaciones Laborales y Estadísticas
- Archivo
- Subdirección de Mediación Laboral
- Dirección Regional de Empleo y Recursos Humanos
- Migraciones y Colocaciones
- Control y Coordinación Artesanal
- Complejo Estudiantil
- Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de El Oro
- Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Los Ríos
- Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Portoviejo
- Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Chone
- Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Manta
- Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Esmeraldas
- Delegación de Trabajo, Empleo y Recursos Humanos de Galápagos



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ANEXO 7

Resultados de los trámites que se realizaron en el MTRH según provincias año 2003



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ANEXO 8

Ecuador: Número de empresas del país y de atendidas por el MTRH en el año 2002

ANEXO 9

MINISTERIO DE TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS

MOVIMIENTO DE RECAUDACIONES DE INGRESOS PROPIOS

DETALLES DE RUBROS	2000	2001	2002	2003	2004
Multas décimos y utilidades	24.120,96	28.599,52	25.019,00	48.870,00	63.531,00
Contratos	0,00	12.177,63	37.216,50	62.105,09	80.736,62
Coactivas	0,00	20.550,28	76.761,43	28.546,65	37.110,65
Multas de provincias	5.954,83	70.027,41	150.700,18	123.667,33	160.767,53
Especies valoradas	21.396,63	65.012,03	70.605,00	121.402,00	157.822,60
Carnets ocupacionales	0,00	53.340,00	55.440,00	43.920,00	57.096,00
Otros ingresos	47,62	80,00	0,00	9.004,18	11.705,43
Calificación proveedores	0,00	132,00	260,00	0,00	338,00
Escuela Ana Mac Auliffe	0,99	495,84	134,08	520,94	677,22
Tasas	0,00	0,00	47.967,66	81.614,21	106.098,47
Val. de terceros caducados	11.918,93	112.079,82	204.689,16	335.978,65	436.772,25
Total recaudaciones anuales	63.439,96	362.494,53	668.793,01	855.629,05	1.112.655,77

Fuente: Dirección Financiera del MTRH

ANEXO 10

PROYECTOS DE INVERSIÓN PROGRAMADOS PARA EL AÑO 2004

No.	NOMBRE DEL PROYECTO	COSTO TOTAL
1-	Apoyo a la Microempresa y Artesanía	\$ 2.000.000
2.	Censo de las personas con discapacidad en edad laboral por tipo y porcentaje de discapacidad	66.600
3.	Sistema de gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo	57.100
4. (*)	Perfiles Profesionales y Ocupacionales	46.845
5.	Sistema Integrado de Información y Archivo	429.200
6.	Actualización y ampliación de la Estructura Ocupacional y de las actividades económicas de las tablas sectoriales	65.164
7. (*)	Mediación Laboral	38.700
8. (*)	Prevención y asesoramiento laboral	283.300
9.	Modernización de los servicios públicos de colocaciones	352.000
10. (*)	Compras estatales	426.500
11.	Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo	1.000.000
12. (*)	Erradicación progresiva del trabajo infantil	100.000
TOTAL		\$ 4.865.409

(*) Proyectos aprobados parcialmente, a los que en el año 2004 se han añadido %Capacitación Laboral, %Apoyo al Sistema Penitenciario+ y %Programa de Desarrollo Organizacional+

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, C. y Trujillo, W. (2002). La contratación colectiva en el Ecuador y su incidencia económico social, período 1997-2001. Universidad Central del Ecuador. Tesis de Economistas.

Asociación de Diplomados del IAEN (2003). Ecuador: realidad y perspectivas. Desarrollo Económico y Seguridad Nacional. Quito, Ecuador.

Banco Central del Ecuador (2002). Plan Estratégico. Quito, Ecuador.

Banco Interamericano de Desarrollo. (1996). Perspectivas de la descentralización política, administrativa y fiscal en Ecuador. Quito, Ecuador.

BDO, Stern Cía. Ltda. (1999). Consejo Nacional de Modernización del Estado. Modernización y Fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Informe de Diagnóstico. Quito, Ecuador.

Calahorrano, V. H. (2003, noviembre). Ecuador: la planificación del desarrollo con globalización para las dos primeras décadas del siglo XXI (2004-2020). Documento PMD No 7 de la materia metodología de la planificación para el desarrollo, IAEN. Quito, Ecuador.

Centro Andino de Acción Popular CAAP (2003). Otra mundialización es posible. ECUADOR DEBATE, Quito, Ecuador.

Cerda, L. (2003). El proceso de descentralización y transferencia de competencias del Ministerio de Bienestar Social hacia los gobiernos seccionales autónomos como mecanismo de desarrollo local. Tesis de maestría.

Código del Trabajo, Legislación conexas, concordancia, jurisprudencia. Actualizada a Octubre de 2003. Quito, Ecuador.

Consejo de Seguridad Nacional (2003). Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo. Quito, Ecuador.

Constitución Política de la República del Ecuador. Actualizada a Mayo del 2003. Octava Edición. Quito, Ecuador.

Corporación de Manejo Forestal Sustentable COMAFORS (2001). El bosque en el Ecuador una visión transformada para el desarrollo y la conservación. Quito, Ecuador.

Ecuador (2004). Presidencia de la República. Gestión del Gobierno e Instituciones del Estado. Quito, Ecuador.

Ecuador: Registro Oficial No. 408, septiembre 10 del 2001. Decreto Ejecutivo No.1821.

El Comercio (miércoles 24 de diciembre de 2003.) ¡A la italiana!, Terán, M. Pág. A5.

FLACSO (Septiembre 2003). Tendencias del Empleo en Quito, Guayaquil y Cuenca, Boletín. Quito, Ecuador.

FLACSO (Enero 2004). La emigración internacional en Quito, Guayaquil y Cuenca. Quito, Ecuador.

INEC (Censo 2001). Población Total y Población Económicamente Activa. Quito, Ecuador.

Instituto de Altos Estudios Nacionales. XXXI Curso de Maestría en Seguridad y Desarrollo con Mención en Gestión Pública y Gerencia Empresarial (2003). Taller de Estudio de la Realidad Nacional: Proyecto País. Quito, Ecuador.

INTERMON-OXFAM (Mayo 2002). Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, Las Remesas de los inmigrantes y sus efectos en la economía Ecuatoriana. Ecuador . España.

Larrea, C. y Sánchez, J. (2002). Pobreza, Empleo y Equidad en el Ecuador: Perspectivas para el Desarrollo Humano Sostenible. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Quito, Ecuador.

Martín, P. (2003). Contrato social por la educación. Breve cronología del proceso. En Temas de Seguridad y Desarrollo N° 23 IAEN (Comp.).

Ministerio de Defensa Nacional (diciembre 2002). Política de la Defensa Nacional del Ecuador. Imprenta Mariscal. Quito, Ecuador.

Ministerio de Economía y Finanzas (2003). DIPLASEDE. Quito, Ecuador.
ODEPLAN (2000). Plan de Gobierno 2000 . 2003 Por un nuevo País. Quito, Ecuador.

Ministerio de Relaciones Exteriores (1993). La Gestión Ambiental. Quito, Ecuador.

Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Estatuto Orgánico por Procesos, OSCIDI, Quito, 2001.

Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Plan Estratégico Institucional 2003-2006, Quito, diciembre de 2003.

Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos (2004). Informes internos. Quito, Ecuador.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2004). CORPAIRE. Informe de enero sobre la calidad mensual del aire en Quito. Quito, Ecuador.

Organización Internacional del Trabajo (Mayo 1998). Propuesta para la Modernización del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos de Ecuador. Borrador para observaciones. Lima, Perú.

Organización Internacional del Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo (2003). Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo. Ginebra, Suiza.

Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional para las Américas (2003). Diagnóstico de la Administración del Trabajo de Ecuador. Lima, Perú.

Oficina Internacional del Trabajo (2001). Empleo y protección social en Ecuador. Quito, Ecuador.

PNUD (2003). Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Ediciones Mundi-Prensa. New York, EE.UU.

PNUD (2001). Informe sobre Desarrollo Humano Ecuador 2001. Quito, Ecuador.

Ramírez, J. (2003). Propuesta de políticas públicas y diseño básico de un sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral para Ecuador. Trabajo no publicad, OIT. Quito-Bogotá.

Superintendencia de Bancos del Ecuador (1998). La Informática Estratégica, testimonio de desarrollo institucional. Quito, Ecuador.

Superintendencia de Compañías (2000). Anuario Estadístico, Vol. XXVII-Año 2000. Quito, Ecuador.

Swiss Contact (2003). Proyecto de asistencia técnica y financiera para el programa de formación profesional compartida. Quito, Ecuador.

Tamames, R. (1999). Estructura Económica Internacional. Madrid, España, Alianza Editorial, S.A.

Tapia, V. (2003). Mecanismos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la aplicación de los convenios laborales en la legislación ecuatoriana. Tesis de maestría.

UNICEF (2003). Ecuador: sostenibilidad fiscal y desarrollo humano 1970-2010. Resumen Ejecutivo. Quito, Ecuador.

VARGAS Z., F. (Agosto 2002). Competencias en la formación y competencias en la gestión del talento humano convergencias y desafíos. Cinterfor/OIT.

Vásconez, F. (2002). La administración del talento humano eficiente y eficaz del Registro Civil, para la satisfacción de las necesidades del cliente interno, externo optimizando el desarrollo sostenido del Ecuador. Tesis de maestría. Quito, Ecuador.

VILLAMIZAR, R. (1995) ZENZHIN, Experiencias de los Países del Asia . Pacifico. Bogotá, Colombia, Editorial NORMA.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

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

Quito, 14 de junio de 2004

Econ. René Calderón Bohórquez