

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS SOCIALES DEL  
DESARROLLO REGIONAL

Organizado por Las Naciones Unidas, a través  
de la Comisión Económica para América Latina,  
el Instituto Latinoamericano de Planificación  
Económica y Social y la Oficina de  
Cooperación Técnica

Santiago de Chile, 3 al 14 de noviembre de 1969

ALGUNOS ASPECTOS SOCIALES DEL DESARROLLO  
REGIONAL EN ECUADOR

por

Gonzalo Rubio Orbe



## TEMA II

### A. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA REALIDAD ECUATORIANA

#### 1. Importancia

El análisis de los aspectos sociales del desarrollo tiene especial importancia y merece ser resaltado de manera muy particular, si consideramos que el desarrollo económico por sí solo alcanza metas valiosas e importantes pero no se refleja de una forma integral y coordinada en todos los aspectos de la vida social y cultural de los pueblos. Particularmente esta posición es necesaria en los pueblos de América Latina; en los que las condiciones sociales, culturales, las actitudes y comportamiento frente a los procesos de mejoramiento, la desintegración existente en significativos grupos humanos, tienen peculiaridades específicas, poco favorables al desarrollo, como frutos de procesos históricos, geográficos y de las estructuras económico-sociales que viven nuestros países. Para responder a estas realidades, la Planificación del Desarrollo, la consecución de metas y objetivos y la ejecución de programas específicos, deben mirar el problema como una unidad armónica y equilibrada, en la que el desarrollo económico debe ir en beneficio del desarrollo de los aspectos sociales y culturales, y se sustente, a la vez, en las características y realidades de la vida de nuestros pueblos. Una planificación real y objetiva deberá responder a una posición integral, en la que se equilibren los campos económicos, materiales, sociales, culturales y las actitudes mismas de los pueblos de nuestros países.

#### 2. Principales problemas sociales del Desarrollo Regional

- a) "Existen problemas derivados de las características y tendencias del modelo de desarrollo seguido por el país (concentración, polarización, falta de manejo estratégico del espacio económico y social, tecnologías a base de capital intensivo, dependencia externa de la economía, etc.)"

El modelo de desarrollo planteado en el primer Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador se basa en dos enfoques fundamentales, establecidos por la técnica de planificación de programación global y de la programación sectorial. En esta forma se establecieron los objetivos y metas para economía en conjunto y para los principales sectores de la actividad económica

y de los servicios públicos (agropecuario, manufacturero, educación, salud, vivienda, etc.), en función de los cuales se prepararon los programas sectoriales orientados a lograr un incremento de la producción y a completar la infraestructura económica y social que facilitará el desarrollo integral del país.

Se podrá advertir, en consecuencia, que ese modelo no contempla la localización de las diversas acciones contempladas en los programas sectoriales; sin embargo, algunos proyectos de inversión son localizados, lo cual da origen a que se produzca concentración de inversiones en ciertos centros de producción agropecuaria, así como en centros urbanos.

El resultado real de la ejecución de los programas sectoriales ha determinado una acentuación de la polarización de las dos ciudades más grandes del país: Guayaquil y Quito, las cuales por sus críticos problemas e insuficiencia de servicios básicos, por un lado, y de otro por las facilidades de infraestructura existentes, han atraído la inversión en el sector industrial y en el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento urbano; en cambio, en otros centros urbanos de mercado más reducido, que presentan condiciones menos ventajosas para la implantación industrial y con menores problemas críticos, no han sido mayormente beneficiados con programas sectoriales. En las áreas de explotación agropecuaria orientada a la exportación, también se observa el beneficio de programas sectoriales, tendientes a elevar la productividad y dotar de mejor infraestructura, dando lugar a que haya una mayor concentración de inversiones en esas áreas.

La polarización excesiva de Guayaquil y Quito ha producido consecuencias sociales alarmantes, que se manifiestan en los asentamientos improvisados, desprovistos de los servicios públicos básicos (suburbios) y también zonas tugurizadas, enclavadas en las áreas centrales de la ciudad, especialmente de Guayaquil.

No obstante, se observa que, en determinadas áreas del país (costa-zona bananera) y en centros urbanos más grandes, se produce concentración de inversiones, hecho que ha conducido a la polarización excesiva (Guayaquil y Quito, y en menor grado Cuenca).

Frente al modelo anotado, no ha existido estrategia definida y sistemática de uso racional o deliberado del espacio económico y social, de modo que se presentan contrastes agudos entre las diversas regiones naturales del país, tanto en el proceso de urbanización como en el desarrollo rural.

Dada la estructura de producción agropecuaria, con cultivos predominantes de exportación y ante los requerimientos de insumos para abastecer las demandas del sector y los proyectos de sustitución de importaciones y del consumo suntuario de la clase alta, es notoria la dependencia del comercio exterior en la economía del país.

En el Primer Plan de Desarrollo del Ecuador y en el documento "El Desarrollo del Ecuador 1970-1973", por sus características de planificación global y programación sectorial, no existe una definición clara de la planificación de desarrollo regional; sin embargo, hay ciertos programas que responden a características de tipo regional. Lo que sí se ha establecido en esos documentos es una coordinación bastante aceptable de los aspectos de desarrollo económico con los sociales. Los programas de desarrollo rural, los de reforma agraria, de educación y salud, agua potable, alcantarillado, vivienda, cooperativismo, recursos humanos, responden al aspecto social y cultural del desarrollo. Además, muchos de los programas eminentemente económicos están elaborados en consideración de la realidad social y, a la vez, están destinados al beneficio del hombre.

En cuanto a los programas de desarrollo regional, se pueden mencionar aquellos que se orientan a atender necesidades de los sectores urbano y rural, como sucede en educación, en vivienda, salud y otros.

Programa de desarrollo rural, como el que viene manteniendo la Misión Andina del Ecuador, es de carácter regional y específico a favor de la población indígena de la Sierra Ecuatoriana, que confronta peculiaridades propias de aislamiento, retraso y primitivismo.

b) "Existen limitaciones o rigideces de tipo geográfico y climatológico que afecten el desarrollo regional (topografía adversa, barreras sanitarias y biológicas, aridez, sequías, inundaciones, tormentas, etc.)?"

La orografía del país en su parte continental ofrece tres regiones perfectamente diferenciadas: la montañosa, formada por la Cordillera de los Andes; entre los ramales occidental y central se encuentra la Sierra del país: esta región es muy quebrada, con hoyas, valles, profundas cuencas de

/ríos y

ríos y elevaciones interiores. Esta topografía ofrece una climatología variada y en general benigna y agradable, pero crea enormes inconvenientes para las comunicaciones y la integración, para el aprovechamiento de la tierra en cultivos, especialmente si consideramos la irregularidad, las enormes pendientes y alturas, hasta las nieves perpetuas, agregándose a esto una agricultura en general de tipo tradicional y empírico, que ha producido una enorme denudación de la tierra arable. En esta región, la presión del hombre que depende del sector agropecuario se hace ya insostenible e impone urgentes procesos migratorios hacia las otras regiones del país, así como reclama incremento de procesos vigorosos de urbanización y de desarrollo de actividades industriales. Esta región, en compensación con los factores negativos para las actividades agropecuarias, ofrece, en cambio, recursos naturales para energía hidroeléctrica.

Hacia el Pacífico tenemos el Litoral o Costa, de una topografía casi regular; región que se subdivide, en forma general, en dos grandes subregiones: la del Sur, influenciada por la corriente de Humboldt que se caracteriza por la sequía y aridez, y el aprovechamiento para la actividad agropecuaria ha tenido que hacerlo el hombre ecuatoriano a base de regadío artificial, utilizando los recursos hídricos que vienen de la Sierra. La parte centro-norte, de un clima cálido y húmedo tiene mayores recursos y es más explotada en el campo agropecuario; dispone también de recursos inexplotados para la agricultura, de forestación natural y virgen, especialmente en su parte central y en mayor grado, hacia el norte. En esta zona, el mayor aprovechamiento de la tierra está orientado hacia los productos de exportación (banano, arroz, café, cacao, azúcar y otros); en menor grado para el abastecimiento interno de la población ecuatoriana. En estos últimos 10 años se observa un incremento muy marcado de su población producido por el aumento de la tasa de crecimiento vegetativo y por los movimientos inmigratorios, especialmente de la población serrana.

Entre los censos de 1950 y 1962, la Costa o Litoral incrementó su población en un 7%, mientras la Sierra redujo la suya en un 7,2%.

De la Cordillera Central a la Oriental y al este se extiende la región Oriental, baja, cálida y húmeda; en la parte cercana a la cordillera andina es quebrada, por los declives de ese accidente geográfico. Esta región es la

/menos poblada,

menos poblada, aunque en los últimos años está siendo sensiblemente integrada a la producción nacional, gracias a la construcción de las vías de comunicación y a la colonización. Tiene reservas de tierra, de bosques y de petróleo en la parte central y norte que en estos momentos está ofreciendo perspectivas muy prometedoras. La población de esta región está formada por grupos indígenas diversos y por colonos, emigrantes de la Sierra y en menor grado del Litoral. El gran obstáculo para su desarrollo ha sido y sigue siendo la escasez de vías de comunicación; situación que se espera cambiará en forma sensible, particularmente gracias a la presencia del petróleo. Esta región tiene también grandes recursos hídricos, nada menos que en uno de sus ríos aparece la fuente más prometedora en el campo hidroeléctrico, con el proyecto llamado la Cola de San Pablo, en el Río Paute.

A más de los obstáculos producidos por la topografía y la escasez de vías de comunicación, hay que mencionar que las barreras sanitarias se producen también por las enfermedades que caracterizan al trópico en las zonas del Litoral y Oriente; tales obstáculos serían principalmente la malaria, parasitosis y en el norte del Litoral, el mal del pian.

La aridez es factor limitante, en la Sierra ecuatoriana en ciertas zonas; debido a la gran irregularidad del terreno, no ha sido posible superar esta condición mediante sistemas de riego. En el Litoral, esta limitación se produce en la parte central hacia la Costa y hacia el sur, por efecto, como se dijo, de la corriente de Humboldt. Las sequías y las inundaciones son fenómenos que se han intensificado, en forma muy irregular, en los últimos años.

En el Litoral Ecuatoriano se extiende la región más rica y de perspectivas más prometedoras para el país, la Cuenca del Río Guayas, en la actualidad en una acción definida de planificación regional y con un organismo especial para esta labor.

La planificación nacional del desarrollo ecuatoriano y una planificación inicial de carácter regional han permitido un significativo adelanto en la construcción de carreteras y aeropuertos, sumándose la existencia de dos líneas; gracias a estos factores, la integración económica, social y cultural, va haciéndose más efectiva y la movilidad horizontal o geográfica de la población aparece con caracteres más claros y significativos. Estos fenómenos se irán intensificando en el futuro por los factores económicos

/que confronta

que confronta la Sierra, como por el proceso de incorporación física de esas áreas. El Plan Vial, los programas de colonización y reforma agraria, los de crédito y fomento agropecuario, los de salubridad, educación y otros, van contribuyendo a estos procedimientos en la vida del país.

Habría que insistir que las mejores comunicaciones de carácter regional se han producido entre la Sierra y la Costa, lo cual ha derivado en un proceso creciente de interrelaciones entre la integración de carácter económico, social y cultural; así como se va logrando, cada vez, la formación de mercados regionales, en forma más definida entre estas dos regiones.

En las tres regiones del país y dentro de cada una de ellas, existen diferencias en los grupos humanos, en sus niveles de vida, en la cultura, en las actitudes espirituales y en las formas sociales. Las características de la población indígena selvática de Oriente y Litoral, determinan un marginamiento absoluto; las de la población indígena serrana no tienen esta peculiaridad, en forma absoluta; viven en retraso grave, pero también ofrecen grupos en proceso claro y definido de integración a la vida activa y al progreso del país. El espíritu del hombre costeño se caracteriza por una forma más franca de empresa y aventura; el campesino serrano en general es un tanto retraído, a veces poco comunicativo, en más duda y en menos espíritu de empresa y permeabilidad. Las características culturales, el analfabetismo, el grado de escolaridad son diversos en las regiones naturales y lo son también en las áreas urbana y rural, así como lo son diferentes en las subdivisiones de las regiones, como sucede, por ejemplo, con las provincias de alta población indígena de la Sierra. A manera de ejemplo, señalemos que el alfabetismo en 1962, de una población de 10 y más años, a nivel nacional fue de 69.55%; el área urbana tuvo un porcentaje satisfactorio de 89.2%, mientras que el área rural apenas se hizo presente con un 58.1%.

Por regiones naturales, la Sierra tuvo un alfabetismo del 66.7%, la Costa, del 73.6%; el Oriente 59.9% y el Archipiélago de Colón, 90.56%. Provincias, como la de El Oro en la Costa (84.71%) y Guayas, en la misma región (81.23%) fueron las mejor ubicadas en esta característica; en la Sierra el mejor porcentaje de alfabetización tuvieron las provincias de Carchi y Pichincha (con 78.88%); en cambio, Chimborazo (45.58%), Cotopaxi (53.90%) e Imbabura (56.4%), ofrecieron los porcentajes más bajos, justamente las provincias en las cuales es más densa la población aborigen.

/El proceso

El proceso de desarrollo se observa que inicialmente se produjo en ciertas ciudades de la Sierra y en los puertos marítimos; en cambio, hacia el interior de la Costa, las condiciones climáticas y los bosques tropicales no eran adecuados para los asentamientos humanos. Con las campañas sanitarias, erradicación de enfermedades endémicas, establecimiento de escuelas, y ciertos servicios, así como la extensión de vías de comunicación y otros procesos de avance tecnológico, la Costa se desarrolló más rápidamente que la Sierra, apoyada principalmente por la fertilidad del suelo que permitió el extraordinario auge de productos de exportación: cacao, café y banano, con sus ciclos de expansión y decadencia y con un claro espíritu empresarial y una naciente clase media en ciudades y limitadas áreas en el campo.

c) "¿Cuáles son las principales limitaciones de carácter demográfico (distribución de la población y estructura de los asentamientos)?"

La población ecuatoriana, en total y distribuida por regiones, se ofrece en el siguiente cuadro:

POBLACION POR REGIONES

Población	Censo 1950	Censo 1962	Porcentajes	
			1950	1962
Costa	1 293 495	2 127 358	40.50	47.50
Sierra	1 856 445	2 271 345	57.90	50.70
Oriente	46 471	74 913	1.50	1.70
Archipiélago	1 346	2 391	0.10	0.10
<u>Total</u>	<u>3 202 757</u>	<u>4 476 007</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>

Fuente: Censos Nacionales 1950-1962.

Las cifras anteriores demuestran que las dos regiones más densamente pobladas son la Sierra y la Costa; también hay una irregular distribución de la población por regiones, debido a que la Sierra es la más antigua y más intensamente habitada; la Costa ocupa en segundo lugar, con un proceso de incremento sensible en los últimos 12 años (7% de aumento), debido principalmente a factores de carácter económico, a facilidades de comunicación y al

/ofrecimiento de

ofrecimiento de servicios, factores que han impulsado inmigraciones. El Oriente es región menos integrada y ofrece enormes reservas para un aprovechamiento futuro inmediato.

Un problema que demanda seria y especial consideración es el relacionado con la alta tasa de crecimiento vegetativo; en el período de los dos censos fue de 2.8%, pero en los años posteriores el aumento es creciente, a tal grado que se lo estima para estos últimos en una tasa de 3.4%. Crecimiento que de suyo implica serios problemas para la planificación del desarrollo; hay que crear fuentes de trabajo que permitan absorber la desocupación y el subempleo existentes y dar ocupación a la población joven, que cada vez va surgiendo más voluminosa, por efecto de la alta tasa de crecimiento vegetativo.

La distribución de la población por áreas urbana y rural ofrece las características que se indican en el siguiente cuadro:

POBLACION POR AREAS: URBANA Y RURAL

Población	Censo 1950	Censo 1962	Porcentajes	
			1950	1962
Urbano	913,932	1 612,346	28.50	36.00
Rural	2 288 825	2 863 661	71.50	64.00
<u>Total</u>	<u>3 202 757</u>	<u>4 476 007</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>

Fuente: Censos 1950 y 1962.

De las cifras anteriores se observa que el país tiene una mayoría de población rural y, por tanto, su economía y sus características están determinadas fundamentalmente sobre la base de actividades agropecuarias. En el período de los 12 años transcurridos entre los dos censos, se observa un importante cambio de la composición, habiéndose incrementado el sector urbano con un 7.5%. Por desgracia, este fenómeno no es el resultado de un vigoroso desarrollo industrial y de fuertes procesos de urbanización; mejor, es el fruto de las deficientes condiciones de vida campesina, de la falta de trabajo en este medio y de la búsqueda de nuevos horizontes de existencia, especialmente de la población rural joven.

/La distribución

La distribución de la población por provincias también ofrece grandes desequilibrios. En la Sierra Ecuatoriana, Pichincha dio asiento a 13.1% del total de la región, siendo éste el más alto de esos porcentajes; se baja más del 6.5% en las provincias de Loja (6.4%). Chimborazo (6.2%) y Azuay (6.0%); ocupan el último peldaño las provincias de Bolívar (3%), Cañar (2.5%) y Carchi (2.2%). En la Costa también se encuentran grandes contrastes: Guayas, con 21.9% del total regional; Manabí con 13.7%; de allí, las tres provincias restantes tienen menos de 6%; la menos poblada, Esmeraldas, tiene 2.8%. Estas serían las características de las provincias de las dos zonas más pobladas del país.

Otra característica especial se anota en la distribución demográfica de la población por localidades. Los centros de menor número de habitantes son las más numerosas; abarcan más del 65% de la población las que tienen menos de 1 000 habitantes. En contraste de esta situación, las poblaciones de más de 50 000 habitantes apenas son cuatro, con un 21.88% de población. Frente a esta misma distribución desequilibrada, habrá que anotar el hecho de que las dos ciudades que se han transformado en los dos polos de gran desarrollo, Quito y Guayaquil, en 1962 absorbieron el 53.7% del total de la población urbana del país.

Otro fenómeno especial de la demografía ecuatoriana se halla en la población urbana y rural de las provincias. En la Sierra, provincias como la de Pichincha tuvo el 63.7% de la población urbana de la región en 1962; en cambio, contrasta Bolívar, que apenas alcanzó el 11.7%. En la Costa, Guayas concentró el 58.6%, mientras Manabí y Los Ríos no llegaron al 21%. En Oriente, la urbanización es limitadísima; en ninguna provincia se llega al 20% de población urbana; Morona Santiago, que tiene la mejor situación, apenas ofrece el 17.4%; en cambio la provincia de Napo, sólo el 7.5%.

Las enunciaciones breves que hemos hecho sobre la distribución de la población, nos llevan a la conclusión de que hay una irregularidad y un desequilibrio en el país; los asentamientos en las dos ciudades más grandes constituyen focos absorbentes de desarrollo, en relación con el resto del país. Por otra parte, hay que agregar que existe una fuerte población dispersa que tiene los más bajos niveles y condiciones de vida; población que de suyo implica problemas muy complejos para el desarrollo económico y más para el social y cultural.

Los movimientos migratorios dan saldos positivos para las provincias de la Costa y su procedencia es en mayor número de las áreas rurales de la Sierra. Es significativo también el flujo migratorio hacia Oriente, gracias al avance de las vías de penetración y a los proyectos de colonización semidirigida. En el futuro cercano, con motivo de los descubrimientos petrolíferos en el noreste (frontera con Colombia) y en la parte central del Oriente, el proceso de traslado humano será más intenso aún.

El acelerado crecimiento urbano, especialmente en Guayaquil y Quito, la falta de una política clara de orientación de los flujos migratorios, la escasa atención a la provisión de facilidades y mejoras urbanas son ya obstáculos serios para mejorar las condiciones de vida urbana, para ordenar el crecimiento físico, para dotar de servicios públicos básicos. El fenómeno tiene caracteres dramáticos particularmente en los barrios suburbanos y los tugurios del centro de Guayaquil, en donde una población estimada en 350 000 habitantes en 1967 se debate en la angustia, en viviendas improvisadas, sin servicios urbanísticos.

La población se concentra en el Callejón Interandino, alrededor de ciudades, pero presenta coeficientes de saturación que demuestran la existencia de exceso de fuerza de trabajo frente a la disponibilidad de tierras aprovechables; en la Costa está más dispersa, conforme se desplaza la frontera agrícola aun cuando es elevado el proceso geográfico de urbanización.

Paralelamente, en las áreas rurales, y en ciertas zonas de atracción, puede producirse saturación y en otras áreas, subutilización de tierras de vocación agrícola potencial.

d) "Existen limitaciones y escollos en materia de organización y desarrollo social en algunas regiones del país (valores, motivaciones, actitudes, liderazgo, participación popular, etc.)?"

La organización político-administrativa no es adecuada para la configuración de regiones de desarrollo. Las provincias son unidades administrativas que no corresponden a regiones naturales y económicas homogéneas. La presencia de grupos de poder en los centros urbanos más importantes, desfiguran los intentos de integración regional (entre provincias colindantes susceptibles de integración) y menos aún los objetivos de desarrollo nacional de conjunto.

/La participación

La participación popular no tiene bases ni fuerzas comunes que aglutinen; la débil organización sindical (incluso dividida por actividades) no contribuye a una participación positiva en el proceso de desarrollo. No ha aparecido una intención clara y definida para la intervención de tipo social o colectivo en la generalidad del país. Se deja sentir en forma más definida en aquellos sectores de capacidad cultural y en los que tienen que hacer defensa de intereses fuertes y de dominio en la economía nacional. Por ejemplo, el proceso de reforma agraria, iniciado en el Gobierno de la Junta Militar, pese a que los cambios y conquistas establecidos en la Ley respectiva son limitados y responden a un principio de evolución equilibrada entre las fuerzas de propietarios, trabajadores y gente sin tierra, no ha encontrado una participación activa y dinámica de la población beneficiaria de estos procesos. Apenas se deja sentir en alguna forma en las organizaciones cooperativistas del sector agropecuario.

Hay factores que explican estas limitaciones en materia de organización y desarrollo social: los principales podrían resumirse en el enorme retraso cultural de la población, particularmente campesina; en los altos porcentajes de analfabetismo y de baja escolaridad, también en esos grupos; en la marginalidad existente en determinados sectores rurales y urbanos; en la presencia de la mayoría de la población indígena que vive en un enquistamiento sociológico en aislamiento y hasta en rechazo de las formas de la otra cultura, como forma de defensa de su existencia y como resultado también de las presiones y explotaciones que secularmente han venido sufriendo los grupos de aborígenes desde la época en que se inició la conquista española; también es factor limitante la supervivencia de formas arcaicas en la estructura social, con la comunidad y la tribu de las áreas selváticas; las nuevas formas, que imprimen dinamía en el desarrollo no han alcanzado una difusión en el radio nacional pleno. Otro fenómeno que anotar es el referente a la escasez y falta de preparación de líderes de las grandes mayorías; con frecuencia, el liderazgo tropieza con tremendos obstáculos, por la actitud negativa de las fuerzas que se empeñan en mantener la situación estática y conservadora de la vida del país; en otras ocasiones, la ninguna preparación del líder, la falta de selección de mismo, determinan los fracasos en la acción, tanto como para generalizar desconfianza y recelo. Es frecuente también que el liderazgo se transforme en caciquismo y caudillismo, tan riesgosos y perjudiciales en el proceso de desarrollo democrático y consciente de nuestros pueblos.

- e) "Se observan síntomas de conflictos entre regiones o entre la región principal y otras (dominio económico por parte de una región, dependencia, parasitismo, marginamiento, "privilegismo", rivalidades, regionalismo y localismo negativos, etc.)?"

Existen conflictos típicamente caracterizados por procesos regionalistas, especialmente entre la Sierra y la Costa y en particular entre las ciudades de Guayaquil y Quito; la primera de las ciudades es el centro económico y la segunda, centro administrativo del Gobierno. Con la denominación de "centralismo absorbente" se acusa a los efectos del Gobierno central y de la administración ubicada en la capital. Esta actitud ha creado un ambiente de descentralización, con gravísimos riesgos en la economía, en la tributación y en otros campos. Asoman también rivalidades y procesos de beligerancia localista y hasta parroquialista dentro de las mismas regiones naturales y en las provincias de la Sierra y la Costa, más por razones de prestigio y predominio económico que por otros factores de tipo sociológico. La existencia de mejores condiciones económicas, la dotación y mayor aprovechamiento de los recursos, han dado como resultado situaciones de ventaja de una . provincias frente a otras, o de unas ciudades y regiones frente a otras. Las menos favorecidas tratan de resaltar su marginamiento reclamando mayor atención a sus necesidades y, por ende, manifestando resistencia a la cooperación o integración interprovincial y regional.

- f) "Existen limitaciones y escollos institucionales y político-administrativos para la ejecución de las políticas de desarrollo regional (centralización administrativa, falta de capacidad operativa, excesiva concentración de inversiones, etc.)?"

La centralización en Quito del Gobierno y de sus organismos operativos impide una atención más equilibrada de los servicios públicos en provincias. Como solución a esta realidad se han multiplicado las entidades autónomas locales o regionales y se han establecido a veces, con carácter vigoroso, gobiernos provinciales, cantonales y hasta parroquiales.

La falta de capacidad operativa se observa en buena parte del sector público; no todas las instituciones son eficientes en su campo técnico, en su organización y funcionamiento y en su financiamiento, principalmente.

Con el objeto de simplificar la existencia de estas formas administrativas y evitar o reducir la multiplicidad de instituciones se procedió a la creación de varios centros de desarrollo regional, por ejemplo, CORFONOR,

/para la

para la sección norte del país, integrando provincias de Costa, Sierra y Oriente; Centro de Recuperación Económica para Azuay, Cañar y Morona Santiago; Centro de Rehabilitación de Manabí, para la respectiva provincia, y otros. Se partía de la consideración de centralizar funciones, administración y recursos en estos organismos, para emprender en planes más definidos de desarrollo; por desgracia, ninguno de los organismos ni entidades existentes desaparecieron, con lo cual se produjeron fenómenos de dispersión de recursos y esfuerzos en la administración, de duplicación de labores y de pérdida de los limitados medios materiales, humanos y técnicos.

En cuanto a la concentración de inversiones y a las disponibilidades de recursos del Gobierno Nacional y de las entidades descentralizadas, se ha producido un fenómeno inverso a lo que podría llamarse una administración centralizada. Según la Memoria del Gerente General del Banco Central del Ecuador de los ingresos tributarios del Sector Público en el año 1966, correspondió al Gobierno Nacional el 50.7%, a los Municipios el 9.9%, a los Consejos Provinciales el 1.8% y a otras entidades, el 37.6%. De los ingresos no tributarios del mismo Sector Público, en el mismo año, correspondió al Gobierno Central el 21.6%, a los Municipios el 18.6%, a los Consejos Provinciales 0.2% y a otras entidades, el 59.6%. En 1967, el Sector Público tuvo el 40.1% del total de los ingresos ordinarios del Presupuesto del Estado; la diferencia correspondió a Municipios, Consejos Provinciales, entidades autónomas, entidades adscritas y empresas del Estado.

g) "¿Cuáles son los principales problemas sociales surgidos en los diferentes proyectos específicos de desarrollo regional en marcha en su país (urbanización, desempleo, marginalidad, déficit de servicios, conflictos sociales, etc.)?"

Varias obras localizadas en centros urbanos (construcciones públicas) han atraído fuerza de trabajo del área rural que en ciertas fases ha podido ser utilizada; al terminarse tales obras, los obreros han quedado sin ocupación y sin posibilidades de empleo, dadas sus condiciones de trabajadores no calificados. Estos hechos acentúan el desempleo y, consiguientemente, la marginalidad de los sectores de clase baja, provocando tensiones y conflictos sociales, especialmente por las deficientes condiciones culturales y técnicas y los bajos niveles de vida que caracterizan a la población rural migrante.

El rápido crecimiento poblacional en áreas de expansión agrícola (zona bananera) y en los centros urbanos de la Costa, emplazados en esas áreas y en los puertos marítimos, cuyas facilidades portuarias están ampliándose, actúan como focos de atracción; pero la oferta de trabajo es limitada en número, en ramas de actividad y en requerimientos de mano de obra calificada; razones que contribuyen a generar y acentuar los problemas de la marginalidad (asentamientos espontáneos en la periferia de las ciudades). Las municipalidades respectivas, que deben proporcionar los servicios públicos básicos: agua potable, alcantarillado, red vial, no están en capacidad de afrontar el rápido crecimiento de la demanda.

Hay programas de desarrollo regional o sectorial que han creado problemas específicos, de ellos: la Misión Andina del Ecuador viene trabajando algo más de una década; una acción de tipo integral que enfoca los principales aspectos de la vida de los grupos indígenas ha dado varios resultados beneficiosos, entre ellos: los cambios de actitudes de la gente, la capacitación de líderes, el desarrollo de una serie de programas, la ejecución de pequeñas obras de infraestructura, la dotación de servicios, y otros; sin embargo, han surgido situaciones conflictivas con riesgos de producirse frustraciones individuales o colectivas. Al iniciarse el proceso de desarrollo y participación en la vida dinámica del país, grupos o personas, que no tienen los recursos económicos indispensables para seguir adelante y satisfacer necesidades, se enfrentan con conflictos. Por esta razón, el organismo ejecutor de estos programas está empeñado, en estos instantes, en equilibrar su planificación con programas eminentemente de tipo social y cultural con los mejoramientos de las condiciones económicas de los diversos grupos de acción.

Otro ejemplo constituye la aplicación inicial de la Ley de Reforma Agraria, especialmente con la abolición del sistema de huasipungo, como forma precaria de tenencia y explotación de la tierra. En el proceso se llegó a la adjudicación y legalización de la tierra del huasipunguero; como se interrumpió la marcha de este proceso, los ex huasipungueros se encontraron en situaciones de conflicto y tensión, debido a que la superficie de las tierras adjudicadas no les permitía establecer la unidad familiar para un trabajo, producción y existencia racional y de progreso, también porque no contaron con asistencia técnica, crédito y otras medidas que debían encauzar la organización y desarrollo de las comunidades.

/La existencia

La existencia de déficit en los servicios es notoria; apreciables sectores de población carecen de educación, grandes grupos humanos, especialmente campesinos, no disponen de escuelas, de agua potable, luz, higiene y otros servicios.

Los conflictos sociales van haciéndose cada vez más frecuentes y agudos, especialmente en los sectores industriales, en los que los trabajadores, por proceso natural de desarrollo tienen mayor conciencia de clase y han adoptado formas más seguras y de organización. Los conflictos en el sector agrícola son más limitados y están apareciendo en estos últimos tiempos, más que por la acción espontánea de esos trabajadores, por la labor de líderes y de propagadores de nuevas ideas y de fuerzas clasistas.

h) "¿Existen limitaciones de origen conceptual y metodológico?"

Parecería que la principal limitación conceptual estriba en la definición de la región. En efecto, parece que se ha dado mucha importancia a las "regiones naturales" e "históricas", sin tomar en cuenta tres factores principales que definen la región:<sup>1/</sup>

- i) Una región se define, en primer lugar, por las relaciones que existen entre sus habitantes; además, por las características comunes de esos habitantes.
- ii) Una región se organiza alrededor de un centro; necesariamente este centro debe ser urbano, ya que el desarrollo de las actividades del sector terciario (servicios) solamente puede tener lugar dentro de una ciudad.
- iii) La región forma parte, a su vez, de un conjunto nacional. Si se toman en cuenta todos estos criterios, la definición de regiones en el país sería mucho más fácil y permitiría la identificación de espacios regionales más homogéneos que los tradicionales (Costa, Sierra, etc.). Sin embargo, surgen obstáculos, como profundo sentido de raigambre a la división política y administrativa de provincias y cantones que no responden a los factores indicados; de igual manera, otras determinantes son el regionalismo y los localismos.

---

<sup>1/</sup> Instrumentos de análisis desarrollados principalmente por la Escuela francesa.

Las limitaciones metodológicas se sitúan al nivel de coordinación, entre los diferentes profesionales que realizarían un estudio regional; a saber: geógrafos, demógrafos, sociólogos y economistas.

A más de los tres factores principales enunciados anteriormente, con frecuencia pueden aparecer otra clase de razones que orientan la regionalización. En el caso del Ecuador, por ejemplo, el deseo de dar una integración económica, social y cultural que permita llegar a la unidad y eliminar factores negativos y que obstan el desarrollo, como el regionalismo y los localismos, determinaron un criterio de establecer las regiones y subregiones con un sentido de unidad geográfica transversal en el que, en forma general, zonas de Costa, Sierra y Oriente, forman las regiones, naturalmente sobre bases y características geográficas, económicas y en algún grado culturales y sociales.

- i) "¿Existen limitaciones en materia de recursos profesionales para el estudio de los problemas sociales a nivel regional y la formulación de las respectivas políticas?"

Es notoria la escasez de profesionales dedicados al estudio de los problemas sociales a nivel regional; igualmente es escaso el esfuerzo por incluir entre los estudios de carácter económico los de naturaleza social. La formación de estos profesionales en el país son recientes, orientados, en primer término, a preparar profesionales en Ciencias Sociales (Sociólogos, Antropólogos), pero aún no existen en número suficiente y no tienen cabida en las entidades que requieren sus servicios.

En general, el énfasis de los estudios e investigaciones económico y en adición, ciertos aspectos sociales.

Como resultado de los programas de investigación realizados por la Junta de Planificación, tendientes a la conformación de regiones, se han iniciado estudios sociales en las áreas rurales del país y en unos pocos centros urbanos, con miras a una integración de aspectos de planificación y desarrollo económico, social y cultural. En esta acción, precisamente, una de las dificultades encontradas ha sido la limitación absoluta de profesionales en la materia.

Esfuerzos aislados han existido de unos pocos especialistas y de contadas entidades privadas para realizar investigaciones sociales, monográficas, especialmente de carácter antropológico y sociológico, que en grado limitado han ayudado al planificador, debido, especialmente, a que los objetivos de estos trabajos no fueron para atender a la planificación y programación del desarrollo. La Misión Andina y el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria han iniciado investigaciones sociales para el diagnóstico y la programación de sus actividades; en esos limitados esfuerzos también se ha encontrado la escasez de estos profesionales, especialmente en alto y mediano niveles,

Una escuela universitaria de Sociología, de reciente creación, está llamada a satisfacer estas necesidades.

## B. PLANIFICACION REGIONAL FRONTERIZA

### 1. El programa de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana

En su permanente afán por acelerar la marcha de la integración de las economías latinoamericanas, los respectivos gobiernos han venido buscando nuevas fórmulas y campos de entendimientos, coordinación y complementación.

La elaboración de programas de integración fronteriza es una fórmula que trata de contribuir a la integración global de toda América Latina, a través de la identificación de frentes de coincidencia de dos o más países.

Un programa general que prevea la realización de inversiones conjuntas, aprovechamiento coordinado de recursos, cooperación financiera y de otra índole, aspectos que sólo son posibles dentro de una amplia política de integración y desarrollo programados, facilitarán futuros arreglos, permitirán incrementar la economía de la región geográfica común y generarán una corriente de bienes para llenar las necesidades de consumo de las regiones y sus respectivos países. Se trata, en suma, de identificar toda oportunidad factible de poner en común el futuro de las áreas de frontera y favorecer así un amplio y provechoso proceso de acercamiento entre ellas y sus respectivos países.

Esto es tanto más importante, si se toma en cuenta que las zonas fronterizas, por lo general, presentan características de complementación económica y de recursos y que, de hecho, existen estrechos vínculos, especialmente comerciales y de tránsito de personas, los que constituyen factores que facilitan un proceso integracionista.

La integración de los aspectos sociales y culturales se hace más viable en la programación de metas y objetivos, la programación de los sectores sociales puramente dichos y la relación de los aspectos sociales con los programas económicos resultan más factibles en este tipo de planificación.

/En tratándose

En tratándose de las regiones fronterizas Colombo-Ecuatoriana y Ecuatoriana-Peruana se encuentran realidades económicas y sociales muy factibles de integración; las características y formas de vida tienen denominadores comunes y la diferenciación surge únicamente por las fronteras políticas administrativas. De ahí resulta que una planificación de integración fronteriza tiene posibilidades y perspectivas muy satisfactorias.

La planificación descrita anteriormente debe entrar en proceso de ejecución de programas; por desgracia, esta fase se ha iniciado en forma parcial.

La planificación enunciada en la integración fronteriza Colombo-Ecuatoriana ofrece mayores campos económicos y obras de infraestructura. El campo social está limitado a los programas de salud, agua potable y alcantarillado y educación. Consideramos que en el futuro debe ampliarse la planificación a sectores que permitan la elevación de nivel de vida de la población urbana y rural, los de vivienda, cooperativismo y otros.

Los elementos antes anotados se presentan con caracteres relevantes en el área fronteriza Colombo-Ecuatoriana, lo cual, y en su deseo de acelerar el proceso de integración, movió a los gobiernos de los dos países a solicitar al Banco Interamericano de Desarrollo el envío de una Misión para que, con la colaboración de personal técnico de los organismos nacionales pertinentes, realice los correspondientes estudios en materia de integración fronteriza.

En enero de 1966 el BID dio a conocer el documento "Hacia un Programa de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana", en el mismo que se realiza una primera evaluación de los recursos humanos y naturales de las zonas limítrofes, se hace un diagnóstico de la situación y se recomiendan las medidas que podrían adoptarse, los proyectos que convendría promover y de la asistencia técnica indispensable para lograr un desarrollo integrado.

El estudio es de interés una vez que demuestra la conveniencia de una programación coordinada a escala fronteriza y porque identifica proyectos, principalmente de infraestructura, cuya ejecución acercaría más a las economías y constituiría nuevos vínculos de entendimiento e integración.

### Régimen Institucional

En marzo de 1966, los Jefes de Estado de Ecuador y Colombia, reunidos en el puente Internacional de Rumichaca, adoptaron el Informe de la Misión del BID, intitulado "Hacia un Programa de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana", como base para la formulación y ejecución de una nueva política económica y social a favor de las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Napo en el Ecuador, y del Departamento de Nariño y la Comisaría del Putumayo en Colombia, institucionalizaron los organismos encargados de llevar adelante la Integración Fronteriza y determinaron los proyectos que debían ejecutarse con mayor prioridad.

Los organismos a los que se refiere el Acta de Rumichaca, sobre la base de lo sugerido en el informe del BID son:

1. El Consejo de Integración Fronteriza, como canalizador de las aspiraciones de la región y el cual, se conformaría con representantes de la Comisión Permanente de Integración Económica Colombo-Ecuatoriana, de los organismos nacionales de planificación y del sector público y privado con responsabilidad en el desarrollo económico fronterizo.
2. La Secretaría Mixta Técnico Administrativa que estaría llamada a desempeñar funciones eminentemente técnicas, relacionadas con la preparación, evaluación y promoción de proyectos, la recomendación de las medidas de política y la vigilancia de la marcha del programa integracionista. Estos organismos han venido operando desde el 11 de abril de 1967.

### Los proyectos que contempla el Acta de Rumichaca

#### Proyectos Comunes

<u>Electrificación</u>		<u>Costo</u>		
		<u>(en miles de US\$)</u>		
		<u>Total</u>	<u>Divisas</u>	
1.1.1.	Ampliación de las instalaciones en el área andina de Nariño	C	3 400	2 300
1.1.2.	Central hidroeléctrica de San Miguel de Car	E	960	385

/Proyectos Comunes

Proyectos Comunes

		Costo	
		<u>(en miles de US\$)</u>	
		<u>Total</u>	<u>Divisas</u>
1.1.3	Sistema de Trasmisión Tulcán- Ibarra-Cayambe	E	1 825      1 000
<u>Carreteras</u>			
1.2.1.1	Rectificación Panamericana Paría-Rumichaca	C	10 000      2 000
1.2.1.2	Rumichaca-Cajas	E	10 800      2 160
1.2.1.3	Rectificación Pasto-Tumaco	C	1 370      340
1.2.1.4	Rectificación Pasto-Mocoa	C	1 500      380
1.2.1.6	Conexión Panamericana FCQSL	E	500      130
<u>Ferrocarriles</u>			
1.2.2.1	Rehabilitación FCQSL	E	2 000      1 500
<u>Puertos</u>			
1.2.3.1	Mejoras de Tumaco	C	500      100
1.2.3.2	Mejoras de San Lorenzo	E	800      600
<u>Aeropuertos</u>			
1.2.4.1	Ampliación aeropuerto Pasto	C	1 400      350
1.2.4.2	Ampliación aeropuerto Tumaco	C	30      -
1.2.4.3	Ampliación aeropuerto San Lorenzo	E	130      50
1.2.4.4	Mejoramiento aeropuerto Tulcán	E	560      50
<u>Telecomunicaciones</u>			
1.2.5.1	Enlace directo Colombia-Ecuador	CE	145      50
1.2.5.2	Telefonía urbana	CE	600      450
<u>Agua Potable y Alcantarillado</u>			
1.3.1	Agua potable para ciudades	C	1 030      150
1.3.2	Agua potable para poblaciones	C	900      220
1.3.3	Alcantarillado para ciudades	C	1 165      -
1.3.4	Alcantarillado para poblaciones	C	600      -
1.3.5	Agua potable para ciudades	E	1 910      1 120
1.3.6	Agua potable y alcantarillado para ciudades	E	846      416

/Proyectos comunes

Proyectos Comunes

			<u>Costo</u>	
			<u>(en miles de US\$)</u>	
			<u>Total</u>	<u>Divisas</u>
<u>Salud</u>				
1.4.1	Obras asistenciales y preventivas	C	590	200
1.4.2	Construcción de Centros Médicos	E	2 500	1 250
<u>Educación</u>				
1.5.1	Universidad de Nariño	C	715	150
1.5.2	Instituto Tecnológico Industrial	C	620	300
1.5.3	Colegio Gómez de la Torre	E	220	50
<u>Agricultura y Ganadería</u>				
2.2.1	Fondo de inversiones industriales	C	5 000	2 500
2.2.2	Mejoramiento de talleres artesanales	C	500	400
<u>Bosques</u>				
2.4.1	Crédito Forestal	CE	4 000	800
<u>Preinversiones</u>				
3.1	Investigación de recursos naturales	CE	1 000	350
3.2	Elaboración de Proyectos	CE	1 000	350
<u>GRAN TOTAL</u>			<u>69 586</u>	<u>21 171</u>

Proyectos Colombia

Carreteras

1.2.1.5	Ipiales-Río Guamúes	1 700	595
---------	---------------------	-------	-----

Aeropuertos

1.2.4.6	Ampliación Aeropuerto Ipiales
---------	-------------------------------

Agricultura y Ganadería

2.1.2	Colonización Valle del Guamúes	750	150
2.1.3	Cría de ovinos en Nariño	115	80
2.1.4	Desarrollo de la lechería en Nariño	3 080	2 160
2.1.5	Fomento ganadero en Nariño	1 600	600
2.1.6	Fomento ganadero en Putumayo	350	130
2.1.7	Avenamiento del Valle de Sibundoy	2 500	500

/Proyectos Colombia

Proyectos Colombia

	<u>Costo</u>	
	<u>(en miles de US\$)</u>	
	<u>Total</u>	<u>Divisas</u>
<u>Industrialización</u>		
2.2.3 Colmenas industriales	100	40
2.2.5.1 Matadero frigorífico de Pasto	800	250
2.2.5.2 Planta de cemento	2 000	1 600
2.2.5.3 Industria licorera de Nariño	700	150
2.2.5.4 Empacadora de camarones de Tumaco		
<u>Pesca</u>		
2.3.1 Flota Pesquera	100	80
	<hr/>	<hr/>
	13 795	6 355

Proyectos de Ecuador

<u>Agricultura y Ganadería</u>		
2.1.8 Riego distrito Montúfar	3 600	720
2.1.9 Riego distrito Salinas	1 900	380
2.1.10 Fomento Ganadero	500	300
2.1.11 Riego de Ambuquí	865	175
2.1.12 Colonización de San Lorenzo		
Río Mataje	1 500	220
<u>Industrialización</u>		
2.2.4 Parques industriales	140	80
2.2.5.4 Matadero frigorífico de Tulcán	600	400
2.2.5.5 Conservas y harina de pescado	600	400
2.2.5.6 Madera contrachapada	600	400
2.2.5.7 Pulpa y papel kraft	8 000	5 000
2.2.5.8 Empacadora de camarones	270	95
	<hr/>	<hr/>
	18 575	8 170

## 2. Programación Fronteriza Ecuatoriano-Peruana

Dentro de la política de integración económica que están llevando a cabo los países sudamericanos, tanto el Ecuador como el Perú se hallan empeñados en aprovechar, conjuntamente, los recursos hídricos de dos cuencas de los ríos Pindo-Puyango-Túmbez, y Macará-Catamayo-Chira.

Con el primero es posible regar 20.000 há en el lado ecuatoriano (Arenillas), y 20.000 há, en el peruano (Túmbez); y, además, generar electricidad con una potencia de unos 50.000 kW, para abastecer la zona de integración y desarrollar actividades e industrias concomitantes de la producción agropecuaria que se logre con las obras de riego.

Con el segundo, el Ecuador aún no tiene definidas las zonas de riego, no así el Perú, que cuenta con un estudio de factibilidad, POECHOS-PIURA, para regar unas 44.000 há.

### C. CONSIDERACIONES SOBRE LA PLANEACION REGIONAL EN EL ECUADOR

Como reflexión derivada de los problemas de implementación del Plan General de Desarrollo para el período 1964-1968, se consideró deseable y factible disponer de un instrumento complementario que reforzaría la concepción de la planificación y permitiría llenar ciertos objetivos que no se los identificó en ese Plan General. Tal instrumento está constituido por la Planeación Regional.

Los objetivos básicos que se persiguen a través de este nuevo enfoque en la programación del desarrollo socioeconómico del Ecuador son los siguientes:

- Reducir las desigualdades en el desarrollo de las diferentes provincias del país, en base a la descentralización de las acciones de desarrollo, siguiendo las orientaciones de la política establecida a nivel nacional.

- Democratizar el proceso de la planificación a través de un mayor contacto entre los organismos programadores y ejecutores de distinta jurisdicción (nacional, regional y local), tanto en la preparación de

/los programas

los programas como en su correspondiente ejecución, promoviendo también en el proceso el interés y colaboración del sector privado, de los grupos políticos y de la colectividad en general.

- Determinar con precisión el marco geográfico que facilite la realización de los programas para el desarrollo, mediante la utilización conjunta de recursos de una o más provincias.

- Establecer un sistema administrativo eficiente de acuerdo a las regiones que se delimiten, para la ejecución y evaluación de los programas.

- Propender al desarrollo armónico e integral del país, que signifique un mejoramiento sustancial en el nivel de vida de la población.

Los objetivos expuestos plantean evidentemente dificultades conceptuales y prácticas, entre las cuales constan:

- La dificultad de establecer límites apropiados para la "región". Se ha respetado la delimitación político-administrativa provincial como ventaja de simplificación de la primera etapa, y como forma de amenguar resistencias. A medida que avance el progreso y se conozcan los límites de influencia de cada polo regional, podrán adoptarse los espacios geográficos respectivos.

- El desconocimiento de las relaciones y flujos interdependientes y de cambio entre las posibles áreas del país que definirían las diferentes regiones.

- La compatibilización del proceso de planificación global-sectorial-regional, en sus diversas etapas: formulación, ejecución, evaluación y reajuste.

Para iniciar el proceso de la programación regional, la Junta Nacional de Planificación ha iniciado los trabajos previos: metodología, organización, estudios e investigaciones.

Los principales trabajos se describen a continuación:

1. Delimitación preliminar, como hipótesis de trabajo, de un esquema de regionalización del país, con el objeto de sentar las bases para la programación regional.

/De acuerdo

- De acuerdo a los criterios que constan a continuación, se han conformado cinco regiones, procurando evitar que existen grandes diferencias en el tamaño de la población de cada región. Por esta razón y por otras de estrategia, en el caso de las regiones 2 y 3, se ha considerado conveniente subdividir las en dos subregiones, dada la alta densidad de la población de las mismas y la presencia de factores especiales.

Los criterios básicos para esta determinación preliminar de cinco regiones de planeamiento son los siguientes:

1. 1 Necesidad de una integración física, económica y social de las tres regiones naturales del país (Costa, Sierra y Oriente) para alcanzar la mejor utilización y complementación de los recursos reales y potenciales y eliminar el nocivo criterio de "regionalismo", que tanto daño ha hecho al desarrollo del país.
1. 2 Formación de unidades de planeamiento que reúnan mejores condiciones para la programación y utilización de los recursos, mediante la agrupación de varias provincias, que permitan, en el largo plazo, una eliminación de criterios provincialistas o localistas que han impedido la óptima utilización de algunos recursos.
1. 3 Mantener, en lo posible, la unidad de las provincias que integran una región, respetando la estructura político-administrativa existente, para no crear resistencias.
1. 4 Existencia de entidades regionales y provinciales, con una jurisdicción definida sobre una o más provincias y con funciones de programación y ejecución de los programas de desarrollo en su jurisdicción.
1. 5 Las regiones propuestas en base a lo expuesto anteriormente son:

Región 1

Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Napo.

Región 2, incluye dos subregiones

a) Manabí y b) Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua y Pastaza.

/Región 3,

Región 3, incluye también dos subregiones

a) Guayas, y b) Los Ríos, Bolívar y Chimborazo.

Región 4

Azuay, Cañar y Morona Santiago.

Región 5

El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.

2. Estudios sobre polarización, para establecer la jerarquía de los centros que existen en las diversas regiones, sus características básicas y la zona de influencia, el tipo de relación entre los centros considerados; pues, los polos de movimiento regional son los elementos dinámicos, a través de los cuales podrían difundirse los efectos impulsores para el resto de la región.
3. Preparación de material gráfico, para cada región preliminar, con los datos obtenidos de la evaluación del Primer Plan de Desarrollo, en su primera fase.
4. Recopilación de la información disponible, en los diversos campos de la actividad económica y social, para todas las provincias.
5. Presentación gráfica de la información existente sobre los principales aspectos socioeconómicos del país a nivel provincial. Este diagnóstico gráfico comprende 28 mapas sobre los aspectos más relevantes que permiten apreciar las grandes diferencias existentes en el grado de desarrollo económico y social de las provincias del país.
6. Preparación de un esquema que contenga los principales aspectos a ser incluidos en el diagnóstico regional (ver apéndice).
7. Elaboración del esquema metodológico para la preparación de programas regionales.
8. Investigación sobre los problemas de desarrollo urbano en algunas ciudades del país, sobre la base de un esquema elaborado para este objeto, y que cubre los aspectos sociales, económicos, administrativos y físicos de cada centro poblado, considerado como una unidad y como parte de un conjunto.

9. Estudios socioeconómicos del medio rural en siete provincias: Carchi, Imbabura, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar y Loja. Como resultado de ellos se elaboró un diagnóstico socioeconómico de la integración del sector rural, en el cual se han considerado los siguientes puntos:

Comunicaciones y acceso a los polos (centros poblados mayores);

Acceso a los recursos económicos básicos;

Acceso a los servicios de la vida moderna;

Posibilidades de ascensos sociales;

Conclusiones y recomendaciones.

Los trabajos que van a continuarse son:

1. Determinación de los lineamientos generales, política y estrategia del plan y preparación de los formularios necesarios para las investigaciones de campo.
2. Contacto inicial con autoridades y representantes de los diversos organismos de cada región, para discutir los lineamientos y la organización que deben adoptarse para la elaboración del Plan, a fin de asegurar la participación y el apoyo de todos los grupos sociales y de los que serán responsables o ejecutores de las acciones a programarse.
3. Estudio del conjunto regional del país, a fin de proceder a la determinación de las perspectivas regionales de desarrollo, destacando las principales necesidades y posibilidades de desarrollo, su naturaleza, amplitud y la localización de las diversas acciones, para guiar los programas y proyectos del Plan.

En la actualidad, mediante un convenio complementario suscrito en julio del año en curso entre la Junta de Planificación y el Banco Interamericano de Desarrollo, se han iniciado las actividades tendientes a elaborar el Programa de Desarrollo Regional para las provincias de Los Ríos, Bolívar y Chimborazo (subregión) siguiendo la metodología antes descrita.

Se pretende cumplir esta etapa hasta julio de 1970.

4. Realización de la investigación básica en todas y cada una de las provincias del país, para proceder a la elaboración del diagnóstico a nivel regional.
5. Investigación financiera de las entidades del sector público, con el objeto de conocer cuáles son sus recursos financieros y sus posibilidades en nuevas fuentes, los gastos realizados y cuáles son los compromisos de gastos adquiridos por esas entidades.
6. Investigación acerca de la organización administrativa de las entidades públicas, para determinar la capacidad de esas entidades para la elaboración y ejecución de programas y proyectos y la prestación de servicios.
7. Investigación lo más completa y consistente posible, de los proyectos que se encuentran en marcha, o aquellos que están en la etapa de estudios, y que por lo tanto, deberá iniciarse su ejecución en los próximos años; y por otra parte, las ideas de proyectos futuros, que luego de sus respectivo análisis puedan ser incluidos en los programas.
8. Definición y selección de los proyectos que serán incluidos en los programas regionales o sectoriales.
9. Elaboración de programas preliminares, sectoriales y regionales.
10. Compatibilización global del Plan.
11. Revisión del programa preliminar con las entidades de la región y con los elementos representativos de las mismas.
12. Elaboración definitiva del Plan.

#### Fondo de Desarrollo Regional

Para asegurar que la acción programada en el campo regional tenga posibilidades reales de ejecución se está proponiendo un mecanismo que permita asegurar el financiamiento para dichos programas. Este propósito presenta evidentes dificultades dadas las limitaciones de recursos que presenta el país; sin embargo, también son grandes las sumas que destina el Gobierno a acciones desperdigadas en los ámbitos locales, las cuales no tienen un impacto adecuado para lograr su desarrollo; por otra parte, los mismos recursos provinciales o locales se

/utilizan sin

utilizan sin sistemas y propósitos definidos, lo que impide que se obtengan los beneficios que de su uso se espera. Ante esta circunstancia, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación ha considerado la conveniencia de proceder al establecimiento de un Fondo de Desarrollo Regional, con el objeto básico de asegurar el financiamiento de los programas y lograr la mejor utilización de los escasos recursos del sector público, así como el crédito externo que se obtuviere.

El Fondo de Desarrollo Regional estaría constituido por aportes del Presupuesto General del Estado, recursos de crédito interno y externo, emisiones de valores que realice el Gobierno para financiar este Fondo, intereses y comisiones producto de las operaciones del Fondo, donaciones que se hicieran, etc.

El Fondo de Desarrollo Regional sería administrado por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación y operaría mediante la concesión de créditos, cuya fijación de montos y comprobación de las demás operaciones del Fondo, estarían a cargo de un Comité de Crédito del Fondo a crearse.

Con cargo a dicho fondo se podrá conceder créditos para los siguientes propósitos:

1. Para estudios de proyectos que no pueden ser hechos por los organismos nacionales especializados;
2. Para la ejecución de proyectos que contribuyan al desarrollo de actividades productivas, de aquellos que tengan directa relación con la instalación de servicios básicos para el mejoramiento de las condiciones de vida de las áreas rurales de las respectivas regiones, y para el financiamiento de parques industriales y artesanales o de instalaciones para la comercialización, beneficio y almacenamiento de productos en las diferentes regiones, y
3. Para las empresas que están contribuyendo eficientemente al desarrollo económico de las regiones, siempre que dichas empresas no tuvieran otras fuentes específicas de crédito.

Para una ampliación sobre creación, finalidades, recursos, operaciones, normas para el trámite y concesión de crédito, organización, administración y control del Fondo de Desarrollo Regional, se ha preparado un Proyecto de Decreto, que consta en el Anexo 3 y que será sometido a consideración del Honorable Congreso Nacional, para su estudio y aprobación.

NOTA: El presente trabajo fue elaborado sobre la base de los siguientes estudios: Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador 1969/73; El Desarrollo del Ecuador 1970/73; Bases para una estrategia de desarrollo en el contexto de la integración subregional, y otros documentos de trabajo de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación del Ecuador.

APENDICE

ESQUEMA PARA EL DIAGNOSTICO REGIONAL

I. RECURSOS

A. RECURSOS NATURALES

1. Suelo
  - 1.1 Clasificación de la tierra
  - 1.2 Grado de utilización del factor tierra
  - 1.3 Disponibilidad de tierra
  - 1.4 Accesibilidad al factor tierra.
2. Subsuelo
  - 2.1 Minería y Petróleo (concesiones).
3. Recursos Forestales
  - 3.1 Inventario forestal
  - 3.2 Aprovechamiento de Bosques.
4. Recursos Pesqueros
  - 4.1 Inventario Pesquero
  - 4.2 Localización y aprovechamiento.
5. Agua
  - 5.1 Corrientes superficiales
  - 5.2 Corrientes subterráneas.

B. POBLACION

1. Características generales
  - 1.1 Población total
  - 1.2 Población urbana y rural
  - 1.3 Estructura de la población por grupos de edad y coeficientes de dependencia
  - 1.4 Población por sexo
  - 1.5 Nivel de instrucción.
  - 1.6 Población económicamente activa; urbana y rural;
    - Población ocupada en el Sector Primario
    - Población ocupada en el Sector Secundario
    - Población ocupada en el Sector Terciario
  - 1.7 Posición ocupacional

/1.8 Empleo,

- 1.8 Empleo, subempleo y ocupación estacional
- 1.9 Desocupación
2. Migraciones
  - 2.1 Magnitud
  - 2.2 Origen y destino
  - 2.3 Migraciones totales definitivas, por sexo y edad, por años de residencia
  - 2.4 Migraciones totales temporales por sexo y edad
  - 2.5 Motivaciones principales de las migraciones temporales y definitivas, clasificadas en: de orden económico, social, cultural, de otro orden.
3. Areas de mayor crecimiento poblacional.
4. Tendencias.

#### C. INDICADORES DE CONDICIONES DE VIDA

1. Tasa de natalidad.
2. Tasa de mortalidad:
  - General
  - Infantil.
3. Tasa de crecimiento.
4. Expectativa de vida al nacer.
5. Nutrición
  - 5.1 Balance alimenticio
  - 5.2 Nivel calórico
  - 5.3 Nivel proteínico.
6. Salud
  - 6.1 Causas principales de defunción
  - 6.2 Morbilidad.

## II. ASPECTOS FISICOS

### A. CONDICIONES FISICO AMBIENTALES

1. Medio ambiente: situación geográfica, clima, altura, topografía.
2. Condiciones de habitabilidad.

### B. DISTRIBUCION ESPACIAL

Ubicación de ciudades, centros poblados y comunidades zonas aisladas.

### C. INFRAESTRUCTURA

1. De transporte
  - 1.1 Localización y especificación de las carreteras, vías férreas, puertos marítimos y fluviales, aeropuertos
  - 1.2 Areas incorporadas por estos medios.
2. De regadío:
  - 2.1 Localización y especificación de los canales de riego
  - 2.2 Areas favorecidas por estos servicios.
3. Electrificación
  - 3.1 Localización y especificación de centrales hidroeléctricas y termoeléctricas
  - 3.2 Capacidad instalada y utilizada
4. Areas incorporadas por estos servicios.

### D. EQUIPAMIENTO

1. Provisión de Servicios Básicos
  - 1.1 Agua Potable
  - 1.2 Alcantarillado
  - 1.3 Energía eléctrica.
2. Equipamiento social
  - 2.1 Salud
    - Equipamiento sanitario: hospitales y clínicas, centros de salud
    - Campañas de erradicación de enfermedades
  - 2.2 Educativa
    - Escuelas primarias: ubicación espacial; número de aulas; capacidad instalada y utilizada
    - /- Colegios: Humanidades

- Colegios: Humanidades Modernas, Técnicos: Ubicación espacial; número de aulas: capacidad instalada y utilizada
- Universidades: localización y especialización; capacidad instalada y utilizada.

2. 2.3 Vivienda:

- Número total de unidades,
- Número de unidades que se construyen anualmente,
- Hacinamiento,
- Dotación de servicios.

III. ASPECTOS SOCIALES

1. Estructura social

- 1.1 Características generales (incluye reseña de los cambios sociales)
- 1.2 Clases y grupos sociales
- 1.3 Grupos de presión.

2. Organización social

- 2.1 Características generales
- 2.2 Organizaciones : Políticas,  
Clasistas,  
Profesionales,  
Vecinales,  
De interés económico (Cooperativas),  
Otras.
- 2.3 Observaciones sobre la organización familiar.

3. Movilidad social

- 3.1 Posibilidad de ascenso social
- 3.2 Medios de ascenso social
- 3.3 Obstáculos para el ascenso social
- 3.4 Otros aspectos del problema.

4. Conflictos y tensiones sociales

- 4.1 Relaciones entre clases sociales y grupos
- 4.2 Relaciones interétnicas

/4.3 Relaciones obrero-

- 4.3 Relaciones obrero-patronales
- 4.4 Relaciones intervecinales e intercomunales
- 4.5 Relaciones de la población con la autoridad
- 4.6 Otro tipo de relaciones.
- 5. Otros aspectos sociales
  - 5.1 Educación
  - 5.2 Salud
  - 5.3 Vivienda
  - 5.4 Esparcimiento
  - 5.5 Otros.
- 6. Problemas sociales especiales
  - 6.1 Delincuencia, prostitución, etc.
  - 6.2 Alcoholismo, uso de estupefacientes, etc.
- 7. Factores favorables y desfavorables para la integración y el desarrollo sociales.

#### IV. ASPECTOS ECONOMICOS

- 1. Volumen y valor de la producción
- 2. Estructura y localización de la producción.
- 3. Consumo Intermedio.
- 4. Valor agregado: composición.
- 5. Sistema de comercialización.
- 6. Flujos interregionales:
  - 6.1 Reales
  - 6.2 Financieros.
- 7. Polos de desarrollo y zonas de influencia.
- 8. Aspectos financieros:
  - 8.1 Aporte Interno
  - 8.2 Aporte Externo
  - 8.3 Crédito.

V. MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL

A. ESTRUCTURA REGIONAL DEL SECTOR PUBLICO

(leyes, capacidad y recursos)

1. Entidades Regionales de Fomento.
2. Gobierno Central: Ministerios,  
Entidades Adscritas,  
Empresas.
3. Gobierno Provincial (Consejos).
4. Gobierno Local.
5. Entidades Autónomas.

B. CUADRO DE FUNCIONES

1. Legales.
2. Efectivas.
3. Comparación: vacíos, duplicación.

C. COORDINACION INTERINSTITUCIONAL Y PROBLEMAS

VI. PROYECTOS

- En ejecución
- En estudio
- En estado de idea.

VII. POTENCIALIDADES

Proyecciones y pronósticos.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

