

INT-1470

c. 2



C.
Distr.
INTERNA

E/CEPAL/ILPES/IN.4
2 de febrero de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

ILPES

Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social
Programa Servicios de Asesoría

ECUADOR - PLAN REGIONAL DE DESARROLLO CUENCA RIO GUAYAS
Y PENINSULA DE SANTA ELENA

Primer Informe Trimestral */

*/ Este documento ha sido preparado para ser presentado a las autoridades de la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE).

82-2-185

Indice

	<u>Página</u>
Introducción	
Primera Parte	1
I. METODOLOGIA PARA LA PREPARACION DEL DIAGNOSTICO REGIONAL	1
1. Delimitación de la región	1
2. Categorías de análisis	2
3. Metodología de análisis del Campo Analítico I	4
4. Visión integrada de la forma de preparación del diagnóstico	9
II. SITUACION DE LOS PRINCIPALES TRABAJOS	18
Campo Analítico I	18
1. Avance y problemas	18
2. Comentarios preliminares	18
3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo	20
DINAMICA DEMOECONOMICA REGIONAL RECIENTE E INSERCION NACIONAL DE LA REGION	20
1. Avances y problemas	20
2. Comentarios preliminares	21
3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo	22
EL SECTOR INDUSTRIAL EN LA REGION	23
1. Avance y problemas	23
2. Comentarios preliminares	23
3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo	24

	<u>Página</u>
EL SECTOR AGROPECUARIO EN LA REGION	25
1. Avance y problemas	25
2. Comentarios preliminares	26
3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo	27
PESCA	27
1. Avance y problemas	27
2. Comentarios preliminares	27
3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo	28
MINERIA	28
1. Avance y problemas	28
2. Comentarios preliminares	28
3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo	29
ORGANIZACION PRODUCTIVA Y ARTICULACION SOCIAL: INTENTO DE SUBREGIONALIZACION	29
1. Avance y problemas	29
2. Comentarios preliminares	29
3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo	30
INFRAESTRUCTURA Y VIAS DE COMUNICACION	30
1. Avance y problemas	30
2. Comentarios preliminares	31
3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo	32
CARACTERISTICAS FISICAS	32
1. Avance y problemas	32
2. Comentarios preliminares	32
3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo	33

	<u>Página</u>
ESTRUCTURA DE COMERCIALIZACION PARA PRINCIPALES PRODUCTOS	34
1. Avance y problemas	34
2. Comentarios preliminares	34
3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo	35
POBLACION Y ASENTAMIENTOS HUMANOS	35
1. Avance y problemas	35
2. Comentarios preliminares	36
3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo	37
Campo Analítico II	38
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	38
1. Avance y problemas	38
2. Comentarios preliminares	38
3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo	39
Campo Analítico III	39
ORGANIZACION INSTITUCIONAL	39
1. Avance y problemas	39
2. Comentarios preliminares	40
3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo	41
III. PROGRAMACION DE SEGUNDA FASE	41

	<u>Página</u>
Segunda Parte	46
I. DIAGNOSTICO PRELIMINAR	46
A. INTRODUCCION	46
B. DESARROLLO REGIONAL INTEGRAL	47
1. Crecimiento económico	47
2. Balance sectorial	54
3. Balance e integración espacial	56
4. Disparidades sociales regionales	59
5. Gestión regional	62

Primera Parte

I. METODOLOGIA PARA LA PREPARACION DEL DIAGNOSTICO REGIONAL

1 Delimitación de la región

La Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE) ejerce jurisdicción sobre la región natural de la cuenca y sobre la Península de Santa Elena.

El criterio adoptado para delimitar el área de estudio ha consistido en aproximar los límites naturales de la cuenca por medio de la división territorial correspondiente a parroquias y cabeceras cantonales que constituyen las unidades territoriales mínimas para efectos estadísticos. En tal sentido, han sido incluidas todas las parroquias y cabeceras cantonales que pertenecen total o parcialmente a la región natural. Adicionalmente, se incluyen todas las parroquias y cabeceras cantonales de la Península de Santa Elena que, si bien no pertenece a la cuenca, se encuentra bajo jurisdicción de CEDEGE. El resultado de este criterio de delimitación de la región es un conjunto de 121 parroquias y 30 cabeceras cantonales pertenecientes, a su vez, a 37 cantones y 8 provincias incluidas total o parcialmente en la región. ^{1/}

Cabe destacar que la adopción de este criterio inicial para la delimitación de la región ha tenido como objetivo facilitar la recopilación y el análisis de la información en que se basará el diagnóstico y no constituye, necesariamente, una propuesta para fines de planificación. En este sentido, el mismo diagnóstico deberá aportar información y elementos de juicio que permitan a las autoridades de CEDEGE negociar con las autoridades nacionales y con los organismos seccionales sus jurisdicciones respectivas para la formulación, coordinación e implementación de planes y programas.

^{1/} En el Anexo se presenta la lista de las jurisdicciones territoriales en base a las que se ha definido la región.

De acuerdo con la delimitación adoptada las provincias Guayas, Los Ríos y Bolívar forman íntegramente parte de la Cuenca del Río Guayas y Península de Santa Elena, mientras que Manabí, Cañar, Pichincha, Chimborazo y Cotopaxi se integran sólo parcialmente a la región. Para estas últimas provincias a nivel cantonal sucede otro tanto ya que algunos cantones están incluidos totalmente y otros sólo de manera parcial.

La aproximación a la región natural adoptada plantea algunas dificultades en términos de la disponibilidad de información pues los datos requeridos para la preparación del diagnóstico son procesados o publicados con diferente nivel de agregación territorial. En aquellos casos en que la unidad mínima corresponde a la parroquia o cabecera cantonal es posible agregar los datos para la región completa; otros, sin embargo, sólo se encuentran disponibles a nivel cantonal y aún provincial en cuyo caso se aproxima la región por defecto, es decir, se consideran representativos únicamente los cantones o provincias incluidos totalmente en la región.

En resumen, se utilizan tres representaciones territoriales de la región con grados decrecientes de aproximación a los límites naturales: i) suma de parroquias y cabeceras cantonales; ii) suma de cantones; iii) suma de provincias. La primera, es una aproximación por exceso y las restantes, por defecto.

2. Categorías de análisis

Los trabajos necesarios para elaborar un diagnóstico integral de la región han sido organizados en tres campos analíticos, según se describe a continuación:

Campo Analítico I

Identificación de los problemas que afectan a distintos sectores económicos y sociales localizados en diferentes áreas de la región.

Campo Analítico II

Revisión de las acciones programadas por el sector público en sus diversos niveles funcionales con especial referencia a su incidencia sobre la región.

Campo Analítico III

Examen de la organización institucional vigente y revisión de los principales mecanismos de coordinación interinstitucional utilizados.

Los dos últimos campos analíticos si bien son complementarios entre sí y con el primero son más fácilmente abordables en términos metodológicos por cuanto corresponden en buena medida al entorno de la región. Por lo tanto, su examen preliminar puede realizarse a un nivel de detalle que no requiere formas indirectas de evaluación del objeto de estudio para dirimir sus connotaciones regionales.

El objeto específico de estudio del Campo Analítico II, consiste en la revisión de las principales acciones contempladas por el sector público en la región con el fin de examinar el eventual impacto que éstas pueden tener sobre la problemática regional y detectar eventuales áreas de superposición, insuficiencias o complementariedad en los proyectos y programas identificados. En este sentido corresponde, por una parte, analizar la incidencia del Plan Nacional de Desarrollo sobre la región y, por otra, examinar el impacto regional, en los planos social, económico y político, de los macroproyectos en que tiene responsabilidad CEDEGE.

El Campo Analítico III apunta a delinear el contexto institucional en que deberá insertarse el Plan Regional con la finalidad de determinar los alcances de distintas opciones estratégicas relativas a la delimitación de su ámbito de aplicación y a los necesarios acuerdos de cooperación interinstitucional que pueda requerir la acción concertada necesaria para su implementación. Se requiere en esta parte, además, un análisis que permita evaluar la capacidad del sector público para atender los esfuerzos que demanda el proceso de desarrollo regional, la disponibilidad financiera y los mecanismos actuales de captación de recursos.

El Campo Analítico I tiene como objeto de estudio el análisis de la realidad específica de la región materializada en sus problemas económicos, sociales y políticos, espacialmente distribuidos y condicionada por las características del medio natural. La amplitud y complejidad de esta realidad requiere en su examen la colaboración estrecha de especialistas en diversas disciplinas cuyos trabajos individuales deben ser integrados para una interpretación global de la problemática regional. Asimismo, este análisis debe ser encarado en un contexto de información limitada una aproximación adecuada al objeto de estudio.

Por todos estos motivos, la amplitud y complejidad del análisis, su carácter interdisciplinario y la escasez de datos básicos, el proceso de investigación requiere una metodología más detallada que se presenta a continuación.

3. Metodología de análisis del Campo Analítico I

Desde un punto de vista temporal el análisis es abordado por medio de dos secuencias de tipo histórico, con distintos niveles de detalle. La primera, corresponde a los antecedentes del desarrollo a largo plazo de la región y constituye un aporte fundamental para comprender la problemática actual. El trabajo analiza la interrelación dinámica región-nación en cada una de las principales fases del modelo de desarrollo del Ecuador con el objetivo específico de examinar las características del proceso de acumulación y uso del excedente en el período correspondiente a cada fase, así como su incidencia sobre el proceso de diferenciación inter e intra-regional.

La segunda, se refiere a un período histórico más breve y reciente pero con un nivel de análisis más detallado, cuya organización se presenta en el Cuadro 1. El eje en torno al cual se ha articulado la construcción del diagnóstico ha sido el análisis de la Estructura Productiva de la Región, la cual puede ser afectada y/o modificada en conjunto o independientemente por las características y limitantes del medio natural; la organización de la producción y su articulación social localizadas espacialmente; por la organización territorial que expresa las características del medio humanamente construido, y, por la forma de inserción de la región en el contexto nacional.

Con base en la organización propuesta se describen a continuación el contenido del análisis y la forma de integración de los temas incluidos en el Cuadro 1 señalándose, en cada caso, las variables e indicadores a ser utilizados.

3.1 Organización de la producción y articulación social

Esta parte corresponde a un intento de aproximación a las características de la estructura intra-regional de la región. Básicamente, se apunta a delimitar subregiones de características productivas y sociales similares que permitan, a su vez, identificar áreas de problemas diferenciados para los cuales se puedan requerir políticas específicas.

La aproximación inicial se ha basado en el estudio desarrollado por el Programa Nacional de Regionalización Agraria (PRONAREG) con la colaboración de la "Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer (ORSTOM)". En este estudio 1/ se ha efectuado una zonificación del Ecuador a partir de un inventario de los recursos naturales renovables, humanos y económicos realizado en 1975 y con el objetivo de determinar zonas homogéneas (ZAPI) para la programación rural integrada.

El carácter fundamentalmente agropecuario del estudio no reduce su validez como primera aproximación a la delimitación de subregiones en la región bajo análisis ya que en ella predominan las formas rurales de producción.

Por otra parte, dividir la región en zonas homogéneas con base en las ZAPI no implica aceptar que efectivamente constituyen subregiones diferenciadas excepto como primera aproximación a la resolución de un problema que requiere una investigación más detallada. Esta subdivisión territorial provisoria, sin embargo, facilita el proceso de agregación estadística por zonas ya delimitadas y la incorporación de información no contenida en el estudio de PRONAREG-ORSTOM y que puede contribuir a consolidar una subregionalización más precisa. De esta manera, las veinticuatro ZAPI, incluidas total o parcialmente en la región, pueden finalmente agruparse en un número más reducido de zonas homogéneas o, más precisamente, subregiones con problemas socioeconómicos y medio ambientales de naturaleza similar.

Las variables utilizadas, presentadas en el Cuadro 1, permiten construir diversos indicadores para cuantificar la intensidad en el uso de los recursos naturales, la especialización productiva y la estructura de tenencia de la tierra en cada una de las subregiones. Asimismo, se incluyen indicadores de su evolución demográfica así como de la accesibilidad efectiva de la población a los servicios de educación y salud.

Esta primera aproximación cuantitativa a la delimitación de subregiones tiene como objetivo ayudar a interpretar el funcionamiento de la región sólo en términos cualitativos y, por consiguiente, pueden obviarse algunos problemas de información y medición. 2/

1/ Zonas Agrícolas para la Programación Integrada, Quito, Ecuador, abril, 1981.

2/ Algunas de las variables utilizadas en el estudio PRONAREG-ORSTOM son medidas por rangos más o menos amplios y no en valores absolutos, lo cual dificulta su agregación al ampliar aún más los rangos. En otros casos, la variable utilizada no permite una adecuada medición del concepto involucrado.

En etapas posteriores del trabajo, y en la medida que se encuentre disponible una base de información más amplia y precisa, la caracterización productiva y social intra-regional podrá ser más detallada. Sin embargo, la información disponible actualmente puede clasificarse en una matriz de zonas y atributos promedios, que acompañada de los respectivos mapas de localización geográfica de cada zona, permitirá una primera caracterización espacial de la problemática social y económica de la región.

Seguidamente, el estudio de las zonas homogéneas debe vincularse con el análisis de la estructura productiva regional.

3.2 La estructura productiva de la región

En el análisis de la estructura productiva de la región se examinan por separado las estructuras de producción agrícola, industrial, pesca y minería, así como las características del sector agroindustrial.

La información disponible en la actualidad para el análisis de estos sectores sólo presenta desagregación territorial a nivel de provincia y, por lo tanto, el estudio podrá referirse únicamente a la suma de las provincias Guayas, Los Ríos y Bolívar. Los datos, por lo tanto, conducirán a una subestimación de la actividad económica total de la región que puede ser más relevante en el caso agrícola, pero no tanto en el industrial ya que el sector manufacturero fabril - para el cual se realiza el análisis - está casi totalmente localizado en la Provincia de Guayas y dentro de ésta en la ciudad de Guayaquil como de igual modo lo están las actividades de pesca y minería.

En el Cuadro 1 se describe la vinculación entre el análisis sectorial-regional y el nivel nacional utilizando como ejemplo el caso del sector agrícola por cuanto presenta una mayor dispersión geográfica en la región. Así, en el caso que a nivel nacional se pretendiera alterar la estructura de producción agrícola otorgando prioridad al cultivo del arroz este objetivo se manifestaría con mayor fuerza en aquellas zonas homogéneas de especialización arroceras; en éstas es posible que fuera necesario remover obstáculos al crecimiento de la producción como podría ser el caso de una estructura de tenencia de la tierra ineficiente.

Continuando con el ejemplo de la agricultura, se utilizarán como principales variables de análisis la superficie cosechada y sembrada, producción física, rendimientos y valor de producción.

Una vez establecida la estructura de la producción para dos puntos en el tiempo se determinará el patrón de especialización en base al cual estimar coeficientes de ponderación regional. El análisis dinámico correspondiente a los cultivos más relevantes para la región se hará sobre la base de datos nacionales en lo relativo a producción, consumo, exportaciones e importaciones. En el Cuadro 1 se distingue entre los productos orientados predominantemente al mercado internacional o al mercado interno.

La vinculación entre el análisis regional y nacional de las producciones relevantes permitirá, por medio de los coeficientes de ponderación, establecer la importancia de la región a nivel nacional en términos tanto de su contribución al Producto Bruto Interno como en lo relativo a su participación en la generación de divisas.

Este análisis se desarrollará para cada uno de los sectores productivos señalados anteriormente, utilizando como variables, en una primera etapa, las indicadas en el Cuadro 1 y perfeccionándolo luego mediante estudios sectoriales pormenorizados.

3.3 Dinámica regional, nacional y ponderación de la región

La ponderación de la región en la nación permitirá establecer aproximadamente su nivel de actividad económica así como el dinamismo relativo de los sectores a nivel regional y nacional. En consecuencia, puede inferirse, por un lado, la contribución de la región al cumplimiento de determinados objetivos nacionales y, por otro, las consecuencias a nivel de las distintas subregiones de un crecimiento del empleo, de cambios en la productividad o en la estructura de tenencia de la tierra, etc.

El dinamismo diferenciado que pueden presentar las actividades en la región y en la nación constituye una manifestación concreta de los sectores que a nivel regional presentan una mayor posibilidad de desarrollo que puede estar afectado por el tipo de políticas originadas en el nivel central. Por ello en el Cuadro 1 también se incluyen algunos elementos que en rigor corresponden a fases posteriores al diagnóstico como es el caso del análisis de la evolución futura de la oferta y demanda a nivel nacional de las principales producciones regionales y que puede asumir la forma de estudios de balances de materiales. A partir de estos balances sería posible identificar proyectos de desarrollo que, enmarcados en los objetivos nacionales y regionales, determinarían el tipo de participación de la región en el desarrollo nacional.

La secuencia descrita: Organización de la Producción y Articulación Social _____, Estructura Productiva Regional _____, Ponderación de la Región _____, Dinámica Regional Nacional retrata la articulación de un sistema económico social regional cuyo funcionamiento está, además, condicionado por las Características y Limitantes del Medio Natural y la Organización Territorial.

3.4 Características y limitantes del medio natural

En esta parte se plantea un análisis de las características físicas de la región tanto en lo que se refiere a factores geográficos, climáticos y topográficos como en lo que se refiere a la delimitación de subcuencas hidrográficas. Esta presentación debe acompañarse de un análisis del recurso suelo en la región, propendiendo a una zonificación de sus usos. La caracterización resultante debe complementar la delimitación de áreas homogéneas correspondiente a la parte de Organización de la Producción y Articulación Social, en forma quizás más agregada llegando a determinar, por ejemplo, las características del medio natural asociadas con un cierto número de ZAPI. Es decir, en términos de un diagnóstico integrado del medio natural es bien probable que se identifiquen, por ejemplo, tres o cuatro subregiones de características internas similares a las cuales pueda corresponder un cierto número de áreas homogéneas que se diferencian entre sí en términos de otros atributos.

3.5 La organización territorial

Esta parte se refiere principalmente a las características del medio construido por el hombre tanto en su proceso de dominación y explotación de los recursos naturales, como en la satisfacción de sus necesidades básicas de subsistencia.

En este trabajo se estudiará la infraestructura física y vías de comunicación, dotación de servicios básicos para la población urbana y rural (agua potable, alcantarillado, vivienda, educación, salud) y se construirán índices areales de accesibilidad a servicios.

Este estudio debe entregar elementos para evaluar las limitantes y posibilidades que proporciona el medio construido por el hombre para el desarrollo de sus actividades económicas y sociales.

4. Visión integrada de la forma de preparación del diagnóstico

En el Cuadro 2 se presenta una visión integrada de la lógica que se ha utilizado para la preparación del diagnóstico regional que incluye, además, algunos de los objetivos de desarrollo regional que debería perseguir el Plan. Como se puede apreciar en el Cuadro 2 los objetivos que se plantean para cada una de las áreas de estudio definidas tendrán una repercusión específica sobre la estructura productiva regional.

PROVINCIAS, CANTONES Y PARROQUIAS DE LA CUENCA DEL RIO GUAYAS Y DE LA PENINSULA DE SANTA ELENA

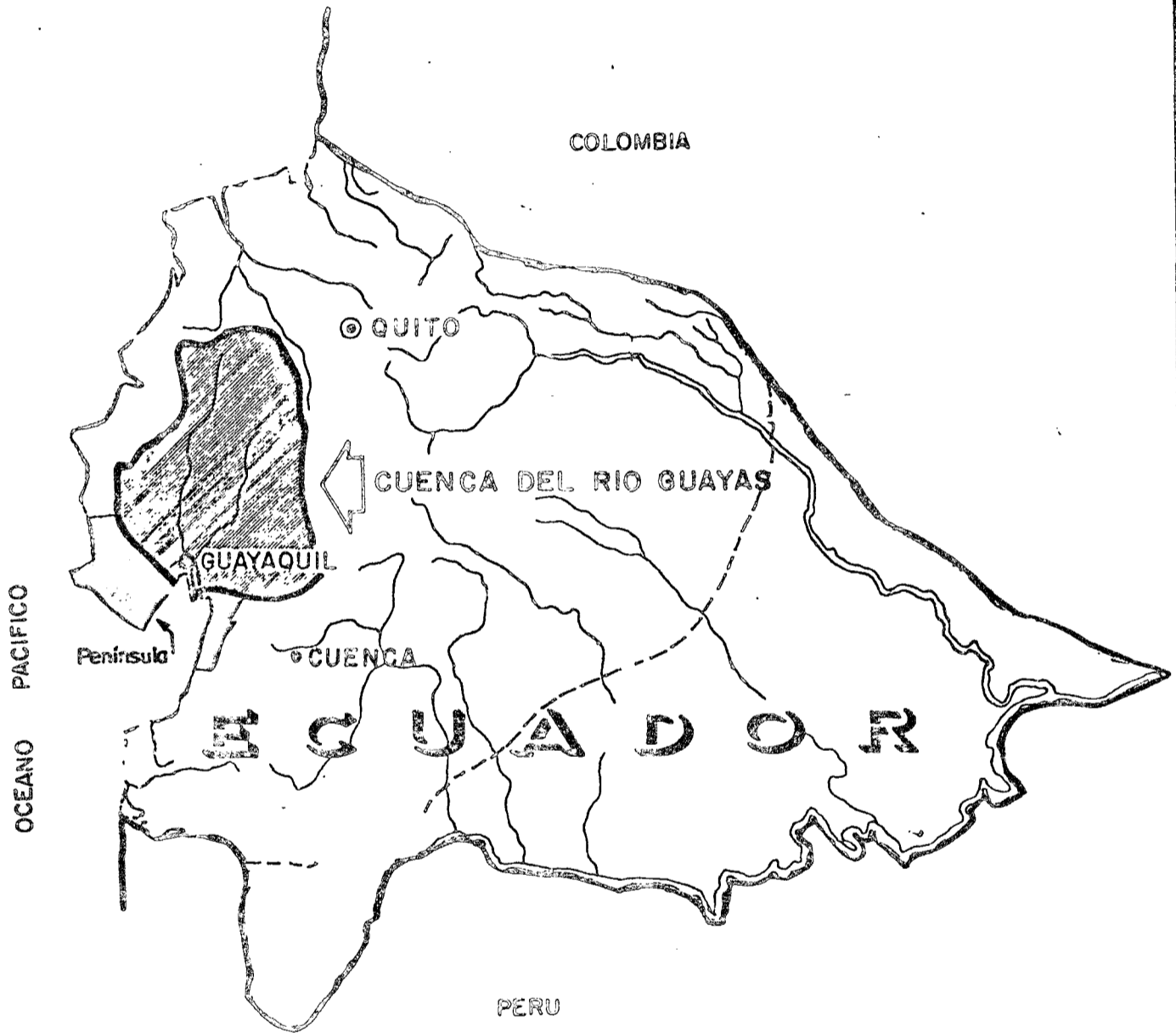
<u>Provincia</u>	<u>Cantón</u>	<u>Cabecera Cantonal</u>	<u>Parroquia</u>
1. Guayas	1. Guayaquil	1. Guayaquil	Guayaquil (16 parroquias urbanas) Area Metropolitana
			1. Chongón
			2. Juan Gómez Rendón
			3. Morro
			4. Playas
			5. Posorja
			6. Balao
			7. Tenguel
			8. Puná
	2. Balzar	2. Balzar	9. Colimes
	3. Daule	3. Daule	10. Isidro Ayora
			11. Juan Bautista Aguirre
			12. Baquerizo Moreno (Las Lojas)
			13. Lomas de Sargentillo
			14. Palestina
			15. Pedro Carbo
			16. Piedrahita
			17. Santa Lucía
	4. El Empalme	4. El Empalme	18. Guayas (Pueblo Nuevo)

<u>Provincia</u>	<u>Cantón</u>	<u>Cabecera Cantonal</u>	<u>Parroquia</u>
	5. Milagro	5. Milagro	19. Chobo 20. Bucay 21. Mariscal Sucre 22. Roberto Astudillo
	6. Naranjal	6. Naranjal	23. Jesús María 24. San Carlos 25. Santa Rosa de Flandes 26. Taura
	7. Naranjito	7. Naranjito	
	8. Samborondón	8. Samborondón	27. Tarifa
	9. Urbina Udo	9. Salitre	28. General Vernaza 29. Victoria
	10. Yaguachi	10. Yaguachi	30. Alfredo Baquerizo Moreno 31. Lorenzo de Garaycoa 32. Marcelino Maridueña 33. El Triunfo 34. Pedro J. Montero 35. Simón Bolívar 36. Yaguachi Viejo
	11. Salinas	11. Salinas	37. Anconcito 38. La Libertad 39. José Luis Tamayo
	12. Santa Elena	12. Santa Elena	40. Atahualpa 41. Colonche 42. Chanduy 43. Simón Bolívar (Julio Moreno) 44. Manglaralto 45. San José de Ancón

<u>Provincias</u>	<u>Cantones</u>	<u>Cabeceras Cantonales</u>	<u>Parroquias</u>
2. Los Ríos	13. Babahoyo	13. Babahoyo	46. Barreiro 47. Caracól 48. Febres Cordero 49. Montalvo 50. Pimocha
	14. Baba	14. Baba	51. Guare 52. Isla de Bejucal
	15. Puebloviejo	15. Puebloviejo	53. Puerto Pechiche 54. San Juan
	16. Quevedo	16. Quevedo	55. Mocache 56. Valencia
	17. Urdaneta	17. Catarama	57. Ricaurte
	18. Ventanas	18. Ventanas	58. Zapotal
	19. Vinces	19. Vinces	59. Antonio Sotomayor 60. Palenque
3. Manabí	20. Paján	20. Paján	61. Camposano 62. Cascol 63. Guale 64. Lascano
	21. El Carmen	21. El Carmen	
	22. Chone	22. Chone	65. Ricaurte 66. Flavio Alfaro
	23. Bolívar	-	67. Pichincha
	24. Santa Ana	-	68. La Unión 69. Olmedo
	25. 24 de Mayo		70. Bellavista 71. Noboa
4. Bolívar	26. Guaranda	23. Guaranda	72. Echeandía 73. Facundo Vela 74. Guanujo 75. Julio Moreno 76. Las Naves 77. Salinas 78. San Lorenzo 79. San Simón 80. Santa Fé 81. Simiatuc

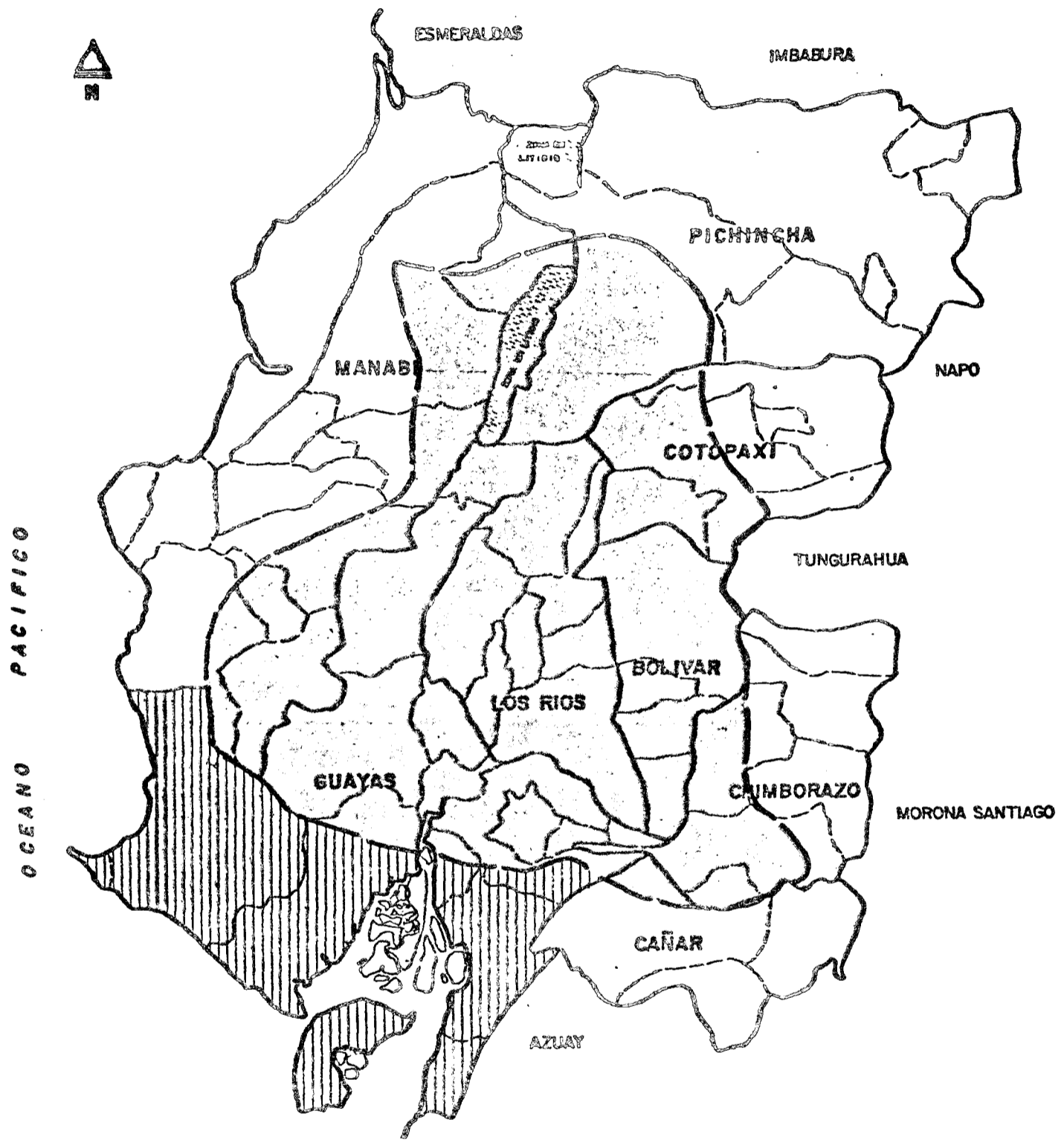
<u>Provincias</u>	<u>Cantones</u>	<u>Cabeceras Cantonales</u>	<u>Parroquias</u>
	27. Chillanes	24. Chillanes	82. San José del Tambo
	28. Chimbo	25. San José de Chimbo	83. Asunción
			84. La Magdalena
			85. San Antonio
			86. San Sebastián
			87. Telimbela
	29. San Miguel	26. San Miguel	88. Balzapamba
			89. Bilován
			90. San Pablo de Arenas
			91. Santiago
			92. San Vicente
5. Cañar	30. Cañar		93. Chontamarca
			94. General Morales
			95. Manuel J. Calle
			96. La Troncal
6. Pichincha	31. Santo Domingo de los Colorados	27. Santo Domingo de los Colorados	
7. Cotopaxi	32. Latacunga	-	97. Pucayacu
	33. Pangua	28. El Corazón	98. Moraspungo
			99. Pinllopata
			100. Ramón Campaña
	34. Pujilí	-	101. Angamarca
			102. La Maná
			103. Pilaló
			104. Tingo
8. Chimborazo	35. Alausí	29. Alausí	105. Achupallas
			106. Cumandá
			107. Guasuntos
			108. Huigra
			109. Multitud
			110. Pistishí
			111. Pumallacta
			112. Sevilla
			113. Sibambe
			114. Tixán

<u>Provincias</u>	<u>Cantones</u>	<u>Cabeceras Cantonales</u>	<u>Parroquias</u>
*	36. Colta	-	115. Cañi 116. Juan de Velasco 117. Pallatanga
*	37. Chunchi	30. Chunchi	118. Capzol 119. Compud 120. Gonzol 121. Llagoa



UBICACION DE LA CUENCA DEL RIO GUAYAS Y PENINSULA DE SANTA ELENA EN EL PAIS

CEDEGE
PLAN REGIONAL
CUENCA DEL GUAYAS



- - - - - Límites Provinciales
 - - - - - Límites Cantonales
 - - - - - Límites Parroquiales

CEDEGE
 PLAN REGIONAL
 CUENCA DEL GUAYAS

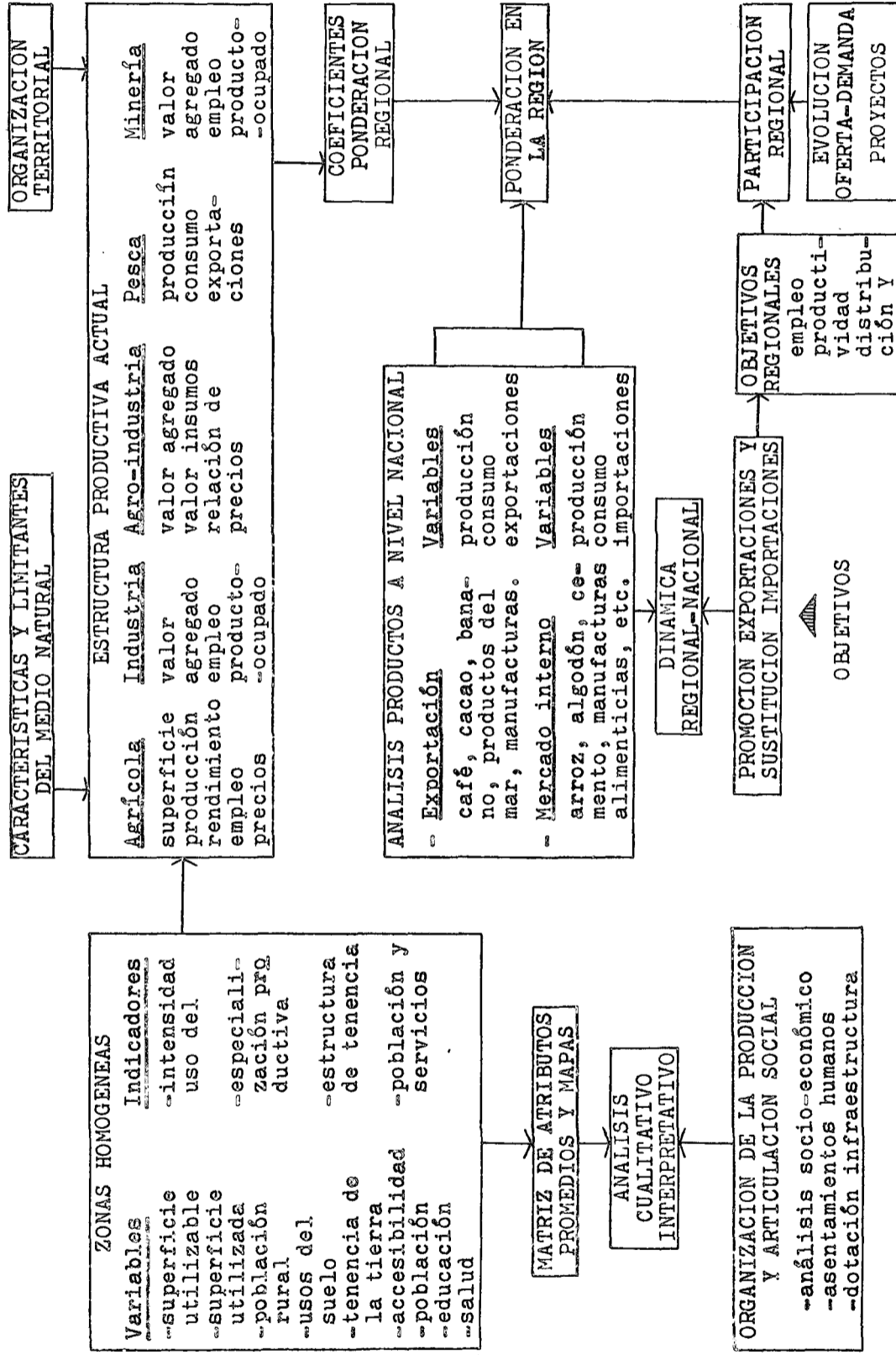
MAPA DE DIVISION POLITICA
 CO NIVEL CANTONAL

ESCALA: 1:500,000
 FECHA: MARZO DE 1978

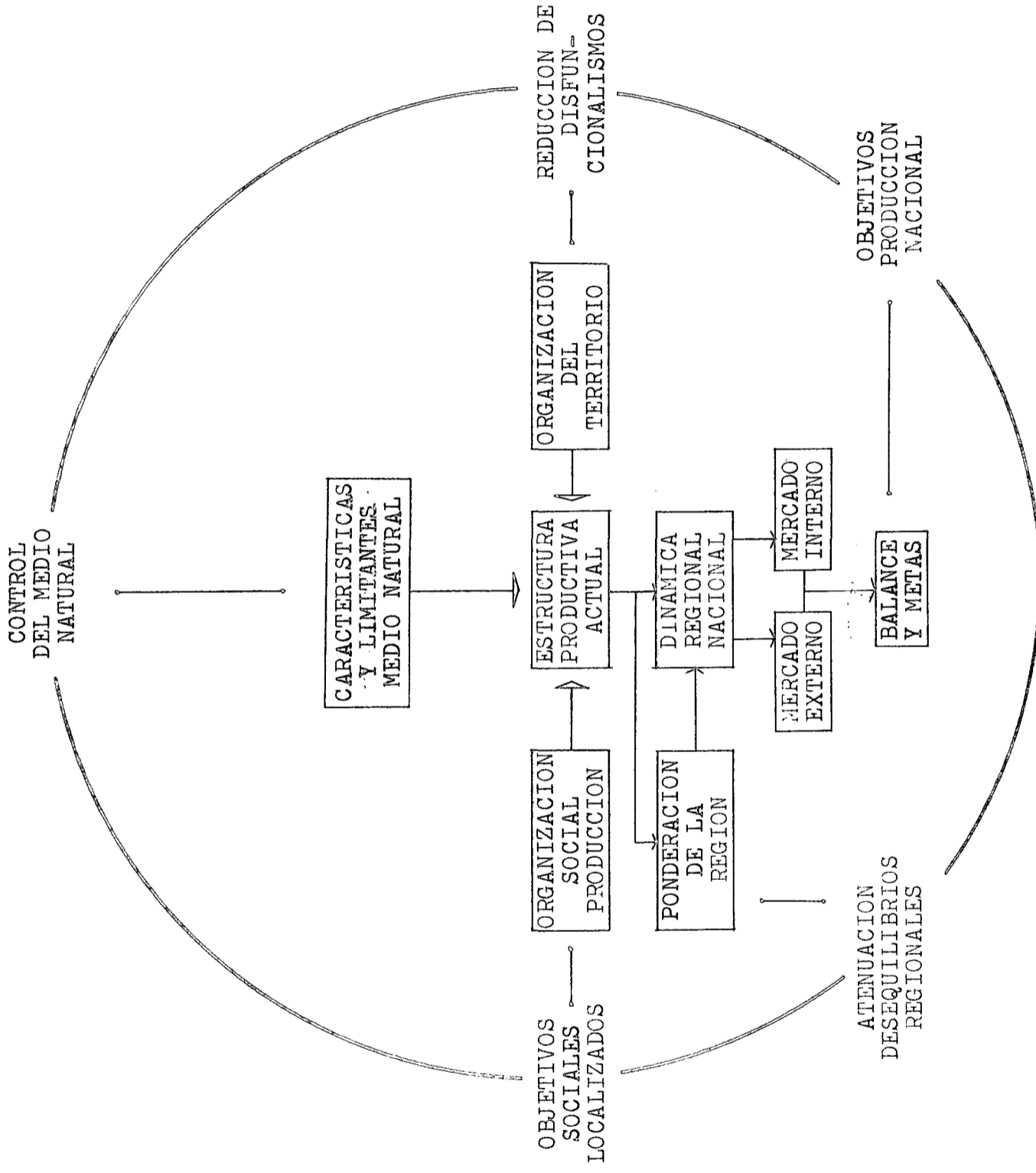
* CUENCA HIDROGRAFICA
 * ZONA SUR Y PENINSULA
 DE STA. ELENA



Cuadro N° 1: Metodología Diagnóstico Regional



Cuadro N° 2 : Integración y uso del Diagnóstico



II. SITUACION DE LOS PRINCIPALES TRABAJOS

Campo Analítico I

INSERCIÓN HISTÓRICA DE LA REGIÓN EN LA ECONOMÍA NACIONAL

1. Avances y problemas

En este estudio se plantean, en una perspectiva histórica, las principales características que ha revestido el proceso de desarrollo en el Ecuador y la participación que la región ha tenido en el mismo, destacando las particularidades más sobresalientes de su inserción nacional.

En el enfoque se resalta la periodización de los más importantes ciclos agroexportadores, en los cuales tiene una participación decidida la región, señalando algunas de las formas en que ésta fue afectada tanto en el ámbito económico, como social y político.

Más que un problema, lo que queda por dilucidar en este trabajo es el grado de profundización que se considere conveniente dar al mismo.

2. Comentarios preliminares

Algunas de las principales conclusiones que se pueden extraer de este estudio son:

a) El desarrollo económico y social, tanto del país como de la región, se puede dividir en tres períodos de auge económico y en uno intermedio. En primer lugar, el período de auge caacotero que va aproximadamente entre 1880 y 1920; el período intermedio más depresivo aunque con una mayor diversificación de las exportaciones (banano, café, cacao, arroz), que se puede situar entre 1935 y 1948; en tercer lugar, el período correspondiente al boom bananero entre 1950-1970; y, finalmente, el período de bonanza petrolera que comienza aproximadamente en 1972.

b) El tipo de producción agrícola a que dió lugar el boom cacaotero está caracterizado por la temprana introducción de relaciones de producción salariales, por contraposición con el tipo de relaciones que predominaban en la sierra. Las grandes explotaciones que caracterizan a la producción cacaotera, sin embargo, revisten un carácter más bien mediano en el caso de la producción bananera en el período en que comienza la bonanza de este último producto.

c) En el período del boom bananero se advierte una mayor extranjerización de la producción de este cultivo, provocado por el traslado de algunos multinacionales al país en tiempos en que la producción bananera, principalmente de Centroamérica, entraba en aguda crisis.

d) En los períodos de auge de la economía de agroexportación del litoral, se provocan intensos procesos migratorios sierra-costa, los cuales revistieron luego un marcado carácter rural-urbano en los períodos de agotamiento de cada ciclo económico.

e) Se advierte un muy leve desarrollo industrial en los años correspondientes al ciclo cacaotero, el cual adquirió un mayor impulso en la época correspondiente al boom bananero.

f) En la década de los 60 se advierte un mayor impulso a la industrialización, que apoyada en el modelo de sustitución de importaciones, requiere una gran protección estatal.

g) La mayor dinamización del proceso de industrialización, sin embargo, corresponde a la época del auge petrolero, la cual viene acompañada de un cambio en el carácter del Estado que se transforma en el principal agente apropiador de los excedentes petroleros e impulsor, por lo tanto, de ese proceso de industrialización.

h) El proceso de industrialización reciente ha estado caracterizado por generar poco empleo y ser altamente dependiente del exterior tanto en la provisión de materias primas como en la incorporación tecnológica.

3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo

Se advierte la necesidad de hacer un estudio en mayor profundidad para la época del boom petrolero destacando, en lo posible, el tipo de asignación regional que se hizo de los excedentes captados por el Estado. Asimismo, sería conveniente analizar con mayor detalle como ha afectado a la región el nuevo carácter del Estado que, al privilegiar a la industria como sector dinámico de la economía, plantea o puede plantear, una redefinición del tipo de inserción de la región en la nación.

DINAMICA DEMOECONOMICA REGIONAL RECIENTE E INSERCIÓN NACIONAL DE LA REGION

1. Avances y problemas

Utilizando la información censal de los años 1962 y 1974 se construyeron indicadores regionales para ambos períodos buscando analizar la estructura productiva de la región así como las principales particularidades de su evolución en el período intercensal.

Este análisis utilizó como variable la población económicamente activa distribuida por ramas de actividad y provincia - abarcando por lo tanto las Provincias de Guayas, Los Ríos y Bolívar - y fue complementado con un análisis más específico de los sectores industrial fabril y agrícola de la región. Para estas últimas ramas de actividad también se construyeron indicadores regionales que mostraron la estructura industrial y agrícola de la región, el nivel de actividad en ambos sectores y las principales actividades productivas.

Las limitaciones de este análisis se relacionan con la utilización de la PEA como variable de medición de la actividad económica, razón por la cual también se incursionó en el análisis de los sectores industrial y agrícola para los cuales se pudo obtener información más directa - valor agregado, empleo, valor de producción - desagregada por actividades y provincias.

En segundo lugar, los últimos censos disponibles son para los años 1962 y 1974, no habiendo, por lo tanto, información más reciente para hacer un análisis de este tipo.

En tercer lugar, el análisis está planteado sólo para Guayas, Los Ríos y Bolívar ya que la información está desagregada sólo a nivel provincial, por lo que la medición de actividad económica que se hizo es una subestimación del verdadero nivel de actividad de la región.

2. Comentarios preliminares

Algunas de las principales conclusiones que se pueden extraer de este trabajo son:

a) La región constituida por las tres Provincias señaladas anteriormente presenta, en forma agregada, un alto grado de diversificación económica el cual, sin embargo, reviste gran heterogeneidad intraregional. Efectivamente, tal situación se debe a la ponderación de la Provincia del Guayas, que presenta una estructura económica altamente diversificada por contraposición con Los Ríos y Bolívar que son altamente especializados básicamente en la rama 1: Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca.

b) En términos de evolución demoeconómica la región en su conjunto presenta un dinamismo mayor que el promedio nacional. Esto, sin embargo, también esconde heterogeneidad interna.

Mientras Guayas como un todo creció proporcionalmente más que el país en su conjunto, se advierten retrocesos importantes en algunos de sus sectores de actividad, tales como construcción, comercio y transportes. Los Ríos, por su parte, también tiene un crecimiento proporcional mayor que el del país, en gran parte, debido al mayor dinamismo de su actividad agrícola.

Bolívar, sin embargo, acusa un gran deterioro en su nivel de actividad económica general con tasa de crecimiento negativo en el período.

c) Las tres Provincias en su conjunto aportan, estimativamente, con un 36.1% de la actividad económica nacional, siendo clasificado Guayas como un centro económico de tamaño grande, Los Ríos mediano menor y Bolívar pequeño.

d) El valor agregado de la industria fabril estaba concentrado en un 98.8% en la Provincia de Guayas, sin que se registrara actividad de esta naturaleza en Bolívar. Las principales ramas de especialización son:

- 31 (Productos alimenticios, bebidas y tabaco)
- 35 (Fabricación de sustancias químicas y de productos químicos; derivados del petróleo y del carbón; productos de caucho y plásticos)
- 34 (Fabricación de papel y productos de papel; imprenta y editoriales)
- 36 (Fabricación de productos minerales no metálicos exceptuando los derivados del petróleo y del carbón); y
- 37 (Industrias metálicas básicas).

La región aportaba en el año 1976 el 50.6% del valor agregado industrial nacional.

e) En términos de la actividad agrícola, la Provincia de Guayas presentaba una alta diversificación, la de Los Ríos una diversificación mediana y la de Bolívar una alta especialización. En conjunto la región aportaba un 38.4% del valor de la producción agrícola nacional, siendo Guayas clasificado como un Centro Agrícola grande, Los Ríos mediano y Bolívar de tamaño mediano menor. Los principales productos de especialización en las Provincias de la costa (Guayas, Los Ríos) eran arroz, caña de azúcar, cacao, algodón, banano, piña, tomate, maíz duro; en Bolívar, principalmente, caña de azúcar y naranja.

3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo

Se puede considerar que este trabajo ofrece, en términos generales, un marco de referencia para apreciar la inserción nacional de la región destacando algunas de sus principales particularidades productivas. En términos de un análisis demoeconómico el trabajo se podrá dar por concluido en esta fase, considerando que las áreas de profundización que abre se refieren a industria y agricultura, tareas que, en todo caso, se deben abordar y profundizar en los estudios sectoriales.

EL SECTOR INDUSTRIAL EN LA REGION .

1. Avance y problemas

En este estudio se plantea un análisis del sector manufacturero fabril de la región en los años 1970 y 1978. Se calculan indicadores regionales relativos a la estructura industrial de la región y a su especialización manufacturera para ambos años, utilizando como variables de análisis el valor agregado el empleo y la productividad. Se presenta, también, un análisis de la evolución del sector en la región y en el país, en el período considerado, resaltando las principales particularidades de este proceso.

Los problemas que presenta este trabajo son, por una parte, la obtención de cierta información relevante (como por ejemplo, deflatores) que permita hacer comparables las cifras; aun cuando se calculó un deflactor, el mismo puede que no sea el más apropiado y, por otra, el hecho que la información desagregada por Provincias sólo se encuentra al nivel de dos dígitos de la CIIU, cuestión que impide un análisis más detallado del sector.

2. Comentarios preliminares

Algunas conclusiones que se pueden obtener de este estudio son:

a) El sector manufacturero fabril de la región estaba principalmente localizado en la Provincia de Guayas la cual en términos de valor agregado industrial significaba el 99.2% de la región en 1970 y 98.4% en 1978. De esta forma, las características del sector en la región serán básicamente las que éste tenga en la Provincia de Guayas.

b) La región que hacia 1970 estaba especializada principalmente en las ramas 31, 34, 35 y 36, en 1978 lo estaba en las ramas 31, 34, 36 y 37. ^{1/} El cambio en especialización se debe, en cuanto a la rama 35,

^{1/} Las ramas son: 31 (productos alimenticios, bebidas y tabacos); 34 (fabricación de papel y productos de papel, imprenta y editoriales); 35 (fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo y del carbón, caucho y plásticos); 36 (fabricación productos minerales no metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y el carbón); 37 (industrias metálicas básicas).

al fuerte proceso de concentración en la generación del valor agregado que la misma experimenta en Esmeraldas haciendo declinar la importancia de Guayas a nivel nacional. La rama 37 se incorpora a los subsectores de especialización de Guayas en 1978 debido a su gran dinamismo durante el período en la región.

c) La región que en 1970 generaba el 52.6% del valor agregado industrial nacional y el 41.3% del empleo industrial nacional, varía su posición relativa hacia 1978 generando el 41.9% del valor agregado y el 39.3% del empleo industrial nacional. Esta pérdida en su posición relativa, sobre todo en términos de valor agregado, se debe al menor dinamismo que tuvo la industria en la región comparada con el nivel nacional.

d) Lo anterior se manifiesta en que mientras la tasa de crecimiento promedio anual del valor agregado industrial a nivel nacional fue de 10.9% entre 1970 y 1978, en el Guayas alcanzó un 7.8%. En términos del empleo industrial a nivel nacional, éste creció al 9.5% anual mientras que en la Provincia de Guayas lo hizo al 8.8% anual.

e) Se advierte que en la Provincia la mayor parte de las ramas industriales experimentan un dinamismo inferior al que exhibieron esas mismas ramas a nivel nacional.

f) Aun cuando la Provincia del Guayas exhibía una productividad promedio de la mano de obra superior al promedio nacional en ambos años se advierte un descenso en la misma entre 1970 y 1978.

g) En parte, la explicación de lo anterior puede estar en que el crecimiento del empleo en Guayas ha sido mayor que el crecimiento del valor agregado industrial.

3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo

Este trabajo constituye sólo un primer encuadre del sector industrial en la región. Se requiere mayor profundización en el estudio tanto en lo que se refiere a una mayor desagregación de los datos como en los aspectos relativos al tipo de especialización manufacturera en la región buscando dilucidar el tipo de patrón de industrialización que ha caracterizado su desarrollo.

En este sentido sería importante establecer las diferencias entre pequeña, mediana y gran industria para apreciar el grado de concentración de la industria manufacturera; los tipos de insumos utilizados; encadenamientos que ha generado; distribución del ingreso; tipo de propiedad pública o privada, nacional o extranjera; viabilidad de desarrollo de ciertas ramas industriales; tamaño de mercado; tipo de orientación de la industria hacia el mercado nacional o extranjero; leyes de fomento; mercados de integración, etc., todo esto desde una perspectiva regional.

EL SECTOR AGROPECUARIO EN LA REGION

1. Avances y problemas

La base de los datos con los cuales se pretende realizar el análisis corresponde a informaciones anuales del Ministerio de Agricultura y Ganadería en lo referente a superficie en cultivos, volúmenes de producción, rendimientos y precios por productos a nivel mayorista. Para la primera etapa se han definido como parámetros de comparación los años 1974 (que corresponde al II Censo Agropecuario) y 1979, con el objetivo posterior de completar una serie histórica con los años 1975-76-77 y 78.

La agregación de los datos a nivel provincial ha impedido trabajar con unidades geográficas menores (cantones o parroquias) para el total y principales producciones agrícolas de la región; aún más, ha sido necesario crear una base subregional de análisis con las Provincias que integran en forma total la Cuenca del Guayas y Península de Santa Elena, esto es, Guayas, Los Ríos y Bolívar. Esta situación conduce, a subestimar la potencialidad agrícola de la región a pesar de que las Provincias señaladas explican un 40% de la producción nacional.

El tiempo dedicado al análisis preliminar del sector ha impedido un análisis a nivel de cada Provincia por separado, pero así se hará en el diagnóstico definitivo. Esta limitación dificulta el análisis intraregional y deja en suspenso el tratamiento de aspectos importantes como, por ejemplo, la distribución territorial de la producción agrícola.

El informe, al momento, contiene datos para 30 productos agrícolas regionales en lo referente a superficie, producción (volumen y valor) y rendimientos, tanto para 1974 y 1979. El análisis sectorial - regional en base a algunos indicadores (tamaño, localización, especialización, etc.) se encuentra avanzado para 1974. Es conveniente anotar que la ponderación por precios de las distintas producciones provocó la reducción del universo de análisis desde 43 productos a 30 y aún de estos últimos se ha creído conveniente extraer sólo el 40% a fin de acelerar el trabajo, reducciones que, sin embargo, no desvían o deforman el análisis.

2. Comentarios preliminares

En el nivel actual del trabajo se pueden explicitar las siguientes conclusiones tentativas para el año 1974:

a) La región concentra más del 40% de la superficie en cultivos del país y más del 50% del valor de la producción agrícola nacional.

b) Esta incidencia, sin embargo, era representada sólo por el 24% de las producciones agrícolas que copaban el 90% de la superficie regional en cultivos y generaban el 89% del valor de la producción agrícola.

c) Los rendimientos agrícolas por hectárea en el 75% de los casos fueron superiores al promedio nacional; y el rendimiento regional fue 12% superior al del país en su conjunto.

d) Los cultivos más dinámicos corresponden a los productos agrícolas de exportación (80% del valor regional); seguido de los productos de consumo masivo interno (12%) y en tercer lugar, los productos agroindustriales (8%).

e) Existe una marcada correlación entre superficie cosechada y valor de la producción generado (en términos porcentuales) para los productos considerados lo que podría evidenciar una relativa racionalidad en el uso del suelo frente a los requerimientos de los distintos mercados quizás como consecuencia de la antigua experiencia agrícola de la región.

3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo

El análisis que se ha planteado al detectar las principales producciones agropecuarias de la región debe ser vinculado con el nivel nacional para conocer la forma de participación de la región sobre las necesidades de abastecimiento interno nacional y/o de exportaciones de cada producto. Este análisis de la dinámica regional/nacional debería tener como contrapartida un estudio más detallado de las formas de producción por principales cultivos en la región, los tipos de organización social a que ellas dan origen, el tipo de estructuras de tenencia de la tierra que enmarcan las explotaciones, problemáticas que deberían posibilitar una mayor comprensión del tipo de diferencias intraregionales de carácter económico y social que se manifiestan en la región.

PESCA

1. Avances y problemas

Se adelantó la información relativa a las manufacturas pesqueras en base a las encuestas industriales de 1970 y 1978 y estadísticas del Instituto Nacional de Pesca para 1977.

Los problemas que se han encontrado se refieren a la obtención de información elaborada sobre la captura pesquera y sobre otros años.

2. Comentarios preliminares

La manufactura pesquera ha sido una actividad con mayor dinamismo regional y nacional, que el promedio que se manifiesta en un incremento de su participación en el valor agregado manufacturero de 2.8% a 3.2% entre 1970 y 1978.

La mayor parte de este crecimiento se localizó en la Provincia del Guayas cuya producción física representa, aproximadamente, el 80% de la producción nacional.

La dinámica de esta actividad ha sido posible por la existencia del recurso natural, con abundancia de especies y con una demanda externa muy propicia, que explican que el aporte de la Provincia del Guayas alcance un 80% de la exportación de manufacturas pesqueras.

3. Temas que requieren estudios para el diagnóstico definitivo

Se deberá completar la información sobre captura pesquera, la estructura de precios y de comercialización, la capacidad de flota y la organización social de la producción.

También será relevante un análisis de la capacidad instalada industrial y su utilización, el nivel tecnológico, el desarrollo y diversificación del mercado interno y externo, así como la estructura empresarial.

MINERIA

1. Avances y problemas

Se recopiló la información existente en las encuestas de industria y minería para 1970-1978.

Los problemas son la alta agregación de estas ramas de actividad y la no inclusión de actividades de pequeña magnitud.

2. Comentarios preliminares

La actividad minera en las 3 Provincias de la región está concentrada en la Provincia del Guayas y ha tenido una evolución relativamente lenta.

El sector con mayor significación en el valor agregado generado es el petrolero, localizado en la Península de Santa Elena, aunque su incidencia en el país pasó de ser un 100% en 1970 a sólo un 1.7% en 1978. Sin embargo, esta actividad puede revitalizarse en la región por el desarrollo del potencial hidrocarbúrico del Golfo de Guayaquil y de un complejo industrial ligado al mismo en la Península.

3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo

Se deberá analizar el potencial de desarrollo hidrocarburífero y las implicaciones del complejo industrial.

Por otra parte, se reconocerán otros potenciales mineros, especialmente en el campo de los minerales no metálicos.

Es posible que existan actividades no registradas de pequeñas explotaciones no metálicas y que sería conveniente detectar y reconocer sus problemas.

ORGANIZACION PRODUCTIVA Y ARTICULACION SOCIAL: INTENTO DE SUBREGIONALIZACION

1. Avances y problemas

En esta etapa se ha logrado tan sólo construir una matriz de información distribuida por zonas caracterizadas como homogéneas y variables que expresan atributos promedios. Se han obtenido datos para construir indicadores de intensidad de uso del suelo, especialización productiva, tenencia de la tierra, variaciones poblacionales, escolaridad, analfabetismo y salud.

El principal problema de este estudio ha sido la agregación de la información que, en esta fase, sólo ha sido obtenida por rangos y no en valores absolutos. Además la poca precisión en la definición de algunos conceptos provenientes de las fuentes de información investigadas ha dificultado el trabajo de agregación estadística.

2. Comentarios preliminares

Algunos comentarios preliminares que se pueden establecer son:

a) Como es evidente se aprecia en términos de la especialización de la producción una gran diferencia entre las zonas homogéneas de la costa y las de la sierra.

b) En las zonas de la costa se advierte que las que están ubicadas principalmente en Manabí son áreas principalmente de pasturas; las de Guayas y Los Ríos o son arroceras, o son algo diversificadas con la predominancia de algún cultivo como puede ser el banano, el arroz, o cacao - café - frutales; en algunas zonas predominan también los cultivos de subsistencia.

c) En general se advierte que la superficie utilizable representa un alto porcentaje de la superficie total, aunque el porcentaje de superficie realmente utilizada es muy variable.

d) En términos de tenencia de la tierra se aprecia un predominio de las explotaciones medianas y grandes.

e) Hay una gran heterogeneidad en términos de los índices de escolaridad, analfabetismo y salud, con valores más favorables en las zonas predominantemente urbanas.

3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo

Este estudio está todavía a un nivel preliminar. Se requiere un gran esfuerzo de trabajo tanto en lo relativo a obtención de información relevante como a su desagregación, ya que esta parte del diagnóstico es fundamental para aproximarse a una subregionalización de la Cuenca del Río Guayas y Península de Santa Elena, en términos de los procesos productivos y la problemática social territorialmente diferenciados.

INFRAESTRUCTURA Y VIAS DE COMUNICACION

1. Avances y problemas

En esta actividad se ha avanzado en la información sobre carreteras en la región a nivel interprovincial y cantonal según la categoría de vías y la densidad provincial, el tráfico de cabotaje, el transporte ferroviario, el servicio de energía eléctrica y las comunicaciones de telefonía, telegrafía, radiodifusión, televisión y postal.

Los problemas en esta fase han sido la limitación de la información en general a nivel provincial y su falta de actualización, lo que no permite un análisis intraregional de accesibilidad a estos servicios.

2. Comentarios preliminares

La infraestructura ha sido orientada más en función de la característica agroexportadora de la región que con fines de integración o unidad nacional.

La Cuenca tiene una densidad de carreteras bastante superior (2.4 veces) que el promedio del país y una alta proporción (54%) corresponde a caminos sólo transitables durante el verano.

La red de carreteras se concentra en las Provincias del Guayas y de Los Ríos, con mayor densidad en la última.

El transporte fluvial y de cabotaje no es significativo. La infraestructura y el servicio de ferrocarriles están deteriorados y en progresivo desuso. La vía Guayaquil-Ríobamba aún constituye una vía de acceso a poblaciones que no cuentan con un adecuado servicio de caminos.

El servicio de energía eléctrica abastece en la región al 40% de la población servida a nivel nacional, pero dicho servicio se concentra en un 84% en la Provincia del Guayas y principalmente en Guayaquil.

La potencia instalada en la región es el 46% de la instalada en el país y se concentra en casi un 90% en la Provincia del Guayas, generada casi en su totalidad por fuentes térmicas.

En telefonía, el servicio en la región representa el 40% de los abonados en el país y se concentra en un 96% en la Provincia de Guayas.

En telegrafía, el servicio intraregional está limitado a nivel de cabeceras cantonales y es sustituido por servicios de recados que prestan las radiodifusoras comerciales.

El servicio postal es deficiente en la vinculación de la región con el país, movilizándose en la costa sólo el 32% de cartas y tarjetas postales y poco más del 4% de los impresos que se movilizan a nivel nacional. Por la lentitud e ineficiencia del servicio postal regular, es sustituido parcialmente en la ciudad de Guayaquil por despachos directos a través de las líneas aéreas nacionales e internacionales.

La ciudad de Guayaquil está vinculada por servicio aéreo con 15 de los 20 aeropuertos nacionales y con el exterior.

3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo

Se deberá avanzar en la descripción de la infraestructura por medio de redes y matrices de origen y destino, frecuencias y flujos.

CARACTERÍSTICAS FÍSICAS

1. Avances y problemas

Se avanzó en la descripción gruesa de la extensión territorial y los sistemas hidrográficos y orográficos.

El nivel de descripción y un insuficiente análisis no permiten caracterizar aún una subregionalización adecuada para superponer los atributos del medio natural a los otros de carácter socioeconómico en la determinación de subregiones para una planificación integral.

2. Comentarios preliminares

La región de la Cuenca del Río Guayas y la Península de Santa Elena tiene una extensión de 46 518 Km², de las cuales 38 043 corresponden al sistema fluvial del río Guayas, 6 050 a la Península de Santa Elena y 2 425 a la zona Sur de la Provincia del Guayas.

Este territorio comprende 3 Provincias completas (Guayas, Los Ríos y Bolívar), secciones de otras 5 Provincias (Manabí, Pichincha, Cotopaxi, Chimborazo y Cañar), con un total de 30 Cabeceras Cantonales y 121 Parroquias Rurales.

Los principales sistemas hidrográficos de la Cuenca del Río Guayas están conformados por los Ríos Daule, Babahoyo y Vinces, con sus afluentes que escurren de las estribaciones de los Andes y de la Cordillera de Chongón y Colonche.

La Cuenca del Río Guayas presenta una gama de combinaciones de clima tropical húmedo con variaciones pluviométricas desde más de 3 000 mm. anuales en la parte alta norte a unos 800 mm. en la parte baja sur, concentrados en 4 meses del año, con baja evaporación y alto escurrimiento en la primera y bajo escurrimiento y alta evaporación en la segunda; con diferentes tipos de suelo que varían de norte a sur desde volcánicos recientes a volcánicos viejos, fértiles y bien drenados, y aluviales arcillosos con difícil drenaje hacia las planicies bajas del sur, lo que las deja sujetas a inundaciones en épocas lluviosas y a efectos de las mareas del estuario en épocas secas. El relieve es variado con ondulaciones acentuadas y alturas medias al norte, fuertes gradientes y alturas en el Este y planicies bajas hacia el Sur.

La Península de Santa Elena tiene una gran escasez de precipitación pluviométrica y de agua en general, está sujeta a un severo proceso de desertificación aunque posee suelos de aptitud agrícola para riego.

3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo

Se deberá avanzar en el análisis de los principales componentes del sistema de la cuenca como son sus recursos geológicos, climáticos, hidrológicos, geomorfológicos, de suelos, forestales, de vegetación y fauna. El estudio deberá centrarse en el comportamiento sistémico de la cuenca.

Asimismo, se identificarán las principales limitantes que ofrece el medio natural para las acciones antrópicas incluyendo análisis de vulnerabilidad de los ecosistemas y de conservación de recursos.

ESTRUCTURA DE COMERCIALIZACION PARA PRINCIPALES PRODUCTOS

1. Avances y problemas

En esta actividad se ha adelantado un examen de la estructura de carreteras, la accesibilidad de las unidades familiares agrícolas (UFA) a los distintos tipos de vías en las tres provincias que se insertan íntegramente en la región - en términos de rangos de distancia para acceder a las vías, los meses que tienen accesibilidad y el medio de transporte motorizado o animal, las ferias y mercados existentes y su distribución a nivel provincial, cantonal y parroquial.

A nivel de los productos principales - arroz, plátano, maíz duro, banano, cacao, café y caña de azúcar - se ha recopilado información a nivel provincial sobre el destino de la producción para autoconsumo y ventas en el predio y en el mercado.

Los problemas en general estriban en la insuficiente desagregación territorial de la información.

2. Comentarios preliminares

A pesar que las tres provincias tienen una densidad vial que en promedio es relativamente alta comparada con el país, una alta proporción está constituida por caminos de verano intransitables durante cuatro meses del año que deja aisladas, en época de invierno, a las zonas productoras correspondientes.

En las tres provincias hay 163 950 unidades familiares agrícolas, de las que sólo el 24% tiene acceso a carreteras asfaltadas durante todo el año y el 72% tiene acceso a carreteras de segundo orden con utilización promedio de 10.5 meses al año. Un 0.3% de las UFA tienen como único acceso el ferrocarril y un 3.7% tiene acceso por vía fluvial.

En cuanto a la distancia de las UFA a las carreteras, la Provincia de Bolívar presenta la menor accesibilidad, con un promedio de 4.15 Km., Guayas tiene una situación media con 3.76Km. y Los Ríos presenta situación más favorable con 2.15 Km.

El medio de transporte más utilizado es el motorizado, lo ocupan poco más de las 4/5 partes de las UFA y el transporte animal lo utilizan el 11% de las UFA, aunque este último medio es utilizado por un tercio de las UFA de la Provincia de Bolívar.

En las tres provincias existían 49 mercados en 1975, distribuidos en 3 mercados provinciales, 21 cantonales y 25 parroquiales.

3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo

Se deberá desagregar la información a nivel territorial al nivel de las áreas homogéneas que caractericen la subregionalización.

Un análisis de la estructura organizativa y espacial del poder comprador diferenciado para productos principales orientados al mercado interno y al externo, así como la estructura de precios.

POBLACION Y ASENTAMIENTOS HUMANOS

1. Avances y problemas

En esta área de trabajo se trata de producir un conjunto de indicadores demográficos a nivel microregional, para lo cual se han examinado los dos últimos censos de población, 1962 y 1974.

Se avanzó en la elaboración de cifras para la región de las siguientes variables o indicadores:

a) Población por Provincias, Cantones y Parroquias, según áreas urbana y rural y su proyección a 1980. Gráficos.

b) Población por Provincias y Cantones, según sexo.

c) Población por Provincias, Cantones y Parroquias, según sexo y grupos de edad.

d) Población económicamente activa por Provincias y Cantones, según categoría de ocupación y tasas de participación. Gráfico.

e) Población económicamente activa por Provincias y Cantones, según sectores de actividad económica. Gráfico.

f) Población y números de localidades urbanas por tramos de tamaño.

g) Índice de tamaño medios de las ciudades.

h) Índice de concentración urbana.

i) Índice de la regla tamaño-rango.

j) Índice de primacía de Guayaquil en la región y de Guayaquil-Quito en el país.

k) Índices de dispersión de la población rural.

Se establecieron las definiciones correspondientes; se realizó un análisis preliminar de los asentamientos humanos en la región; se apoyó el análisis de la dinámica demoeconómica y de la organización productiva intraregional.

Los problemas se derivan de la relativa antigüedad del último censo y de la insuficiente desagregación a nivel parroquial de algunas variables, como por ejemplo, la PEA.

2. Comentarios preliminares

De acuerdo al último censo de población, en la región vivía un 33.4% de la población nacional, lo que se traduce en una densidad de población en la región (61.4 Hab./Km.²) de casi al triple de la nacional (23.2 Hab./Km.²).

El grado de urbanización es también mayor en la región (47%) que el promedio nacional (41%) aunque en este aspecto hay una gran heterogeneidad intraregional y un elevado peso de Guayaquil, donde se concentró el 74% de la población urbana-regional.

El resto de la población urbana se asienta en pequeños centros, lo que hace que pese a Guayaquil, el índice de tamaño medio de las ciudades de la región era de unos 8 000 habitantes en 1980.

La primacía de Guayaquil es altísima, el índice en relación a la ciudad inmediata en la región es de 16 y de 6.7 en relación al conjunto de las tres ciudades que siguen a Guayaquil en la región. A nivel nacional, la primacía de Quito y Guayaquil respecto a la ciudad inmediata es de 6.2 y de 3.0 respecto a las tres ciudades que le siguen.

Relacionado con lo anterior es la distorsión de la estructura urbana regional que se constata con el índice de la regla tamaño-rango, la que señala que el 47.5% de la población urbana "debería" pertenecer a otros centros urbanos de la región.

El crecimiento de los centros urbanos intermedios ha sido más elevado en general que el de Guayaquil y, por otra parte, los pequeños centros urbanos crecen lentamente y hasta disminuyen su población.

Poco más de la mitad de la población de la región es rural y con altos índices de dispersión. A nivel Provincial dichos índices oscilan entre 53 y 91% de la población respectiva en un número importante de parroquias el índice supera el 95%.

Un análisis subestimativo de las migraciones intraregionales muestra que sólo la Provincia del Guayas tiene un saldo migratorio neto positivo y tanto Los Ríos como Bolívar son Provincias expulsoras.

La Provincia de Bolívar tiene a Pichincha como atracción principal siendo pequeño el porcentaje que se dirige a Guayas. Esta última es la única Provincia de la región que ejerció una atracción nacional.

3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo

Para el diagnóstico definitivo se procederá a comparar algunas características de la población y de la fuerza de trabajo en Guayaquil, el resto urbano y las zonas rurales. Se hará también un examen de la población económicamente activa y los asentamientos de población por áreas homogéneas subregionales. Por último, se precisarán las características de la población migrante y no migrante en Guayaquil y en el resto urbano y se intentará identificar los factores que afectan la dirección de las corrientes migratorias.

Campo Analítico II

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

1. Avances y problemas

Se avanzó en el análisis del Plan Nacional 1980-1984 principalmente en dos aspectos: la relación entre objetivos y metas nacionales y la región y los proyectos fundamentales del Plan en relación a su localización e inversiones en la región. También se examinó superficialmente el efecto regional posible de las políticas del Plan.

Entre los problemas para el desarrollo de esta actividad cabe destacar que la información más detallada sobre el Plan está concentrada en Quito y existe poca comunicación entre CEDEGE y CONADE. Esto último ha demorado por ejemplo la obtención de perfiles de proyectos. En relación a los macroproyectos de CEDEGE, no se ha puesto a disposición del Proyecto la información actualizada sobre los mismos.

2. Comentarios preliminares

El Plan Nacional no trata explícitamente la dimensión territorial de los problemas, a pesar de la amplia diferenciación inter-regional de los mismos, ni define el rol de las regiones en la consecución de los objetivos y metas nacionales.

Sin embargo, el Plan tiene importantes implicaciones para la región a nivel de las metas globales y sectoriales por la importancia de la región en su ponderación nacional a nivel de los lineamientos estratégicos y en la definición de los 41 (43) proyectos fundamentales del sector público.

A nivel de las metas, se puede apreciar la importancia del rol de la región al estimar que ella deberá aportar aproximadamente 1/3 del producto agrícola, la mitad del producto manufacturero y del empleo nacional, 4/5 partes de las exportaciones de café, cacao y productos pesqueros más 2/5 partes de las exportaciones de banano.

El rol que el Plan asigna implícitamente a la región acentuará su especialización orientada a la exportación y en algunos productos agroindustriales.

Aun cuando no se ha podido completar la información de inversiones en la región, por la definición de algunos programas a nivel nacional se estima que sólo un 30% de la inversión pública nacional se localizará en la región de la Cuenca, proporción que resulta bastante inferior a la importancia de la región en cualquier plano que se la mire.

3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo

a) Hay que realizar un inventario completo de proyectos con un perfil básico de caracteres que permitan calificar su importancia, prioridad y principales efectos en la región.

b) Se deberá profundizar el análisis de los programas sectoriales y su relación con la región.

c) Habrá que actualizar la información sobre los proyectos de CEDEGE, analizar sus efectos en la región y establecer los problemas que requieran políticas o programas complementarios.

Campo Analítico III

ORGANIZACION INSTITUCIONAL

1. Avances y problemas

Se avanzó en la descripción político-administrativa con la identificación de los principales organismos del sector público, la base legal que los sustenta, sus funciones más importantes, el origen de sus recursos y la ubicación seccional de sus oficinas. Asimismo, se adelantó el análisis de CEDEGE y del Sistema Regional-Nacional propuesto por CONADE.

Los problemas están en la base de información no plenamente actualizada, pues en general está referida al inventario de las instituciones públicas de 1977.

2. Comentarios preliminares

Del examen de la información acumulada se pueden extraer las siguientes conclusiones provisionales:

a) En la región existe una extensa red de instituciones seccionales y sectoriales, con baja coordinación entre sí. Los Consejos Provinciales pueden coordinar acciones sectoriales en sus Provincias respectivas. Entre las Provincias y Secciones de la Cuenca sólo CEDEGE y el Gobierno Central pueden asumir roles de coordinación.

b) La organización de la planificación regional en el país y en la región es incipiente y heterogénea. Los Organismos de Planificación Regional han sido creaciones ad-hoc para enfrentar problemas específicos y diferentes en cada región.

c) CONADE ha propuesto una regionalización del país en que se circunscribe la región de Planificación V a la Provincia del Guayas y Los Ríos. Dentro de esta política de regionalización se propende a la homogeneidad de las instituciones de Planificación Regional restringiendo sus funciones ejecutoras y enfatizando sus funciones de planificación y coordinación adscritas como Secretarías Técnicas a Consejos de Desarrollo Regional que deberían ser creados con participación de Gobiernos Provinciales, Organismos Públicos y Organizaciones Sociales de la Región.

d) El nivel de participación de las organizaciones sociales en las instancias de planificación y de fijación de políticas es bajo y asistemático. En algunas situaciones de carácter sectorial presionan pero no hay una participación generalizada.

e) CEDEGE tiene funciones de coordinación interinstitucional a través de la creación de comisiones especiales contempladas en su estatuto, pero en su Directorio sólo está representado el Gobierno Nacional y el de la Provincia del Guayas, lo que constituye una limitación de la participación de otras secciones y de organizaciones sociales en la definición del desarrollo de la Cuenca.

3. Temas que requieren estudio para el diagnóstico definitivo

a) Se deberá investigar la estructura de recursos de las principales instituciones.

b) Habrá que profundizar sobre los mecanismos de coordinación inter-institucional existente.

c) Es necesario un reconocimiento de las organizaciones sociales en la región, su grado de representatividad y su modo de inserción en la planificación y definición de políticas.

III. PROGRAMACION DE SEGUNDA FASE

En la programación de la segunda fase del Proyecto se ha previsto la continuación de las actividades en los tres campos analíticos ya definidos en la primera fase y cuya profundización dará lugar al diagnóstico definitivo. Esta programación de actividades es dependiente de la oportuna incorporación de los expertos de largo plazo y consultores indicada en relación con cada trabajo en particular.

El análisis de la interrelación país-región, en una perspectiva histórica y el de la dinámica demoeconómica podrán ser terminados a mediados de noviembre con los recursos con que ya cuenta el Proyecto.

En el examen de la ponderación regional se contempla un proceso de profundización de los análisis sectoriales en los principales sectores productivos y de servicios, ya que se extenderán en un proceso de investigación y revisión hasta mediados de febrero y luego darán lugar a la preparación de informes definitivos sobre estas dimensiones sectoriales del desarrollo regional. Para los sectores de minería y pesca, por ser más concentrados, se prevé un período menor para tener un análisis completo, sin perjuicio de que podrán seguir siendo abordados como parte de la actividad de análisis del sector industrial. El cumplimiento de esta programación está sujeta a la incorporación en noviembre de los Expertos en Programación Industrial y Sociología Rural y en diciembre de los Expertos en Desarrollo Económico Rural y Programación del Sector Público y Financiamiento.

En el análisis de la estructura intraregional que examina el balance e integración territorial se contempla un informe preliminar para mediados de diciembre en lo relativo a la subregionalización.

- Asimismo, se procederá a integrar las características de la dinámica de la población intra e interregional y de los asentamientos humanos con el análisis intraregional y con la ponderación de la región en el país. El desarrollo de estos temas requerirá la participación de un consultor.

Por otra parte, la característica de cuenca hidrográfica que tiene la región señala la importancia de un análisis del medio natural como sistema y de los condicionantes que éste ofrece como soporte de las actividades humanas. El estudio de estos temas requerirá también la participación de un consultor.

Finalmente, se completará el análisis de la infraestructura y servicios en relación con sus principales redes.

El campo de análisis del Plan Nacional de Desarrollo se extenderá principalmente en la profundización de los proyectos fundamentales del Plan con asiento en la región y de los Programas Sectoriales y se iniciará una actividad de análisis de los macroproyectos de CEDEGE para evaluarlos en su efecto y articulación regional. Para esto último, también se contempla la participación de un consultor. Estas actividades deberán completarse a lo menos un par de semanas antes que las del Campo Analítico I para permitir su integración.

En el Campo Analítico I, también se prevé un término de las actividades parciales en febrero sujeto a la incorporación del Experto en Administración y Legislación y de un Consultor Local en Cuestiones Legales e Institucionales.

- La actividad de preparación del Informe de Diagnóstico Definitivo incorporará los trabajos por área en un análisis integral de la región y se elaborará en un período aproximado de 8 semanas. La conclusión del borrador del informe se prevé para el 15 de marzo abocándose el equipo de expertos con sede en Guayaquil a partir de esta fecha a la elaboración del Plan de Acción Inmediata. El borrador del informe, después de su revisión en la sede del ILPES, será sometido a las autoridades de CEDEGE junto con el Informe Trimestral de Avance previsto para el 15 de abril.

Para las actividades del Plan de Acción Inmediata se contempla la preparación de informes por área en el período de febrero a mayo, con algún traslapo con las actividades de diagnóstico, pues en ellas se estarán detectando los problemas que motivan recomendaciones para acciones a más corto plazo. De este modo, los lineamientos más precisos por áreas serán una continuación lógica de la actividad de diagnóstico en la que estarán involucrados los recursos asignados a cada área. El informe general integrará y jerarquizará todas estas recomendaciones y deberá ser entregado el 15 de julio de 1982 por el Director de los Servicios de Asesoría del ILPES a las autoridades de CEDEGE como parte integrante del IV Informe Trimestral de Avance.

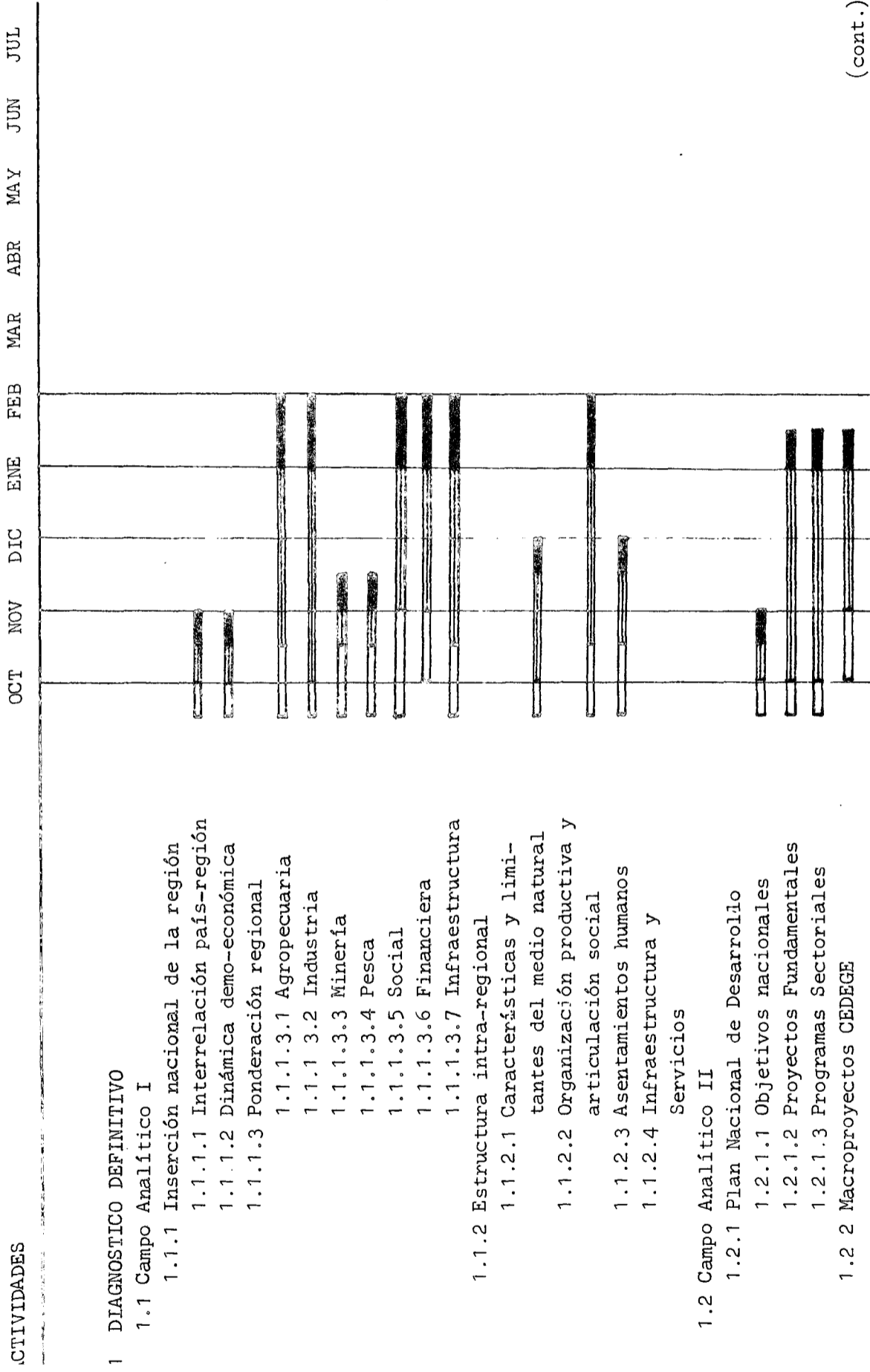
En esta segunda fase se consideran tres informes trimestrales de avance, uno al 15 de enero, otro al 15 de abril y otro al 15 de julio. Los dos últimos coincidirán con la preparación y entrega de los informes sobre Diagnóstico Definitivo y sobre Plan de Acción Inmediata. El último incluirá también la programación detallada de la III Fase.

Durante los últimos meses de la Segunda Fase, se contempla la programación de un Curso de Capacitación en Planificación Regional para el personal técnico de contrapartida de CEDEGE y eventualmente otros participantes invitados pertenecientes a otras instituciones. Esta actividad será apoyada por el Servicio de Capacitación del ILPES.

Por último, en la programación se ha incorporado una actividad de apoyo en sistemas estadísticos y de documentación que deberá realizarse permanentemente. Para el efecto, CEDEGE deberá incorporar como contrapartida un profesional y un auxiliar estadístico, previéndose además el apoyo de un Consultor.

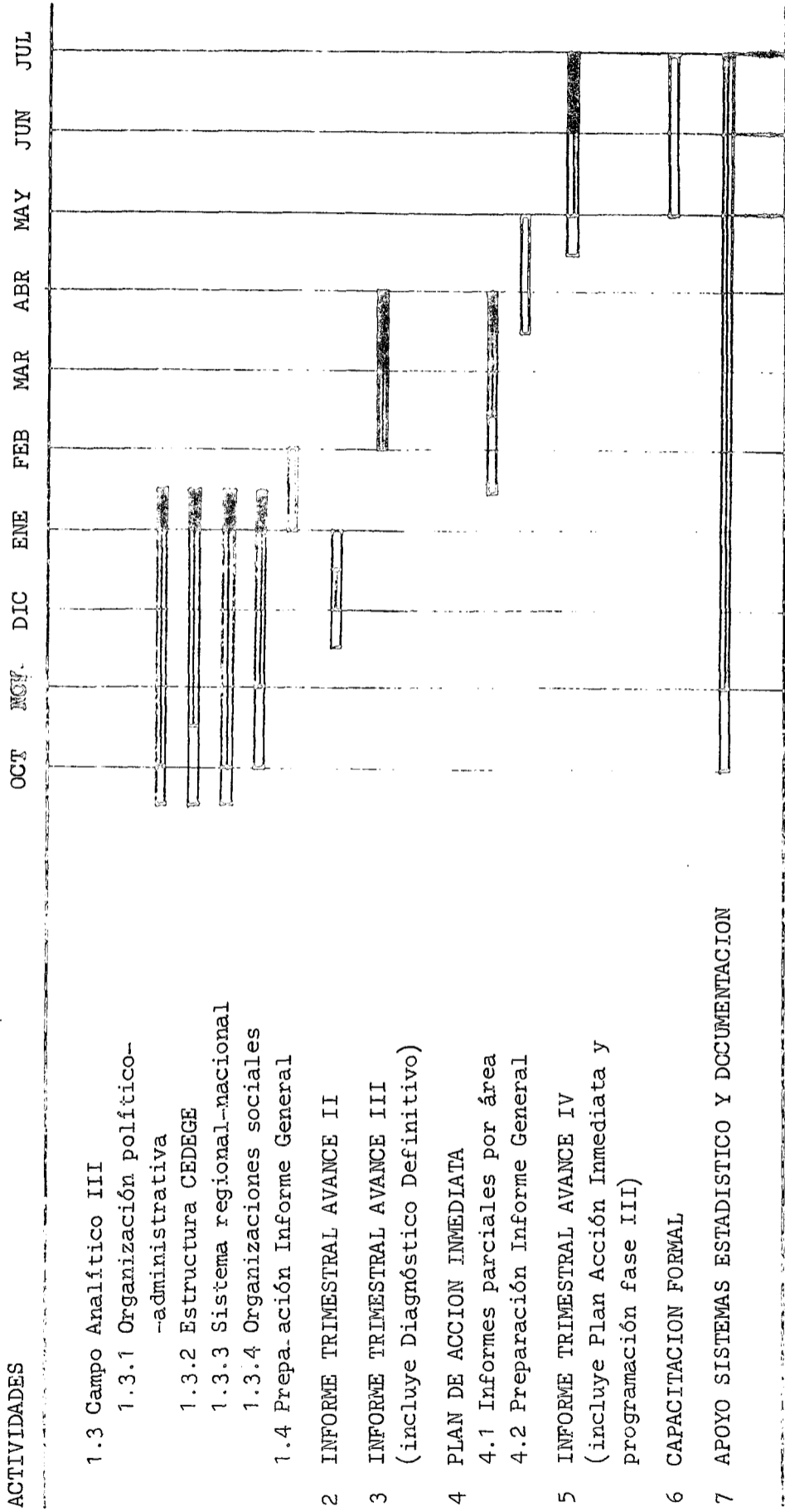
Como se ha señalado en relación con algunas de las actividades es necesario recalcar que el cumplimiento de esta Programación dependerá de la oportuna aceptación de las candidaturas a los cargos de expertos, de su reclutamiento y disponibilidad, como también de la extensión en 30 días de plazo de entrega del informe del diagnóstico definitivo. Este último aspecto no modifica el plazo total para la realización de la Segunda Fase.

PROGRAMACION SEGUNDA FASE: período 15 de octubre de 1981 a 15 de julio de 1982



(cont.)

(cont.)



Claves de barras:

- Etapa primera aproximación o preparación de la actividad
- ▨ Etapa discusión, revisión y complementación
- Etapa versión revisada o actividad definitiva

Segunda Parte

I. DIAGNOSTICO PRELIMINAR

A. INTRODUCCION

El diagnóstico preliminar constituye un primer intento de síntesis de los trabajos desarrollados en relación con los diversos campos analíticos definidos en la metodología y tiene como finalidad hacer una interpretación preliminar de las particularidades del desarrollo de la región conformada por la Cuenca del Río Guayas y la Península de Santa Elena.

El esfuerzo es sumamente útil, por cuanto permite estructurar un sistema de hipótesis de trabajo que contribuye a identificar el tipo de preguntas que se estima necesario responder para aproximarse a un adecuado entendimiento de la problemática regional y orientar así el curso futuro del diagnóstico.

La exposición ha sido ordenada de acuerdo con las diversas dimensiones implícitas en el concepto de desarrollo regional integral, coincidiendo de esta manera con el carácter asignado al Plan Regional y con la orientación de los trabajos recientes de CEDEGE.

El enfoque elegido privilegia una perspectiva global e integradora de los obstáculos que dificultan el desarrollo regional con los favorables factores humanos y naturales que pueden viabilizarlo. Por consiguiente, se posterga para etapas posteriores un tratamiento más detallado de los problemas específicos de cada una de las dimensiones del desarrollo regional integral.

Asimismo, no se considera en esta primera aproximación la capacidad real de planificación del organismo regional responsable por la ejecución del Plan. Esto, sin embargo, no significa desconocer la dificultad para implementar acciones simultáneas en todas las dimensiones del desarrollo regional integral ya sea por insuficiencia de recursos disponibles para ser asignados a la región o, también, por restricciones en la capacidad institucional para movilizarlos.

Por el contrario, la discusión de una visión integrada de la problemática regional puede conducir a una racionalización de las acciones contempladas por los organismos públicos, facilitar la necesaria concertación entre los sectores público y privado y, finalmente, ayudar a establecer mecanismos de participación de la comunidad en el tratamiento de los asuntos públicos regionales. En este mismo sentido, cobra particular importancia el rol efectivo que puede desempeñar CEDEGE en la dinamización de los proyectos y programas con mayor potencial para el desarrollo integral de la región.

Finalmente, cabe destacar que en el diagnóstico preliminar se han enfatizado las dimensiones económica, social y política del desarrollo regional dejándose para una etapa posterior el análisis del medio natural, especialmente en lo que atañe a su evidente potencial.

B. DESARROLLO REGIONAL INTEGRAL

La noción de desarrollo regional integral involucra al menos cinco dimensiones a cada una de las cuales corresponden problemas y objetivos específicos. Estas cinco dimensiones son:

1. Crecimiento económico
2. Balance sectorial
3. Balance espacial e integración
4. Disparidades sociales regionales
5. Gestión regional

En relación con este esquema corresponde, por lo tanto, plantear algunas hipótesis interpretativas de lo que han sido los principales problemas de la región de la Cuenca del Río Guayas y Península de Santa Elena asociados con cada una de estas dimensiones del desarrollo integral.

1. Crecimiento económico

A partir del análisis preliminar realizado, es posible comprobar que en el período anterior a la época del boom petrolero la región experimentó un dinamismo demoeconómico superior al promedio nacional, el cual, sin embargo, estuvo acompañado de profundas disparidades intraregionales manifestadas, principalmente,

en las mayores ganancias relativas de las Provincias de la Costa (Guayas, Los Ríos) comparadas con las pérdidas relativas de las Provincias de la Sierra (Bolívar, Chimborazo, Cotopaxi, Cañar). 1/ Sin embargo, en términos del crecimiento de las actividades sectoriales con excepción de la agricultura, todavía tributaria de la expansión bananera, se advierte un menor crecimiento en algunas actividades secundarias y terciarias, principalmente, construcción, comercio y transporte.

Esta tendencia histórica de la región del Guayas 2/ y su principal centro urbano que es la ciudad de Guayaquil, que ha resultado en un mayor dinamismo económico en comparación con las demás regiones del Ecuador y que ha coincidido y fluctuado con los períodos de auge agroexportadores, cambia en los últimos años con mayor evidencia en la actividad manufacturera cuyas tasas de crecimiento, a pesar de haber sido razonables, han sido inferiores a las del promedio nacional.

La región se constituyó tempranamente en el centro de la producción agraria con destino a los mercados mundiales por estar dotada de recursos naturales y condiciones ecológicas especialmente aptas para el desarrollo de diversos cultivos de tipo tropical. 3/ Esta inserción de la región en la economía mundial condujo a un estilo de desarrollo nacional basado en el flujo de ingreso generado por la agricultura de exportación y se manifestó en una creciente diferenciación regional, principalmente entre áreas de la sierra y de la costa, proceso por el cual estas últimas experimentaron un explosivo crecimiento poblacional causado, principalmente, por fuertes corrientes migratorias. 4/

Por su vigencia en relación con aspectos sustantivos de la discusión cabe destacar algunas particularidades de este doble proceso de inserción nacional y diferenciación intraregional.

1/ De estas últimas Provincias sólo Bolívar está comprendida íntegramente en la región.

2/ Para abreviar, por región del Guayas se entenderá la configurada por la Cuenca del Río Guayas y la Península de Santa Elena.

3/ Sin embargo, cabe señalar que en la región también existen zonas de cultivos subtropicales y hasta templados.

4/ A modo de ejemplo, mientras en 1950 el 58% de la población del país estaba concentrada en la sierra y el 40.5% en la costa, estos guarismos habían variado en 1974 hacia el 48.3 y 48.8%, respectivamente.

a) La base de articulación del país con el mercado mundial fue variable aunque siempre localizada mayoritariamente en la región, pudiéndose distinguir dos ciclos principales y uno intermedio. El primero, correspondiente al boom cacaotero puede ubicarse entre los años 1880 y 1920. Durante este período las exportaciones de cacao llegaron a representar entre el 54 y el 71% del comercio exterior ecuatoriano. Un segundo ciclo, menos dinámico y caracterizado como intermedio, en el cual la estructura de las exportaciones fue más diversificada básicamente representada por el banano, café, cacao y arroz, tiene su expresión temporal entre los años 1935 y 1948. Finalmente, un tercer ciclo de gran auge del comercio exterior ecuatoriano, que coincide con el llamado boom bananero, actividad que en aquellos momentos representa más del 60% de las exportaciones totales del país y que en conjunto con el cacao y el café llega a significar el 80% y más de las mismas. Este ciclo tiene su expresión temporal entre los años 1950 y 1970.

b) La producción de exportación produjo una acelerada expansión de la frontera agrícola, que aunque desplazó algunas formas preexistentes de organización campesina, estuvo centrada en la apropiación de extensas áreas vírgenes, preparadas y puestas en producción bajo diversas modalidades y tipos de acuerdo.

c) La incorporación del recurso suelo se organizó en base a grandes firmas que empleaban estacionalmente importantes contingentes de trabajadores, proceso particularmente observable en el período cacaotero. Tal situación, sin embargo, varía en la época bananera, cultivo en el que predominan las explotaciones de tamaño medio, concentrándose las explotaciones de gran tamaño y de uso intensivo de capital, principalmente, en manos del capital extranjero. Otro hecho interesante de resaltar es que, en contraposición con la agricultura serrana, en la costa se desarrollaron tempranamente los pagos monetarios por concepto de salarios.

d) El comportamiento cíclico que ha caracterizado a la agricultura de exportación originó importantes migraciones sierra-costa facilitadas por el afincamiento precario de los trabajadores y la existencia de relaciones predominantemente salariales.

e) La concentración de la propiedad de la tierra, principalmente en los cultivos de exportación, ha sido agudizada por las condiciones restrictivas de entrada al mercado y por el control de los canales de comercialización y de transporte contribuyendo ambos aspectos a una concentración mayor en la apropiación del excedente económico.

f) El complemento del proceso de diferenciación interregional aludido fue la polarización intraregional de las actividades económicas y de la población en torno a la ciudad de Guayaquil, convertida en el exclusivo centro mercantil a nivel regional y con proyección nacional.

Este acentuado proceso de diferenciación inter e intraregional, fortaleció una clase empresarial, comercial y financiera, que controló el intenso proceso de acumulación de capital de los booms agroexportadores, con mayor extranjerización durante la bonanza bananera. Dicha clase ejerció, en base a su poder relativo, una gran influencia nacional propugnando un Estado prescindente en la actividad económica. En consecuencia, la actividad del Estado se redujo a un tipo de intervención subsidiaria que estimulara la producción y a inversiones en infraestructura funcional a los intereses del sector exportador.

Sin embargo, a partir de 1963 los sucesivos gobiernos, argumentando la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana en su condición de país primario exportador, introdujeron cambios que orientaron el proceso de acumulación hacia el sector industrial.

El carácter del Estado y el proceso de diferenciación interregional se acentuaron, en los sentidos que se ha comentado, a partir de la década de 1970, debido al cambio en la importancia relativa de las exportaciones tradicionales como consecuencia del boom petrolero. 1/

En un país de tamaño económico pequeño como el Ecuador y necesariamente abierto al mercado internacional la composición del comercio exterior, en buena medida, expresa las relaciones de poder entre los distintos grupos sociales.

1/ En el cuadro siguiente se presenta la importancia relativa de los principales productos de exportación ecuatoriana en algunos años de la década de los 70.

PERMISOS DE EXPORTACION CONCEDIDOS
(Millones de US\$ FOB)

	Promedio anual		Promedio anual		1976	%	1979	%
	1970/71	%	1971/75	%				
Banano	97.7	46.7	118.6	21.6	136.7	12.1	200.1	9.2
Café	23.8	11.4	48.8	7.2	32.5	2.9	42.3	2.0
Cacao	43.5	20.9	60.3	10.5	205.4	11.2	263.1	12.1
Petróleo	0.8	0.4	323.5	43.8	565.2	50.1	1 032.0	47.5

Fuente: Banco Central del Ecuador.

En este sentido, cabe distinguir a lo menos dos tipos de consecuencias del boom petrolero. Por un lado, cambió la composición de las exportaciones y, por otro, colocó en manos del Estado ingentes recursos económicos. 1/ Ambas consecuencias no demoraron en expresarse en un cambio en el estilo de desarrollo hasta entonces vigente, el cual como particularidades dominantes se manifestó en un cambio más intenso hacia los sectores urbanos como principales apropiadores del excedente económico y configuró al sector industrial (manufactura y construcción) como el sector más dinámico del proceso de acumulación de capital. 2/

Una característica sobresaliente del tipo de industrialización que se ha provocado es, por una parte, el alto componente importado de los insumos industriales haciendo con ello muy dependiente del sector externo esta rama de actividad económica. Por otra parte, se confirió prioridad al desarrollo de actividades industriales orientadas al consumo de las clases media y alta, principalmente en bienes de consumo durable y construcción, con un efecto inmediato de reactivación económica.

La principal característica del nuevo estilo de desarrollo debe buscarse, sin embargo, en la redefinición del rol del Estado 3/ a partir de su mayor autonomía de los sectores exportadores tradicionales y con una mayor ingerencia en los asuntos económicos que se hizo posible por ser éste el que capta la mayor parte de los ingresos del petróleo.

1/ Es significativa, en este sentido, la disposición parlamentaria de noviembre de 1979 que asignó al Presupuesto General del Estado la parte de los ingresos petroleros provenientes de un precio superior a 23.5 dólares por barril. Como resultado de esta disposición la participación de CEPE en los ingresos petroleros bajó de 28% a 7% en 1980. Véase: CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1980, separata correspondiente al Ecuador, p.8.

2/ Mientras antes de 1950 el PBI no agrícola representaba el 60%, en 1975 asciende al 80%. La industria fabril crece muy dinámicamente a tasas cercanas al 10% desde 1950 y superiores al 13% en la década de 1970. El sesgo metropolitano es evidente ya que Quito y Guayaquil concentran más del 70% de esa actividad y una proporción aún mayor de los servicios financieros y gubernamentales. Véase: O. Hurtado, El poder político en el Ecuador? Ariel, 4a. edición, 1981.

3/ El Presidente Hurtado conceptualiza este cambio de la siguiente manera: "... antes, dentro de los principios de la economía liberal, la intervención del Estado se había reducido a la prestación de servicios y a la vigilancia de ciertas actividades económicas a fin de que se sujeten a las leyes y al 'interés nacional'. Ahora se considera que el Estado no puede continuar como simple observador de las

(Cont.)

En este contexto, la asignación de los recursos públicos y la formulación de la política macroeconómica se han convertido en elementos primordiales en la generación y apropiación del excedente económico.

Los efectos regionales de estas políticas nacionales han sido necesariamente asimétricos como consecuencia del resultado del proceso de diferenciación regional anteriormente aludido. Con base en diversos indicadores, tanto del nivel como del resultado de la actividad económica, es posible comprobar una pérdida relativa de dinamismo en la región del Guayas, que se manifiesta con mayor claridad en el sector industrial y en la construcción. ^{1/} Con otras palabras, si bien el producto regional ha crecido su tasa ha sido probablemente inferior al promedio nacional aún descontando la actividad petrolera. ^{2/}

(Cont.)

libres fuerzas del mercado y que, sin eliminarlas, debe intervenir en la economía promoviendo, alentando y regulando los procesos de producción y distribución mediante la prestación de servicios técnicos y financieros, el control del comportamiento de los factores productivos y la creación de nuevas actividades económicas incluso con su participación financiera en empresas estatales o mixtas. Véase: O. Hurtado, op. cit., p. 192.

^{1/} La inversión en construcción ha crecido entre 1973 y 1979 a una tasa acumulativa anual de aproximadamente el 11%. Véase: N. Vega Moreno, La economía ecuatoriana en la década de los años 70 y perspectivas futuras, Quito, 1981, p. 85. La distribución regional puede estimarse por medio de la superficie de construcciones nuevas autorizadas durante 1980 por los Municipios de Quito, Guayaquil y Cuenca que mostraron un incremento en relación con 1979 del 26% para los tres Municipios. Sin embargo, la tasa de expansión en Quito fue del 46% es decir, veinte puntos por encima del promedio de las tres ciudades. Véase: CEPAL, op. cit., p. 10.

^{2/} Como se señalara anteriormente, en términos intra-regionales el crecimiento de las actividades económicas también muestra una gran heterogeneidad. Así, por ejemplo, la Provincia de Bolívar presenta un menor dinamismo económico en todas sus actividades, incluso con tasas negativas de crecimiento. En Guayas y Los Ríos, a pesar de que la agricultura tiene un carácter muy cíclico, esta actividad ha mostrado un dinamismo mayor que el promedio nacional. Sin embargo, en términos de la industria, la construcción, los transportes y los servicios, este fenómeno ha sido el inverso. La manufactura fabril por ejemplo, creció en Guayas en promedio a una tasa anual del 7.8% entre 1970 y 1978, mientras que la media nacional fue de 10.9%.

Esto último conduce a la hipótesis de que el efecto multiplicador del boom petróleo ha sido más intenso en otras regiones del país. Esto no quiere decir que en la región no hayan sectores beneficiados por la política estatal fundamentada en los mayores ingresos públicos derivados de la actividad petrolera. Algunos sectores que, como el pesquero, han mostrado un gran dinamismo económico no han tenido la ponderación necesaria para convertirse en sectores líderes del proceso de acumulación regional.

Como en gran medida el aprovechamiento del efecto multiplicador petrolero se fundamenta, dada las características del estilo de desarrollo, en la capacidad de negociación con el aparato estatal para lograr ventajas regionales en la política económica nacional, puede adelantarse la hipótesis de una cierta merma en el poder negociador de los sectores empresariales costeros, principalmente los agroexportadores. ^{1/} Esto no debe confundirse, sin embargo, con su capacidad para evitar disminuciones en su poder económico por medio de la movilidad interregional y aún internacional del capital; por el contrario, un problema permanente de la región ha sido la escasa capacidad de retención del excedente económico generado en la forma de nuevas o más amplias actividades productivas. Así, lo que aparece significativo es el cambio en la composición sectorial y regional de generación del excedente económico.

En estudios posteriores se examinará la necesidad de definir nuevas modalidades de inserción productiva de la región en la economía nacional. Esto, posiblemente, implica no sólo un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos naturales de la región, sino también el desarrollo de nuevas formas organizativas, principalmente del sector público.

^{1/} Las políticas de fomento industrial han tomado dos formas principales: una institucional y otra basada en incentivos especiales. Corresponde al primer tipo la actividad del Ministerio de Industria y Comercio como rector general de la política industrial y administrador de la Ley de Fomento Industrial y de la de Artesanía y del cumplimiento de las decisiones de los Comités Interministeriales de Fomento Industrial a través de resoluciones que clasifican las industrias, otorgan y regulan los beneficios tributarios así como de otras clases de impuestos. Asimismo, corresponde a este tipo la creación de diversos organismos con fines específicos como, por ejemplo, el Centro de Desarrollo (CENDES), la Corporación Financiera Nacional (CFN), el Banco Nacional de Fomento (BNF), el Fondo de Promoción de Exportaciones (FOPEX), etc.

Pertenecen al segundo tipo instrumentos específicos como, por ejemplo, la Ley de Fomento Industrial, la Lista de Inversiones Dirigidas y Desarrollo Industrial Regional, el Otorgamiento de Certificados de Ahorro Tributario, la Ley de Fomento de la Pequeña Industria y Artesanía, etc. Véase: N.Vega Moreno, op. cit., pp. 76 y 77.

2. Balance sectorial

En términos relativos al estadio de desarrollo del Ecuador la región del Guayas presenta una estructura productiva y una base exportadora más diversificada que la correspondiente al promedio nacional.

A esta mayor diversificación corresponden dos características que es necesario señalar.

Primero, en términos económicos la región contribuye con un significativo aporte al Producto Interno Bruto del país. Según algunas estimaciones preliminares la región aporta cerca de un 40% del PBI del país situación que con algunas variaciones, especialmente en relación con el sector industrial, debe haberse mantenido durante los últimos años. 1/ En relación con la actividad manufacturera, fundamentalmente concentrada en la Provincia del Guayas y más precisamente en Guayaquil, su aporte al valor agregado industrial nacional que entre 1970 y 1976 se había mantenido en alrededor de un 50% disminuye al 41% en 1978. 2/

En lo relativo a la actividad agrícola, las tres Provincias incluidas íntegramente en la región contribuyen con alrededor del 39% del valor de la producción agrícola nacional. Es decir, la región no sólo presenta una estructura productiva diversificada sino que, además a esta última corresponde un importante tamaño económico que sustenta con mayor propiedad el argumento de la amplitud de la base de exportación regional.

En segundo lugar, la diversificación que en términos agregados exhibe la región presenta gran heterogeneidad intraregional ya que básicamente refleja la influencia de la Provincia del Guayas que es diversificada, por contraposición con la de Los Ríos y la de Bolívar que presentan especialización agrícola. Este aspecto se desarrollará con mayor detalle en la próxima sección.

1/ En base a una estimación preliminar se considera que Guayas, Los Ríos y Bolívar representan el 36% de la actividad económica nacional. Como el aporte de estas Provincias es una subestimación del aporte regional se ha pensado que un 40% es una cifra más representativa.

2/ Esta disminución tiene en gran parte su explicación en la puesta en marcha de la refinería de petróleo en Esmeraldas que por su aporte al valor agregado industrial provoca un fuerte efecto de aparente desconcentración industrial.

El resultado acumulado de diversos ciclos de especialización regional ha sido una base agropecuaria diversificada, en la cual, sin embargo, destacan algunos cultivos. A los productos de exportación mencionados anteriormente - cacao, café, banano, arroz - corresponde agregar, por su mayor importancia relativa, la producción de caña de azúcar, algodón, maíz duro, piña, tomate y naranja.

El desarrollo industrial de la región se ha basado en parte, en la elaboración de materias primas de origen agrícola - arroz, caña de azúcar, cacao, algodón, café - que constituyen buena parte de su sector agroindustrial, como son las piladoras de arroz, la molinería, la fabricación y refinación de azúcar, la fabricación de productos del cacao y chocolate en polvo y barras, etc. También ha alcanzado gran desarrollo la pesca y la elaboración de los productos del mar. En realidad la rama industrial más importante de la región ha sido la rama de productos alimenticios, bebidas y tabacos, reflejando con ello una tendencia nacional que, en términos generales, se identifica con la llamada fase "fácil" del proceso de industrialización por sustitución de importaciones y que en la región del Guayas se ha visto favorecida por la existencia de recursos naturales propios para su explotación industrial.

Han sido también de gran importancia en la región, la fabricación de productos químicos derivados del petróleo y del carbón; la fabricación de productos minerales no metálicos; la fabricación de papel y productos de papel impresas y editoriales; y, más recientemente pero aún con escaso desarrollo, las industrias metálicas básicas.

La actividad comercial es particularmente intensa en la ciudad de Guayaquil tanto en lo relativo al comercio de exportación e importación como en lo referente al comercio interno. Esta posición comercial ha conducido al establecimiento de un importante centro de servicios financieros.

El mayor aprovechamiento de los recursos hídricos que se plantea para la región permite suponer un aumento substancial de la producción agrícola; asimismo, se prevé un significativo incremento de la explotación de hidrocarburos y el desarrollo de otras industrias básicas localizadas en la región (fertilizantes, polipropileno, cemento, partes automotrices).

Todo lo expuesto configura un cuadro de actividades diversificadas que, en términos agregados, confiere a la región una cierta estabilidad en el nivel de actividad e ingreso y que parece razonable establecer como hipótesis provisoria.

Esta hipótesis requiere, sin embargo, algunas precisiones. En primer lugar, la estabilidad en términos agregados esconde importantes readaptaciones que en el tiempo ha debido ejecutar la región en respuesta a los cambios operados en el mercado mundial. Segundo, la conveniente diversificación que exhibe la región no se reproduce a nivel de los productores directos; por el contrario, se trata de productores bastante especializados con las salvedades ya hechas de articulación horizontal y vertical del capital mercantil. Por consiguiente, la hipótesis anterior es consistente con otra que apunta a la existencia de problemas de inestabilidad o tendencias al estancamiento de importantes producciones regionales con localizaciones geográficas diferenciadas. 1/

Por último, cabe señalar que la condición favorable que presenta el balance sectorial actual no significa la ausencia de problemas vinculados con el balance sectorial futuro. En efecto, la región enfrenta opciones estratégicas en relación con la prioridad a otorgar a diversas actividades. La dificultad radica en poder determinar cuál es el verdadero margen de maniobra regional para definir un determinado balance entre sus actividades, pregunta particularmente relevante para las actividades bajo control del sector público nacional.

3. Balance e integración espacial

Desde el punto de vista espacial la región del Guayas exhibe varias características peculiares. En primer lugar, el medio construido refleja espacialmente el complejo agroexportador con cabecera industrial, comercial y financiera en la ciudad de Guayaquil. Este centro actúa como único colector de una producción altamente especializada por áreas geográficas apoyada, a su vez, en la variedad de condiciones ecológicas de la región y en la índole de sus producciones específicas. 2/

1/ En términos de una subregionalización de la región se puede advertir que existen zonas predominantemente dedicadas al cultivo de arroz, o de caña de azúcar, o de banano, etc., las cuales además reproducen distintos tipos de problemáticas en su organización productiva y social.

2/ La cuenca del Guayas presenta una gama de combinaciones de clima tropical húmedo con variaciones pluviométricas desde más de 3 000 mm. en la parte alta norte a unos 800 mm. en la parte baja sur, concentradas en 4 meses del año, con baja evaporación y alto escurrimiento la primera y bajo escurrimiento y alta evaporación

(Cont.)

Podría adelantarse como hipótesis que esta especialización por áreas y la consecuente diversidad en las formas de organización de la producción que en cada caso prevalecen determinan perfiles sociales y modalidades de asentamiento de la población también diferenciadas por áreas.

En segundo lugar, aun cuando el grado de urbanización de la región es mayor que el que presenta el país, existen profundas diferencias intra-regionales en favor de la Provincia del Guayas. Se puede apreciar, además, que el índice de tamaño medio de las localidades urbanas ha aumentado y las ciudades más grandes crecen a tasas más altas que las localidades más pequeñas. En este contexto, el sistema urbano de la región presenta bruscas discontinuidades o, con otras palabras, exhibe un alto grado de primacía ya que Guayaquil concentra alrededor de las tres cuartas partes de la población urbana y sólo otros cinco centros superan los veinte mil habitantes. Esta alta primacía de Guayaquil sobre los otros centros urbanos es posible comprobarla incluso a nivel nacional. ^{1/}

En contraste con este fenómeno urbano se aprecia en la región una alta y creciente dispersión de la población rural, aunque se observa también un leve aumento de las cabeceras parroquiales que han sobrepasado los 500 habitantes, límite considerado por estudios comparativos internacionales para diferenciar la población rural dispersa de la nucleada.

Este panorama de alta concentración urbana y población rural dispersa es sólo uno de los indicadores de la concentración intrarregional; por cierto la concentración en las funciones económicas y en la prestación de servicios

(Cont.)

la segunda; con diferentes tipos de suelos que varían de norte a sur desde volcánicos recientes a volcánicos viejos, fértiles y bien drenados y aluviales arcillosos con difícil drenaje hacia el sur que les deja sujetos a inundaciones en épocas lluviosas y al efecto de las mareas del estuario en época seca. El relieve es variado con ondulación acentuada y alturas medias al norte, fuertes gradientes y alturas en el Este y planicies bajas hacia el Sur. La Península de Santa Elena presenta escasez de lluvias y de agua en general; está sujeta a una severa desertificación aunque posee suelos de aptitud agrícola para riego.

^{1/} Contrariamente a la difundida imagen de una migración del tipo sierra-costa la evidencia empírica disponible indica que el 67.4% de la migración que tuvo como destino a la ciudad de Guayaquil se originó en regiones de la Costa y principalmente en la propia región del Guayas (Provincias de Guayas y Los Ríos) que originó un 41% de la masa migratoria dirigida a Guayaquil. Véase: Ecuador, Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de población y ocupación área urbana - Quito Guayaquil-Quito, 1975.

es aún mayor. El verdadero alcance de la diversificación regional señalada en el punto anterior debería restringirse, en busca de una mayor previsión conceptual, a la ciudad de Guayaquil que aparecería entonces como centro diversificado de un hinterland especializado.

En tercer lugar, sería útil distinguir entre las dimensiones relativa y absoluta siempre presentes en todo análisis de concentración. En términos absolutos Guayaquil no constituye una metrópolis excesivamente grande, no sólo cuando se compara al Ecuador con países de mayor tamaño relativo, sino también en relación con el resto de los países intermedios de América Latina. Con otras palabras, los beneficios derivados de las economías externas y de aglomeración deberían todavía, para el rango de tamaño en que se ubica Guayaquil, superar los costos de urbanización.

Esta hipótesis, sin embargo, requiere a lo menos dos calificaciones. Por un lado, corresponde distinguir entre beneficios y costos sociales y privados; si bien el crecimiento puede arrojar beneficios en términos agregados no debe soslayarse la desigual capacidad de apropiación de beneficios y distribución de costos que normalmente acompañan al crecimiento urbano. En el caso particular de Guayaquil hay signos por demás evidentes de este tipo de asimetrías.

Por otra parte, interesa analizar no sólo las implicaciones del tamaño absoluto sino también las consecuencias del ritmo de crecimiento. 1/ Las dificultades para generar los recursos de inversión necesarios para mantener niveles de servicios urbanos (vivienda, infraestructura, educación, salud) adecuados a la par de un proceso acelerado de concentración urbana conduce a carencias en las condiciones materiales de vida mínimas que, por razones que se verá, afectan mayoritariamente a los sectores populares. La situación más dramática es el desajuste entre las tasas de crecimiento de la oferta y la demanda de empleo, motivado por un intenso proceso de crecimiento vegetativo y migratorio y por la manifiesta incapacidad del sistema económico para incorporar la creciente oferta de fuerza de trabajo.

1/ Mientras según el Censo de Población de 1962 el 58.6% de la población vivía en el campo y el 41.4% en áreas urbanas en 1974 esta relación se invirtió al quedar en el campo el 43% y habitar en las ciudades el restante 57%. Algunas estimaciones indican que por lo menos dos millones de personas emigraron a las ciudades durante la década de 1970 y que una parte importante de esa migración tuvo como destino la ciudad de Guayaquil. Véase: N.Vega Moreno, op. cit., p. 6.

Aunque esos problemas se presentan de manera muy aguda en Guayaquil, por el número de personas afectadas, el alto ritmo de crecimiento de las localidades urbanas intermedias (todas con tasas anuales de crecimiento superiores a Guayaquil) hace que empiecen a presentarse también en ellas.

Cabe también señalar que un intenso proceso de urbanización, al alterar bruscamente las relaciones campo-ciudad, genera otros problemas como, por ejemplo, un impacto sobre las formas de abastecimiento y distribución de bienes alimenticios en el área metropolitana así como dificultades en el transporte y almacenamiento.

Por último, los procesos migratorios se han manifestado en forma recurrente en el tiempo aunque con diferente magnitud e intensidad.

Como ya se ha señalado, la región ha mutado su estructura económica como mecanismo de adaptación a distintos ciclos productivos incluyendo importantes movimientos poblacionales generalmente coincidentes con el agotamiento de cada ciclo, períodos en los cuales se advierte una intensificación en los procesos de migración rural-urbana. ^{1/}

En todo caso, aunque la información es fragmentaria, parece plausible la hipótesis de una aceleración en el ritmo de crecimiento urbano y, por consiguiente, un acrecentamiento más que proporcional en sus consecuencias desfavorables. En esto se encuentra una posible explicación a la gran población marginal que se concentra en la ciudad de Guayaquil, que reviste caracteres mucho más intensos que en la ciudad de Quito.

4. Disparidades sociales regionales

El Plan Nacional de Desarrollo 1980-84 resume el diagnóstico nacional de la siguiente manera:

^{1/} Por ejemplo, entre 1920 y 1925 la tasa anual de crecimiento de Guayaquil fue del orden del 4.5%; entre 1929 y 1933 este porcentaje llegó al 5.3%. Estos períodos coinciden con el agotamiento del boom cacaotero.

".... no obstante los recursos que el país posee y los períodos de auge que ha tenido, Ecuador es un país atrasado, que evoluciona con lentitud, arrastrando fuertes desequilibrios sociales y graves problemas estructurales. Amplios estratos de población están social, cultural, económica y políticamente marginados; se ha acentuado la dependencia respecto a los países industrializados, continúa la vulnerabilidad del comercio exterior y se ha ensanchado aún más la distancia entre ricos y pobres, entre campo y ciudad." (Pp. 21 y 22.)

La región del Guayas reproduce esta visión de la problemática nacional que pone el acento en la existencia de profundos desequilibrios sociales. Más aún, se puede establecer una hipótesis en el sentido de calificar a esta dimensión del desarrollo integral como la de mayor trascendencia en la problemática de la región.

Esta hipótesis tiene profundas implicaciones en el diagnóstico y en la definición de una estrategia de desarrollo para la región y genera varias preguntas que requieren respuesta en el diagnóstico definitivo.

Las preguntas que interesan se refieren en primer lugar, a los factores y mecanismos de reproducción del desequilibrio social en la región. Como hipótesis provisoria se pueden plantear cuatro tipos de factores:

- a) Existencia de una elevada concentración en la propiedad de activos así como de estructuras de mercado mono u oligopólicas.
- b) Bajo nivel de productividad de los factores de la producción en determinadas actividades unido a una demanda estancada o poco dinámica.
- c) Insuficiente crecimiento del empleo regional frente al aumento de la fuerza de trabajo.
- d) Insuficientes recursos asignados a servicios sociales e infraestructura para mejorar la calidad de vida de los sectores de población más pobres, así como eventuales ineficiencias en su utilización.

Por cierto, la ponderación de estos factores varía espacialmente en la región tanto entre las áreas urbana y rural como al interior de esta última y, también, varían las formas o mecanismos a través de los cuales opera la reproducción de la desigualdad. En algunos casos predomina el control del mercado a través

de la comercialización incidiendo en una formación de precios desfavorable para el productor primario, que podría ser la explicación en los bajos ingresos de los pequeños y medianos productores de cacao y banano. ^{1/}

En otros casos predomina en la explicación una escasa dotación de factores productivos como la que caracteriza a los sectores rurales de subsistencia, a los artesanos y pescadores. En el medio urbano puede ser determinante en la desigualdad la existencia de una masa desocupada y subocupada con efecto depresivo sobre los niveles de salarios.

La desigualdad rural-urbana y las características estacionales del empleo agrícola regional han generado una intensa migración a los centros urbanos y el establecimiento allí de amplios sectores marginados, fenómeno que sugiere la hipótesis de que los centros urbanos de la región, principalmente Guayaquil, son utilizados como medios más favorables para la supervivencia de los sectores más pobres.

En relación con esta hipótesis pueden plantearse interesantes asimetrías entre Guayaquil y Quito y sus respectivas áreas de influencia. En el caso de Quito, la existencia de una agricultura de subsistencia alrededor de la ciudad facilita el afincamiento en el medio rural y reduce, consecuentemente, la presión sobre los mercados urbanos, particularmente en relación con el empleo. La actividad de subsistencia puede complementarse con trabajo urbano remunerado, parcial o intermitente, de miembros del grupo familiar. En Guayaquil, en cambio, debido en parte al tipo de agricultura y organización social predominantes, la subsistencia rural es más difícil y el medio urbano ofrece algunas posibilidades para sobrevivir después de asegurar algún ingreso como asalariado temporal en la agricultura regional.

Esta utilización del medio urbano como ámbito para la supervivencia de los pobres en la región conduce a plantearse hipótesis sobre el tipo de opciones para satisfacer las necesidades básicas.

^{1/} Los bajos niveles de ingreso serían en términos absolutos en el caso de los productores de cacao, pues al factor señalado de la estructura oligopsónica se agrega la baja productividad y una demanda estancada. En cambio, para los productores bananeros los bajos ingresos serían en términos relativos pues la actividad tiene una productividad superior a la media que permite un nivel de ingresos absolutos mejores a pesar de una estructura de precios desfavorable.

Se pueden establecer opciones sobre dónde invertir o desarrollar prestaciones en la medida que existan costos diferentes de acuerdo con el tamaño del asentamiento humano, pero también se debe considerar que las opciones de menor costo directo pueden reforzar aún más el patrón de distribución espacial ya señalado. Estas opciones habría que examinarlas en términos de costo de oportunidad, lo que podría hacer más transparente que el costo de satisfacer. La satisfacción de las necesidades generadas por la concentración en Guayaquil puede implicar un menor desarrollo rural o de los centros urbanos intermedios de la región.

Otro tipo de opciones surge de la vinculación de las disparidades sociales con las otras dimensiones del desarrollo integral. Se pueden establecer hipótesis sobre el grado de vinculación entre las disparidades sociales y el crecimiento agregado de la economía regional y la composición de la producción y su balance espacial. Composiciones alternativas de la producción determinan diferentes potenciales de empleo, viabilizan distintas organizaciones productivas y consecuentes distribuciones de ingreso como también inciden en la orientación global de la producción hacia la exportación o hacia el mercado interno. Evidentemente, este tipo de consideraciones adquiere mayor importancia al pasar de la fase de diagnóstico a la de formulación de objetivos y opciones estratégicas para la región.

Un tercer tipo de opciones para abordar las disparidades sociales se refiere a la identificación de los mecanismos más idóneos para alcanzar objetivos determinados en relación a grupos sociales considerados prioritarios. El análisis de las experiencias de algunas políticas implementadas en el pasado puede aclarar este tipo de opciones, sin perjuicio de lo cual se puede establecer como hipótesis una mayor efectividad de los mecanismos de transferencia directa de servicios subsidiados (vivienda, infraestructura, salud, capacitación laboral, etc.) que la de aquéllos orientados a modificar la estructura de ingresos por medio de una alteración de los precios de mercado de factores y bienes.

5. Gestión regional

Las dimensiones del desarrollo integral ya examinadas se refieren a los problemas que afectan al objeto de planificación, en este caso la región de la Cuenca del río Guayas y la Península de Santa Elena. Resta analizar la referente al sujeto de planificación y a su capacidad efectiva de planificación y coordinación.

Con este objetivo se presentan algunos antecedentes de la gestión del desarrollo en la región y sus relaciones con la planificación regional.

a) A pesar de la importancia relativa de la región en el contexto nacional, tanto en el plano económico como en el social y al intenso proceso de diferenciación interregional a que se ha hecho referencia en páginas anteriores, el principal elemento formal del proceso de planificación que es el Plan Nacional de Desarrollo no trata explícitamente la dimensión territorial de los problemas, ni la de los objetivos, políticas y programas.

b) La organización de la planificación regional a nivel nacional es aún incipiente; los organismos regionales de desarrollo han sido creaciones ad-hoc para responder a distintas situaciones u objetivos y no han abordado el proceso de planificación de una manera integral.

c) Una propuesta reciente de CONADE plantea la creación de consejos regionales de desarrollo cuya composición daría cabida a un espectro amplio de organizaciones del sector público nacional, provincial y local y a organizaciones sociales de los agentes productivos y profesionales. También establece una dimensión territorial de las regiones y en este caso la región V incluiría a las Provincias de Guayas y Los Ríos. En dicho esquema las instituciones regionales pasarían a constituirse en el soporte técnico de estos consejos para lo que CONADE estima conveniente reformar sus estatutos en pos de una homogeneidad entre ellos y de una limitación de sus funciones ejecutoras.

d) Una propuesta como la de CONADE puede contribuir a ampliar los canales institucionales requeridos para dinamizar la planificación al facilitar la negociación entre la región y el Gobierno Central en lo relativo a la asignación de los recursos públicos y en la discriminación regional de la política macroeconómica nacional. El mayor desarrollo de los canales institucionales del sector público podría complementar los permanentes procesos de negociación entre diversos sectores de la región y el Gobierno Central en torno a cuestiones puntuales tales como la política de precios de los productos agrícolas de la región; las medidas de fomento o restricción a determinadas actividades como por ejemplo, las exportaciones de materia prima o de bienes elaborados; o aún, en lo relativo a la prioridad que se debe otorgar a determinadas inversiones públicas. En todos

estos casos se reconoce el carácter sectorial y aún puntual que aún reviste la relación región-nación. Tratándose la planificación regional de un proceso con marcado carácter intersectorial debería ser claro el sentido de la complementación planteada. Lo que requiere ser armonizado con el Gobierno Central es la vinculación entre la estrategia de desarrollo regional y la nacional y compatibilizados los correspondientes planes, programas y políticas.

e) A nivel intraregional también se puede constatar un desarrollo insuficiente de las funciones de coordinación y de los canales institucionales requeridos por la planificación. Por un lado, CEDEGE que tiene facultades para promover y coordinar el desarrollo de la Cuenca incluye en su Directorio únicamente a un representante del Consejo Provincial del Guayas a pesar que la cuenca abarca otras dos provincias completas y parte de cinco más. Son aún reducidos, por otro lado, los mecanismos de coordinación entre los organismos seccionales a pesar de la interdependencia de sus problemas económicos, sociales y financieros.