

RESTRINGIDA
E/CEPAL/ILPES/R.37
25 de marzo de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

ILPES
Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social



INFORME FINAL DE LOS TRABAJOS DE COOPERACION TECNICA
CONADE-BID-ILPES, REALIZADOS ENTRE JULIO DE 1978
Y ENERO DE 1980 */

(Convenio ATN/SF-1595-EC)

*/ Documento preparado por el Programa Servicios de Asesoría.

81-3-544

INFORME FINAL DE LOS TRABAJOS DE COOPERACION TECNICA
CONADE-BID-ILPES REALIZADOS ENTRE JULIO DE 1978 Y
ENERO DE 1980

(Convenio ATN/SF-1595-EC)

El Convenio de cooperación técnica suscrito el 8 de junio de 1978 entre la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) de la República del Ecuador y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), ha designado al ILPES como la Agencia especializada para prestar cooperación técnica a JUNAPLA y llevar adelante la realización de los trabajos contenidos en el Convenio ATN/SF-1595-EC, celebrado entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

De conformidad con la cláusula quinta del citado Convenio, ILPES se obligó a presentar a JUNAPLA un informe final de los trabajos realizados durante el período de cooperación: julio de 1978-enero de 1980. Dicho informe debe precisar las condiciones mediante las cuales ILPES dio cumplimiento a sus obligaciones y hacer un resumen de las conclusiones y recomendaciones que han sido formuladas.

I. DESARROLLO DE LA COOPERACION TECNICA

Las características y modalidades de la cooperación técnica prestada por ILPES a JUNAPLA han sido definidas en el Convenio antes mencionado y las tareas han sido cumplidas mediante misiones periódicas de los expertos y consultores de ILPES, cuyos resultados han sido incluidos en varios informes de avance de los trabajos.

1. La cooperación técnica prestada

La cooperación técnica con JUNAPLA, luego transformada en Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), tenía cuatro objetivos fundamentales:

a) Elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo a mediano plazo 1980-1984;

/b) Incorporación

b) Incorporación de aspectos de desarrollo regional al proceso de planificación nacional;

c) Transferencias de técnicas de programación al personal de JUNAPLA y de las demás dependencias vinculadas al Sistema Nacional de Planificación, y

d) Coordinación de las actividades de JUNAPLA con las de las oficinas sectoriales de planificación de los distintos Ministerios y las de los organismos de programación regional.

Las obligaciones del ILPES eran proporcionar expertos especializados en los campos definidos en el programa de trabajo anexo al Convenio y para la realización de dicho programa.

Las actividades previstas para la Cooperación interesaba a nueve temas principales de programación: global, regional, recursos mineros y energéticos, industrial, agropecuario, transporte, social, evaluación de proyectos e inversiones. A través de estas actividades se debía abordar: la elaboración de diagnósticos y de una estrategia nacional de desarrollo de largo plazo, la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 y el diseño de políticas específicas para la ejecución del Plan.

2. Desarrollo de la cooperación técnica

La cooperación técnica prestada al Gobierno se desarrolló en dos etapas: la primera, de julio de 1978 hasta junio de 1979, con el asesoramiento en la elaboración del documento titulado "Lineamientos de una Estrategia de Desarrollo del Ecuador". La segunda comenzó tres meses después de finalizar la primera etapa, debido a la instalación del nuevo Gobierno, y se terminó en enero de 1980 con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984. Para ello, se realizaron cuatro misiones de asesoría de conjunto que incluyeron en total a más de veinte expertos y consultores diferentes del ILPES, especializados en más de quince temas distintos tales como: agropecuario, comercio exterior, cuentas nacionales, demografía, economía, finanzas públicas, industria, inversión, minas y energía, proyectos, recursos humanos, regional, sector externo, social, transporte, urbano.

/Durante la

Durante la primera etapa, se ha cooperado en:

- a) La preparación de las bases para la elaboración de los documentos de planificación, mediante la publicación de documentos de trabajo preliminares que han cubierto las áreas de: análisis global, dinámica demográfica, cuentas nacionales, energía y petróleo, sector externo, financiamiento de la inversión, proyectos y programas de inversión, sector industrial y dimensión espacial;
- b) La profundización del conocimiento sobre los problemas estructurales y la coyuntura económica y social del país;
- c) Las estimaciones sobre distribución del ingreso y situación de los aspectos sociales y políticos del desarrollo.

Además se ha colaborado en la elaboración de documentos específicos para ser incorporados, adecuadamente ajustados, al documento de la Estrategia que se publicó en abril de 1979. Estos documentos trataron de los temas siguientes: Comercio exterior e integración, definición de la imagen-objetivo, sector público, tendencias históricas y actuales del desarrollo del país y elección de proyectos estratégicos.

La segunda etapa de la cooperación permitió preparar la elaboración de documentos de trabajo destinados a la preparación del Plan, los cuales han abordado los temas siguientes: Modelo económico, distribución del ingreso, inversión, población y su distribución y proyectos estratégicos.

A continuación se ha colaborado en la elaboración de la primera versión del plan de mediano plazo. Con la participación en todas las tareas vinculadas al diagnóstico y a las proyecciones sectoriales, a la selección de proyectos prioritarios, al financiamiento y a la compatibilización de las acciones. Esta versión del plan fue presentada a principios de diciembre de 1979 y se discutió al más alto nivel político. Las proposiciones formuladas han sido analizadas e incorporadas al texto definitivo del plan sometido a debate público en enero de 1980.

A raíz del cumplimiento de estas numerosas y variadas tareas, se ha podido formular una serie de recomendaciones que interesan tanto al corto plazo como al mediano, y que se refieren a los aspectos generales, globales y sectoriales de la planificación. Todas estas recomendaciones están analizadas y sintetizadas en la segunda parte de este informe final.

3. Informes y documentos

Durante el desarrollo de la cooperación se han elaborado tres informes de avance de los trabajos que cubren los periodos: 23 de junio-30 de diciembre de 1978, 15 de enero-15 de junio de 1979 y 15 de junio de 1979-15 de enero de 1980. Estos informes han sido remitidos a JUNAPLA y al BID y el presente informe final presenta los aspectos más sobresalientes de la asesoría analizados en estos informes parciales.

Por su lado, los distintos expertos y consultores de ILPES han elaborado documentos especializados a lo largo de las dos etapas de la cooperación técnica, cuyas principales conclusiones están sintetizadas en la segunda parte de este informe final. Estos documentos representan en total unas 900 páginas y se refieren en parte a la estrategia (7 documentos) y en parte al plan (15 documentos). En información anexa se presenta la lista completa de los documentos publicados y remitidos a su debido tiempo a JUNAPLA y al BID.

II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis de los documentos preparados por el ILPES durante la cooperación técnica permite clasificarlos en dos grandes grupos: los referentes a la elaboración de la estrategia de desarrollo y los que han servido de base para el plan de mediano plazo. En cada uno de estos grupos, se puede además agrupar los documentos según la naturaleza muy general del tema tratado mediante cuatro tipos de aspectos: generales, globales (intersectoriales o para los distintos niveles de intervención), de población y sectoriales. Esta clasificación ha sido utilizada para presentar los documentos publicados y analizar sus principales conclusiones y recomendaciones. Además, el último informe de avance ha presentado numerosas recomendaciones generales.

Es conveniente recalcar que muchos de los documentos, en particular los sectoriales, incluyen un exhaustivo diagnóstico de la situación del sector analizado y presentan numerosas conclusiones al respecto. No se ha estimado posible sintetizar en pocas páginas estos diagnósticos, ya que se corre el riesgo de distorsionar sus conclusiones pero se hace un análisis somero de las variables estudiadas.

1. Síntesis general

Seis documentos han sido elaborados sobre los aspectos generales de la elaboración de la estrategia (un documento) y del plan (cinco) y sus características principales son las indicadas a continuación.

a) Aspectos generales de la estrategia

El documento correspondiente se titula: "El desarrollo ecuatoriano: su perspectiva y su estrategia a partir de un análisis global". Ha sido elaborado en noviembre de 1978, a comienzos del período de cooperación, para dar las primeras orientaciones.

Este documento, de 55 páginas, parte del concepto de estrategia entendido como "una proposición acerca de la utilización de los recursos y la adopción de las medidas de política económica para superar los condicionamientos y limitaciones observadas en el comportamiento histórico y para, simultáneamente, lograr una aproximación efectiva hacia la imagen de país que se busca conformar". Constituye una proposición de los caracteres básicos de una estrategia de desarrollo a mediano plazo para el plan 1980-1984, mediante:

i) un análisis de las características de la evolución socioeconómica del país de 1972 hasta 1977 y las principales consecuencias sociales y espaciales del modelo de desarrollo seguido;

ii) un ejercicio de prognosis del posible crecimiento de la economía y sus consecuencias en base a la evolución reciente;

iii) un estudio de las posibilidades de modificar el comportamiento económico tradicional y conferirle una mayor autonomía y sus consecuencias estructurales para el futuro desarrollo, por una parte, las posibles alternativas para la implementación del desarrollo, sus características, requerimientos, limitaciones y consecuencias, por otra;

iv) la definición de las características de una imagen-objetivo (año 2 000) de la sociedad, la formulación de los lineamientos estratégicos consecuentes y, finalmente, de una estrategia de desarrollo.

/El análisis

El análisis del desarrollo durante los años 1972-1977 y las perspectivas de evolución de la economía ecuatoriana en relación con el sector externo "incitan a pensar en la necesidad inmediata de crear las condiciones para modificar el comportamiento tradicional de dicha economía y conferirle una mayor autonomía" y, por ende, "sería necesario que una parte de la estrategia futura estuviera destinada a asegurar una mayor independencia del mercado interno respecto de los condicionamientos del sector exterior". Para ello se proponen medidas tales como: i) una mayor eficacia de la inversión mediante un mejor aprovechamiento de los recursos y el mejoramiento de los proyectos realizados, y ii) un aumento del esfuerzo de sustitución de las importaciones mediante adecuadas restricciones y fabricación de bienes intermedios.

El documento prosigue con el estudio de posibles variantes al estilo tradicional de desarrollo, con sus consecuencias y limitaciones, y finalmente formula proposiciones para la elaboración de una estrategia de desarrollo en las condiciones siguientes:

i) Como paso previo a la formulación misma de la estrategia, se delimitan las principales características de la imagen-objetivo de la futura sociedad para el año 2 000, resumidas en: afianzamiento de la soberanía y unidad nacional, integración interna, participación equitativa de toda la población, y estructura productiva equilibrada.

ii) A su vez, los caracteres básicos de la estrategia propuesta se condensan en los siguientes puntos:

- consolidar el desarrollo alcanzado, especialmente en el sector industrial, favoreciendo la sustitución de importaciones a fin de disminuir la dependencia externa;
- iniciar el proceso de reversión de las tendencias concentradoras del ingreso a fin de favorecer un proceso de mayor integración de la población;
- crear las condiciones, a través de nuevos proyectos, obras de infraestructura, con el objeto de estimular el dinamismo de las exportaciones tanto para el período de planteamiento como para el siguiente;
- orientar la preparación de proyectos de concreción en el próximo período, tendiendo a favorecer un desarrollo regional pero en condiciones de aprovechamiento máximo de las obras de infraestructuras exigidas.

/b) Aspectos

b) Aspectos generales del plan

De los cinco documentos generales producidos para la elaboración del plan, cabe destacar el publicado en julio de 1979, a comienzos de la segunda etapa de la cooperación técnica, y que se titula: "Aspectos relativos a la elaboración del plan de mediano plazo para Ecuador". Los otros han sido publicados en mayo de 1980, pero han sido presentados en la reunión política de alto nivel realizada en Salinas en diciembre de 1979 y en la cual se discutió el plan propuesto. Estos últimos documentos se titulan respectivamente:

- Anexo IV - Condiciones, objetivos y lineamientos estratégicos de la primera versión del plan 1980-1984
- Anexo I - Esquema fundamentos de la primera versión del plan 1980-1984 Documento preparado para reunión de Salinas
- Anexo II - Críticas y sugerencias a la primera versión del plan 1980-1984 de la reunión de Salinas
- Anexo III- Respuestas a críticas de la reunión de Salinas y a los asesores de la Presidencia de la República.

El primero de los documentos arriba mencionados, de 30 páginas, examina algunos aspectos relativos a la elaboración del Plan de mediano plazo y formula observaciones y orientaciones en torno a: las cuentas nacionales, los modelos econométricos existentes, la matriz de insumo-producto y la disponibilidad de información. También formula una propuesta relativa al enfoque en la elaboración del plan y presenta un esquema tentativo para el trabajo. Las principales recomendaciones formuladas en este primer documento son las siguientes:

i) Dada la importancia de las cuentas nacionales para la elaboración del plan y sus revisiones periódicas posteriores, "resulta importante que se siga la misma metodología que ha de emplearse posteriormente en la elaboración de las cuentas nacionales". Por ello "sería conveniente la adopción de las metodologías en elaboración en el Banco Central y un adiestramiento de personal de la Junta al lado del correspondiente equipo del Banco".

ii) Después de analizar las características de los dos modelos utilizados por la Junta y de estudiar sus ventajas y limitaciones respectivas, se recomienda no utilizarlos para la elaboración del plan pero sí para sus futuras evaluaciones, con las debidas modificaciones de reformulación, ajuste y calibración.

/iii) En:

iii) En cuanto a las matrices existentes de insumo-producto "resulta más conveniente utilizar la información contenida en las matrices pero no en el contexto de una aplicación mecánica de las mismas", y se propone por lo tanto "una estimación directa de las relaciones intersectoriales mediante un procedimiento iterativo".

iv) "Conviene examinar de antemano aquellos temas donde la información es escasa". Ello se refiere a la distribución del ingreso, al consumo y a algunas relaciones macroeconómicas importantes.

v) Debido a las limitaciones anteriores y sus consecuencias sobre la elaboración del plan, se insistió en "la inconveniencia de enfocar esta elaboración a través de la formulación de un modelo global de nivel macroeconómico" y se propuso "atender a un tratamiento más orgánico y coherente de las inversiones y de sus repercusiones económico-sociales e integrar posteriormente éste en las estimaciones macroeconómicas necesarias".

Se propone por fin un esquema tentativo para la elaboración del plan, compuesto de cinco etapas sucesivas: distribución del ingreso, demanda, relaciones intersectoriales, balanza comercial y de pagos y financiamiento.

Los otros cuatro documentos relativos a los aspectos generales del plan, han sido destinados a la reunión de Salinas donde se estudió la primera versión del plan y se formularon nuevas orientaciones y directrices para su elaboración final. El primero de ellos (Anexo IV) analiza las condiciones, los objetivos y los lineamientos estratégicos propuestos a fin de tener una visión suscita de los principales opciones adoptadas. El segundo (Anexo I) constituye una ayuda-memoria para la reunión aludida que enfatiza los elementos del plan referentes a: los principios fundamentales, los principales caracteres de la problemática del desarrollo, los objetivos centrales propuestos y los lineamientos estratégicos. A su vez, el tercer documento (Anexo II) está compuesto por dos síntesis relativas, la primera a las proposiciones vertidas en la reunión sobre el borrador del plan y la otra a las directivas finales trazadas por el Presidente de la República. Por fin, el cuarto documento (Anexo III) presenta los comentarios de la misión ILPES sobre cinco observaciones generales formuladas que interesan a: las metas del crecimiento del PIB y de los sectores, el nivel del endeudamiento externo, la imagen-objetivo de la sociedad futura y sus características principales, los grandes proyectos y la viabilidad de la ejecución del plan.

/c) Recomendaciones

c) Recomendaciones generales

El último informe de avance de los trabajos de cooperación ha presentado varias recomendaciones referentes tanto al CONADE como al Sistema de Planificación en relación con las tareas inmediatas y de mediano plazo. La importancia de estas proposiciones conduce a presentarlas íntegramente en este informe final.

i) Recomendaciones referentes al CONADE

En la reunión de Salinas el Gobierno decidió en particular utilizar la planificación operativa anual para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan. Esta determinación implica la reorganización y el fortalecimiento del CONADE para permitirle atender las siguientes tareas:

- Puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 y su compatibilización con el Presupuesto Fiscal de 1980;
- Formulación del primer proyecto del Plan Operativo para 1980;
- Participación en la formulación del Proyecto del Presupuesto de la Nación de 1981 y de su debate;
- Preparación del Plan Operativo 1981;
- Evaluación del comportamiento de la economía y de los resultados de la política económica del año 1980.

ii) Recomendaciones para el Sistema de Planificación

La tarea del Gobierno no termina con la elaboración del plan, muy por el contrario, ella implica enfrentar un gran desafío y asumir un compromiso más amplio con los diversos sectores de la población que participaron en el Debate Nacional.

Si bien es cierto que la Oficina de Planificación ha venido acumulando conocimientos y experiencias en el análisis de algunos aspectos de la coyuntura y del pronóstico de corto plazo - basado en un modelo de presupuesto económico nacional - por primera vez se encuentra frente a la necesidad de iniciar la formulación de planes operativos anuales. Dichos planes tienen que satisfacer, además del equilibrio global, las condiciones impuestas por el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, colaborando en el cumplimiento de sus metas

/sectoriales y

sectoriales y de los programas y proyectos estratégicos y transformadores enunciados. En efecto, dicho plan contiene una lista de 41 programas estratégicos y 34 programas y políticas sectoriales específicas con sus respectivos calendarios de inversiones.

Planteado pues, el programa de inversión pública para el período 1980-1984 en el Ecuador, es ahora preciso avanzar en su perfeccionamiento y en el afinamiento progresivo de sus previsiones. Con este objeto, será necesario darle una estructura orgánica al sistema nacional de proyectos vinculándolo a la planificación nacional y crear un método y una organización para el seguimiento, control y evaluación del avance de los programas estructurales y proyectos.

Entre otros trabajos, será necesario realizar un examen detenido y eventualmente efectuar la complementación de cada uno de los 41 programas estratégicos contenidos en el plan, principalmente en cuanto a financiamiento y efectos ocupacionales.

Los trabajos sobre presupuesto económico nacional y encuestas de coyuntura efectuados en conjunto por la antigua Junta Nacional de Planificación y el Banco Central, serán de gran utilidad durante los próximos años, empero deberán ampliarse y perfeccionarse.

Hasta ahora los análisis de corto plazo - coyuntura y pronóstico - se han circunscrito a la División de Programación Monetaria y Financiera, dependiente de la Dirección de Planificación Global de Mediano y Corto Plazo, manteniendo escasas vinculaciones con el resto de la Oficina de Planificación. Aun cuando los resultados de esos trabajos se difunden dentro de la Institución, no se observa un buen aprovechamiento de los mismos.

Talvez el alto nivel de agregación de esos análisis sea la causa que no los hace más atractivos para el resto de la Oficina, así como el hecho que no han estado ligados a planes ni políticas relevantes. Por otro lado, el deterioro y los cambios que ha tenido el sistema de cuentas nacionales, podrían estar influyendo negativamente en su confiabilidad.

En general, se observa que el método aplicado en la elaboración de cuentas nacionales se ha efectuado lógicamente, bajo un criterio ex-post, pero no se ha considerado su utilización para tareas proyectivas y por consiguiente, ha sido poco útil a la planificación.

/Con relación

Con relación al método de elaboración de las cuentas nacionales, se mencionan a continuación algunas características que deberían ser reconsideradas si se quiere mejorar el instrumental técnico de la planificación:

- La utilización de índices encadenados no proporciona una adecuada estimación a precios constantes. Sin embargo, es esta estimación la que suele emplearse al proyectar en planificación;

- La elección del año base de cálculo del CONADE debería coincidir con la elección del Banco Central para aplicarla a las futuras cuentas nacionales. Esto facilitaría la evaluación del cumplimiento de las metas, ya que no sería necesario ningún procedimiento de re-elaboración de las series;

- Las metodologías de proyección deberían compatibilizarse con las aplicadas en la estimación de las cuentas nacionales. A tal efecto, convendría sustentarse en las estimaciones realizadas para el cálculo de la matriz de insumo-producto. Esto exigiría contar con una mayor desagregación de las funciones de producción, objetivo que debería ser incluido en las metas de los trabajos del Banco Central, en consonancia con los estudios sectoriales realizados por los sectores especializados del CONADE.

En todas estas consideraciones se tiene en cuenta especialmente la necesidad de establecer un vínculo más estrecho entre las proyecciones y las metas perseguidas en el plan y el instrumental técnico para medirlo y evaluarlo. Sólo sobre esa base, sólidamente constituida en los aspectos técnicos, sería posible avanzar en la profundización de los diagnósticos y de las estrategias futuras y cohesionar el trabajo del CONADE.

Admitiendo esta primera etapa para establecer una metodología más rigurosa de trabajo, debería complementársela con un ordenamiento más preciso de la vinculación entre los sectores globales y sectoriales del CONADE.

En este sentido, debería favorecerse un enfoque simultáneo de los planteamientos de los distintos sectores, apoyado en la compatibilización de un marco analizado a nivel global y la organización del CONADE debería favorecer ese método de trabajo.

A lo dicho, deberían agregarse cuatro grandes áreas de investigación y trabajo, que se observan insuficientemente tratadas, como son:

/- La

- La inflación;
- El desempleo y el subempleo;
- La redistribución del ingreso; y
- La formulación de una estrategia social más consistente.

Otro aspecto relevante es la necesidad de formación de personal que el CONADE y el resto de la administración pública tiene. Este hecho justifica la preparación de un Programa de Capacitación a través de cursos y entrenamiento en servicio, asistencia que es de la mayor urgencia ofrecer, dado los trabajos a realizar.

d) Síntesis de los informes especializados

Dieciséis documentos han sido elaborados sobre los aspectos especializados de la elaboración de la estrategia (6 documentos) y del plan de mediano plazo (10). Dadas las estrechas inter-relaciones existentes entre todos estos documentos técnicos, se ha optado por presentar sucesivamente sus principales características según la naturaleza de los temas tratados.

i) Aspectos globales de la estrategia

Existen tres documentos referentes a los aspectos globales en la elaboración de la estrategia, publicados en noviembre de 1978, que se titulan respectivamente:

- Ecuador - Cuentas nacionales y desempeño de la economía
- Ecuador - Financiamiento de la inversión
- Lineamientos para una estrategia de desarrollo del Ecuador. - La dimensión espacial.

El primer documento, de 35 páginas, está constituido de tres partes sucesivas e inter-relacionadas:

- Un diagnóstico sucinto de la expansión económica del país de 1972 hasta 1977 a través de sus características generales, la evolución del PIB por sectores y las modificaciones de su estructura sectorial, las variaciones sufridas por la oferta y demanda finales y de sus principales componentes y, por fin, las principales tendencias del sector externo y las modificaciones estructurales ocurridas en la economía.

/- Un estudio

- Un estudio crítico de las deficiencias de las cuentas nacionales y de sus posibles correcciones preferentes a la estimación de la producción y del PIB del sector petrolero y de los derechos sobre importaciones, del lado del origen del PIB, y las exportaciones, del lado de la demanda, a precios constantes.

- La elaboración de la matriz insumo-producto para 1975 y los comentarios correspondientes, a fin de describir de manera agregada la forma en que los bienes económicos circulan al interior del aparato productivo y entre éste y los utilizadores finales, por una parte, de servir como instrumento para efectuar las proyecciones cuantitativas asociadas a la preparación del plan, por otra. Dicha matriz completa se presenta al final del documento.

El segundo documento, de 31 páginas, comienza por un diagnóstico de la situación y del comportamiento del sector financiero, público y privado, mediante el análisis de la estructura de las inversiones públicas y privadas y su financiamiento (mecanismos y montos), por una parte, el estudio de los intermediarios financieros que participan en las distintas etapas del proceso de la política financiera (bancarios públicos y privados y extra-bancarios), por otra. Presenta luego proposiciones de lineamientos estratégicos para orientar el sector financiero que incluyen:

- el fortalecimiento del sistema financiero público mediante la canalización de los fondos de las entidades públicas a través del sistema bancario oficial, la implementación de la creación del Banco Nacional de Desarrollo y la transferencia a éste del fondo de la pequeña industria y artesanía, la colocación en la banca privada de bonos emitidos por el Banco de Fomento y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, la nacionalización de la banca extranjera, la creación de la Compañía Estatal de Seguros y el fortalecimiento del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social;

- la adecuación del comportamiento del sistema bancario privado a las metas planeadas para los distintos sectores mediante la centralización de los depósitos captados por el sistema financiero, el estudio sistemático del comportamiento financiero de las empresas no públicas y tender a la concentración de funciones;

- el fortalecimiento del mercado de capitales interesando al sector privado a recibir los bonos públicos y permitiendo a la Corporación Financiera Nacional su participación en este sector;

/- controlar el

- controlar el crédito externo a través del Comité de Crédito externo y de estudios sistemáticos de factibilidad de endeudamiento.

El último documento sobre los aspectos globales de la estrategia consta de 41 páginas y empieza por un diagnóstico de la dimensión espacial del desarrollo del país que analiza la problemática espacial, enfatizando los factores determinantes, la estructuración actual y los hechos predominantes de los problemas regionales. Luego propone una imagen-objetivo espacial (30 años) que identifica la futura organización del espacio nacional basada en una concepción de cambio de la economía rural y cuyos principales rasgos serían: reorganización del poblamiento y del capital en relación con el control de los sistemas ecológicos y el aprovechamiento de los recursos humanos, duplicación de la población del país y satisfacción de sus necesidades básicas, armonizar la reorganización de los espacios de colonización antigua con la ocupación efectiva del territorio. En el plano físico, esta imagen-objetivo se traduce en una combinación de centros urbanos jerarquizados (áreas metropolitanas, ciudades y conurbaciones, nucleaciones urbano-regionales) y ejes de comunicación terrestre, aérea, fluvial, marítima y ferroviaria.

En conclusión, el documento propone unos lineamientos de estrategia espacial en base a los objetivos generales de política (consumo de alimentos y exportación, integración de los recursos nacionales, empleo, incorporación de nuevos espacios y zonas fronterizas), que se caracterizan por los elementos siguientes:

- respeto de los principios de concentración de las acciones públicas, programación coordinada a nivel nacional y regional, fortalecimiento de los mecanismos de movilización de los recursos y mejoramiento de las condiciones de accesibilidad y comunicación interna;

- implementación de líneas de política regional que permitan una articulación efectiva de los espacios subregionales, la integración del sistema nacional de transporte y la adecuación de la política social con los requerimientos regionales;

- modificaciones en el sistema de relaciones entre ciudades así como en las texturas urbanas mediante el equipamiento urbano y su integración con los sistemas de enlace, el crecimiento de las ciudades de porte medio (industrias y servicios) y el control de las demás, la estructuración urbana de las zonas de colonización;

/- integración

- integración del sistema de los ejes de comunicación (internamente y con el exterior) e identificación de funciones regionales de comercialización;

- realización de una programación económica que permita una mayor formación regional de capital y la jerarquización de las inversiones públicas en todo el territorio ocupado;

- reorientación del desarrollo industrial en consonancia con la estrategia espacial mediante el aprovechamiento de los recursos naturales, el empleo, la eliminación de los desequilibrios inter-regionales y la desconcentración industrial de varios complejos (naval-portuario, productos lácteos, madera y derivados, metalurgia y metal-mecánica, agroindustrias).

ii) Aspectos globales del plan

Existen siete documentos referentes a los aspectos globales en la elaboración del plan, publicados durante la segunda etapa de la cooperación en julio y diciembre de 1979 y marzo de 1980, que se titulan respectivamente:

- Modelo económico ecuatoriano
- Ecuador - Perspectivas de distribución de ingresos en el largo plazo
- Ecuador - La capacidad de inversión del sector público
- Ecuador - La estrategia nacional de desarrollo y la coexistencia de los cuatro sectores básicos de la economía
- Ecuador - Sistema nacional de proyectos y proceso de inversión (en Anexo: Organigrama del sistema nacional de proyectos)
- Ecuador - Proyectos, programas y áreas estratégicas de inversión
- Financiamiento: Diagnóstico y proyecciones.

El primero de los documentos, de 20 páginas, constituye un ensayo de visualización del modelo ecuatoriano mediante la descripción esquemática del funcionamiento del sistema económico, el análisis de las tendencias de evolución y las posibles alternativas para el futuro (disponibilidad de recursos externos y distribución de los ingresos). En el análisis se enfatizan la sustitución de las importaciones y la dependencia externa, por una parte, el mercado interno, la producción de bienes industriales y la distribución de los ingresos, por otra, como condicionantes de una evolución alternativa del modelo y de su capacidad de transformación.

/El segundo

El segundo documento, de 22 páginas, consiste en un ensayo sobre las perspectivas de distribución de los ingresos en el largo plazo mediante el análisis de:

- la evolución previsible en la ocupación y la productividad en el marco de cuatro hipótesis alternativas "a fin de inferir tendencias relacionadas con las posibilidades en el largo plazo de una modificación en redistribución de ingresos". Las alternativas se basan en: ocupación total y mantención de la tasa histórica de crecimiento de la productividad, como la anterior pero con un fuerte aumento de la productividad agropecuaria, como las dos anteriores pero con respecto de la ocupación industrial en detrimento de la de los servicios, y finalmente tasas de crecimiento del PIB y de la ocupación en los sectores según sus tendencias propias;

- las metas mínimas a conseguir para poder cumplir con ciertos requisitos mínimos de una política de redistribución que consisten en la "incorporación de toda la población a los márgenes del salario mínimo vital y la actualización de éste de acuerdo con los aumentos medios de la productividad".

El tercer documento publicado presenta algunos comentarios sobre la capacidad de inversión del sector público y la necesidad que éste se transforme para poder alcanzar los objetivos estratégicos. Para ello se estima necesario "proceder a reajustar una buena parte de los grandes proyectos o a definir nuevas políticas impositivas de subsidios y tarifas, de gasto público o de captación de nuevos recursos en general", al mismo momento que se debería "revisar el problema de las asignaciones presupuestarias" para maximizar su utilización y racionalizar la gestión de las empresas estatales. Igualmente se recomienda "la reestructuración institucional y financiera del aparato estatal como también la preparación de cuadros calificados y eficientes".

El cuarto documento resume las principales consecuencias de los objetivos adoptados en la estrategia y la necesidad de intervención del Estado sobre los cuatro sectores básicos de la economía definidos en la Constitución Política de 1978. Es así que será necesaria "la participación de toda la población en la propiedad creada mediante la alteración de los actuales regímenes de propiedad", lo que tiene por exigencias en cuanto a los cuatro sectores básicos:

/- para el

- para el área de propiedad estatal, "el diseño y la ejecución de políticas de reversión al Estado de todas las concesiones" tanto para el sector industrial como para el agropecuario y el financiero;

- para el sector de la economía mixta, "la asociación del Estado con empresas privadas especialmente nacionales";

- para el sector comunitario o de autogestión, "la definición de los mecanismos de conformación del sector" mediante soluciones del tipo de las cooperativas, la cogestión empresarial, la comunidad campesina y la participación del ahorro privado;

- para el cuarto sector, estímulo de la acción privada mediante el uso de múltiples mecanismos de política económica.

El documento siguiente sobre el sistema nacional de proyectos y el proceso de inversión es un análisis completo de la estructuración y del funcionamiento del sistema, su ubicación en el conjunto de la planificación y sus relaciones con el proceso de inversión pública y privada. Consta de 80 páginas (incluido el Anexo) y presenta en primer lugar una evaluación actual del sistema en cuanto a la inversión pública, analizando los problemas internos y externos y sus consecuencias sobre el desempeño del sistema. Merced a esta evaluación y a la exposición de un marco de referencia conceptual (acciones a realizar y funciones a desarrollar) se sacan conclusiones de diagnóstico. Luego se formulan proposiciones que incluyen:

- la utilización posterior del método de los precios-sombra para la preparación y evaluación de los proyectos y, en base al análisis de las limitaciones y restricciones existentes en el proceso de asignación de los recursos se precisa una metodología para llegar a la formulación de un programa de inversiones;

- un esquema de organización del sistema de proyectos y de sus vínculos funcionales con el sistema de planificación para la elaboración del plan, con el detallamiento de un organigrama y de sus características;

- un conjunto de reflexiones sobre el programa de inversiones del plan de desarrollo en el marco de la estrategia propuesta, entre las cuales se destacan las siguientes:

. realizar "estimaciones de la capacidad de inversión del sector público en el período del plan y de la inversión de arrastre que compromete una parte de esta capacidad";

/ . en trabajo

- . en trabajo posterior, complementar el programa de inversión en cuanto a la evaluación de los proyectos estratégicos;

- . estudiar los cambios necesarios en la estructura de la inversión para satisfacer los objetivos estratégicos;

- . disponer de medios eficaces en la administración pública para ejercer una vigilancia y un control sobre el conjunto de las iniciativas de inversión mediante la formulación de criterios de decisión coherentes con la estrategia y la realización de un inventario completo de los proyectos.

El penúltimo documento, de 63 páginas, presenta un análisis de los proyectos, programas y áreas específicas de inversión a incluir en el plan, agrupados en seis grandes divisiones "que corresponden a lineamientos básicos cuyo seguimiento en la formación de capital colaborarán a la concreción de la imagen-objetivo diseñada para el año 2 000". Estas proposiciones interesan a:

- el aprovechamiento de los recursos naturales para ampliar y racionalizar su utilización en cuanto a los siguientes:

- . minería: programas exploratorios, preparación de minas, creación de una institución pública de investigación;

- . petróleo y gas: exploración y explotación de campos actuales y nuevos, ampliación y nuevas refinerías, terminal marítimo y red de almacenamiento y transporte;

- . recursos naturales renovables: conservación de cuencas, uso de tierras, flora y fauna, forestación;

- . recursos hídricos: generación de energía y riego;

- . recursos del mar: puertos pesqueros, pesca artesanal e investigación del potencial de captura;

- la expansión de la oferta de alimentos y su comercialización para incrementar la dieta alimenticia de la población, mediante proyectos que actuarían sobre:

- . la producción de carnes: ganadería bovina de carne y leche, fomentos ovino, porcino, avícola, pesca continental;

- / . el desarrollo

- . el desarrollo de cultivos: cereales, leguminosas y oleaginosas;
- . la infraestructura de almacenaje y comercialización: silos y bodegas, frío, mataderos industriales y mercados centrales mayoristas;
- el desarrollo de la pequeña industria y de grandes proyectos seleccionados que incluirían:
 - . agroindustria, maderas, materiales de construcción, parques industriales;
 - . siderurgia, cemento, fertilizantes, astilleros, papeles especiales, aceites vegetales, alcohol carburante y antibióticos;
- el desarrollo de la infraestructura de transportes de toda índole:
 - . carreteras troncales y vecinales;
 - . aeropuertos en la región oriente;
 - . nueva red ferroviaria básica del Ecuador;
- el desarrollo rural y los servicios sociales que incluirían:
 - . la vivienda rural y el saneamiento básico rural;
 - . la educación a través de la educación primaria rural, la alfabetización y la capacitación rural, la creación del Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Rural, la formación y capacitación de recursos humanos a nivel medio y superior;
 - . la salud, cuyos proyectos se centrarían en la implementación de camas hospitalarias, la ampliación de los servicios rurales y urbanos, la formación de recursos humanos y el establecimiento de laboratorios de control de calidad de medicinas y alimentos;
- . el desarrollo del servicio de telecomunicaciones rurales;
- . 32 proyectos de desarrollo rural integrado;
- la investigación científica y tecnológica que desarrollaría las acciones siguientes:
 - . investigación básica;
 - . generación de tecnologías;
 - . uso de tecnologías extranjeras;
 - . nuevas fuentes de energía.

El último documento publicado sobre los aspectos globales para la elaboración del plan, de 68 páginas, es esencialmente un diagnóstico del sistema de financiamiento de la inversión mediante el análisis del comportamiento de los agentes que contribuyan al ahorro, de las intervenciones de la intermediación financiera y de la participación del sector público y externo. Presenta proyecciones sobre el crédito bancario privado y estudia algunas variantes de política monetaria y fiscal para los próximos años.

iii) Aspectos de población (estrategia y plan)

Para la elaboración de la estrategia y del plan, se han publicado dos documentos sobre los aspectos de población, en noviembre de 1978 y en julio de 1979, que se titula respectivamente:

- Algunos elementos para el diagnóstico y pronóstico de la dinámica demográfica del Ecuador (13 páginas);
- Crecimiento de la población y su distribución en el espacio ecuatoriano (7 páginas).

El primer documento analiza rápidamente las principales variables demográficas y su posible evolución en el futuro próximo: población total y su crecimiento, natalidad y mortalidad, esperanzas de vida, fecundidad, ingreso y su distribución.

A su vez, el segundo documento mencionado complementa el anterior al presentar algunas reflexiones sobre la incorporación de la futura población al proceso de desarrollo, que enfatizan en particular:

- la necesidad de incorporar nuevas áreas de producción rural junto a la consecución de aumentos significativos en la productividad de la tierra y del trabajador;
- el control de la expansión urbana para limitar al máximo las necesidades financieras de los equipamientos correspondientes;
- la racionalización de los desplazamientos de población en todo el territorio para maximizar la inversión.

/iv) Aspectos

iv) Aspectos sectoriales (estrategia y plan)

En los aspectos sectoriales, se han preparado cuatro documentos para la elaboración de la estrategia y del plan, que se titulan:

- Ecuador - Sector externo (noviembre de 1978);
- Diagnóstico, prognosis y criterios a aplicar en una estrategia para el sector energía en el Ecuador en 1979 (noviembre de 1978);
- Lineamientos para una estrategia de comercio exterior del Ecuador (julio de 1979);
- Ecuador - Sector industria (noviembre de 1979).

Estos documentos son en general diagnósticos exhaustivos del sector después de los cuales han sido formuladas proposiciones de lineamientos estratégicos y de políticas específicas, cuyas características principales son las siguientes:

El primer documento, de 78 páginas, constituye un estudio del comportamiento del sector externo en el período 1972-1977 en base al análisis de las exportaciones, las importaciones y el endeudamiento externo. A raíz de ello, se formula un diagnóstico, se destacan las perspectivas y se formulan proposiciones para políticas de comercio exterior y de endeudamiento, que incluyen:

- lineamientos para una política de comercio exterior:
 - . creación de un comité coordinador del comercio exterior, para permitir al Gobierno "asumir, en forma más orgánica, la orientación y dirección del comercio exterior del país";
 - . formulación de una política de comercio exterior con especial énfasis en una estrategia para el desarrollo de las exportaciones (programa de exportaciones, sistema de incentivos, participación en la integración económica y búsqueda de nuevos mercados);
 - . programación de exportaciones, con "la identificación de productos y mercados junto con los instrumentos y las técnicas requeridas";
 - . adopción de una política de promoción de exportaciones que permita "fomentar el crecimiento y diversificación de los productos de exportación, así como sus mercados comerciales" (evaluación de los incentivos existentes, control de calidad, ferias y exposiciones, estudio de los mercados externos, información, esquema institucional para promoción);

/- formulación de

. formulación de una política de importaciones después de "una evaluación para apreciar las posibilidades de ahorro de recursos externos existentes" (revisión del sistema arancelario así como de los regímenes de exención);

- lineamientos para una política de endeudamiento externo:

. creación de un comité de endeudamiento externo o comité de créditos externos para llevar a cabo la administración del proceso, cuya composición y tareas están propuestas;

. diseño de una política de endeudamiento externo fijando principios y normas y considerando técnicas que permitan regular adecuadamente la contratación de deuda con acreedores del exterior.

El segundo documento sectorial, de 93 páginas, es un estudio de los recursos energéticos, su utilización actual, su balance futuro y sus perspectivas, constituyéndose en un diagnóstico completo del sector a raíz del cual se propone una estrategia que contemple:

- la ampliación de las reservas de hidrocarburos, mediante dinámicos programas exploratorios a desarrollarse en áreas seleccionadas y de ventajas comparativas (potencial, localización, costos);

- la programación de la producción petrolera en función de la reserva permanente a mantener y de la conservación de los yacimientos;

- el estudio de un programa de racionalización del consumo de los productos de petróleo que atienda a: precios, tipo de automotores importados, uso óptimo, sustitución de petróleo por otras fuentes renovables;

- la realización del programa de obras de hidro-electricidad;

- el uso máximo del rol normador del Estado en el sector energía para lograr coherencia y homogeneidad de criterios y de política.

El tercer documento, de 77 páginas, es esencialmente una proposición de lineamientos estratégicos de comercio exterior en base al rol que debería tener en el futuro y a la imagen-objetivo del año 2 000, fijada en la estrategia general de desarrollo. A objeto de modificar el patrón del comercio exterior, es necesario identificar los elementos siguientes:

/- los programas

- los programas estratégicos, que incluirían:
 - . el fortalecimiento de los productos tradicionales de exportación (incremento de la producción, defensa de los precios, transporte y comercialización);
 - . programas selectivos de sustitución de importaciones (alimentos e insumos estratégicos);
 - . el fomento de exportaciones de manufacturas para los renglones en los cuales se posee ventajas comparativas y ventajas preferenciales del Mercado Andino;
- las acciones estratégicas complementarias para permitir la modificación del patrón de comercio exterior y la implementación de los programas estratégicos, que incluirían:
 - . control de calidad;
 - . investigación tecnológica;
 - . capacitación de recursos humanos de los sectores público y privado;
 - . organización de consorcios de exportación;
 - . ampliación de la Flota Mercante Nacional;
- los requerimientos en términos de política económica, parte de los referentes a la política cambiaria, la arancelaria y a los incentivos, interesarían a: una ley general de fomento de las exportaciones, una modificación para el otorgamiento del CAT, el seguro de exportaciones, el Fondo de promoción de exportaciones y el desarrollo del sector turismo;
- los requerimientos institucionales que consistirían en la creación de un Consejo Superior de Comercio Exterior para la definición e implementación de una política integral de comercio exterior y en la centralización del comercio exterior de productos vitales para el consumo humano, tanto para efectos de exportación como de importación, como asimismo el de algunos insumos estratégicos.

El último documento, de 135 páginas, comienza por un diagnóstico sintético del sector industrial que analiza las principales variables de la situación actual (producto, valor agregado, ocupación, distribución espacial, tecnología, inversión y remuneraciones). Prosigue luego por

/consideraciones sobre

consideraciones sobre los aspectos estructurales del proceso de industrialización y sus perspectivas en base al análisis de los factores determinantes, tendencias de evolución, dificultades previsibles, la inversión extranjera y sus consecuencias y el comercio exterior de productos industriales. A raíz de ello, se formulan proposiciones de líneas estratégicas para el desarrollo del sector, que incluyen:

- rasgos fundamentales de la orientación futura:

. control nacional mediante el dominio de la capacidad de decisión (inversión, producción, explotación y participación del Estado);

. estructura industrial que debería ser diversificada, interconectada interna y externamente, dirigida al mercado interno esencialmente pero con participación al regional;

. demanda del Estado a orientarse preferentemente hacia la industria nacional (bienes de consumo corriente y productos de inversión);

- rol de la industria en otros sectores, cuyos principales objetivos serían:

. organización espacial, mediante los parques industriales para permitir una mejor ocupación del territorio y la integración agro-industrial;

. movilización de recursos naturales;

. recursos renovables como nuevas líneas de producción y una mayor elaboración;

. recursos no renovables a procesarse para lograr una mayor movilización;

- líneas estratégicas, en base a lo anterior, que incluirían:

. sustitución de importaciones, a fin de profundizarla debido a las posibilidades existentes y a la necesidad de fortalecimiento del sector;

. integración con el Pacto Andino, mediante definición de criterios para identificar los tipos de productos a exportar, tales como los de ventajas comparativas, de especialización y realización de acciones de "modernización, racionalización y productividad, expansión, relocalización o reconversión de actividades";

/ . expansión del

- . expansión del mercado interno como resultado de acciones de aumento de la demanda;
- . orientación y ordenamiento de la demanda del Estado (normas y control de calidad);
- . industrialización de los recursos naturales y ocupación del territorio.

El documento termina con un análisis de las principales características de 10 áreas de proyectos industriales estratégicos y formula algunas observaciones. Estas áreas son las siguientes: proyecto siderúrgico, industria cementera, fertilizantes nitrogenados, agroindustrias, forestal (celulosa y papel), conjunto pesquero, industria automotriz, metalmecánica (máquinas, herramientas), productos químicos y productos cerámicos.

1. The first part of the document is a list of names and titles.

2. The second part is a list of dates and times.

3. The third part is a list of locations and addresses.

4. The fourth part is a list of names and titles.

5. The fifth part is a list of dates and times.

6. The sixth part is a list of names and titles.

7. The seventh part is a list of dates and times.

8. The eighth part is a list of names and titles.

ANEXO

ECUADOR - LISTA DE LOS DOCUMENTOS DE MISIÓN PUBLICADOS

1. Elaboración de la estrategia

a) Aspectos generales

- El desarrollo ecuatoriano: su perspectiva y su estrategia a partir de un análisis global.

b) Aspectos globales

- Ecuador - Cuentas nacionales y desempeño de la economía
- Ecuador - Financiamiento de la inversión
- Anexo 1 - Organigrama del sistema nacional de proyectos
- Lineamientos para una estrategia de desarrollo del Ecuador - La dimensión espacial.

c) Aspectos de población

- Algunos elementos para el diagnóstico y pronóstico de la dinámica demográfica del Ecuador.

d) Aspectos sectoriales

- Ecuador - Sector externo
- Diagnóstico, pronóstico y criterios a aplicar en una estrategia para el sector energía en el Ecuador en 1979.

2. Elaboración del plan

a) Aspectos generales

- Aspectos relativos a la elaboración del plan de mediano plazo para el Ecuador.
- Esquema fundamentos de primera versión del Plan 1980-1984 - Documento preparado para reunión de Salinas.

/- Críticas y

- Críticas y sugerencias a la primera versión del Plan 1980-1984 de la reunión de Salinas.
- Respuestas a críticas de la reunión de Salinas y a los asesores de la Presidencia de la República.
- Condiciones, objetivos y lineamientos estratégicos de la primera versión del Plan 1980-1984.

b) Aspectos globales

- Modelo económico ecuatoriano
- Ecuador - Perspectivas de distribución de ingresos en el largo plazo.
- Ecuador - La capacidad de inversión del sector público
- Ecuador - Sistema nacional de proyectos y proceso de inversión
- Ecuador - Proyectos, programas y áreas estratégicas de inversión
- Financiamiento: Diagnóstico y proyecciones.

c) Aspectos de población

- Crecimiento de la población y su distribución en el espacio ecuatoriano.
- Ecuador - La estrategia nacional de desarrollo y la coexistencia de los cuatro sectores básicos de la economía.

d) Aspectos sectoriales

- Ecuador - Sector industria
- Lineamientos para una estrategia de comercio exterior del Ecuador.