

ILPES  
Programa Servicios  
de Asesoría  
Santiago, Chile

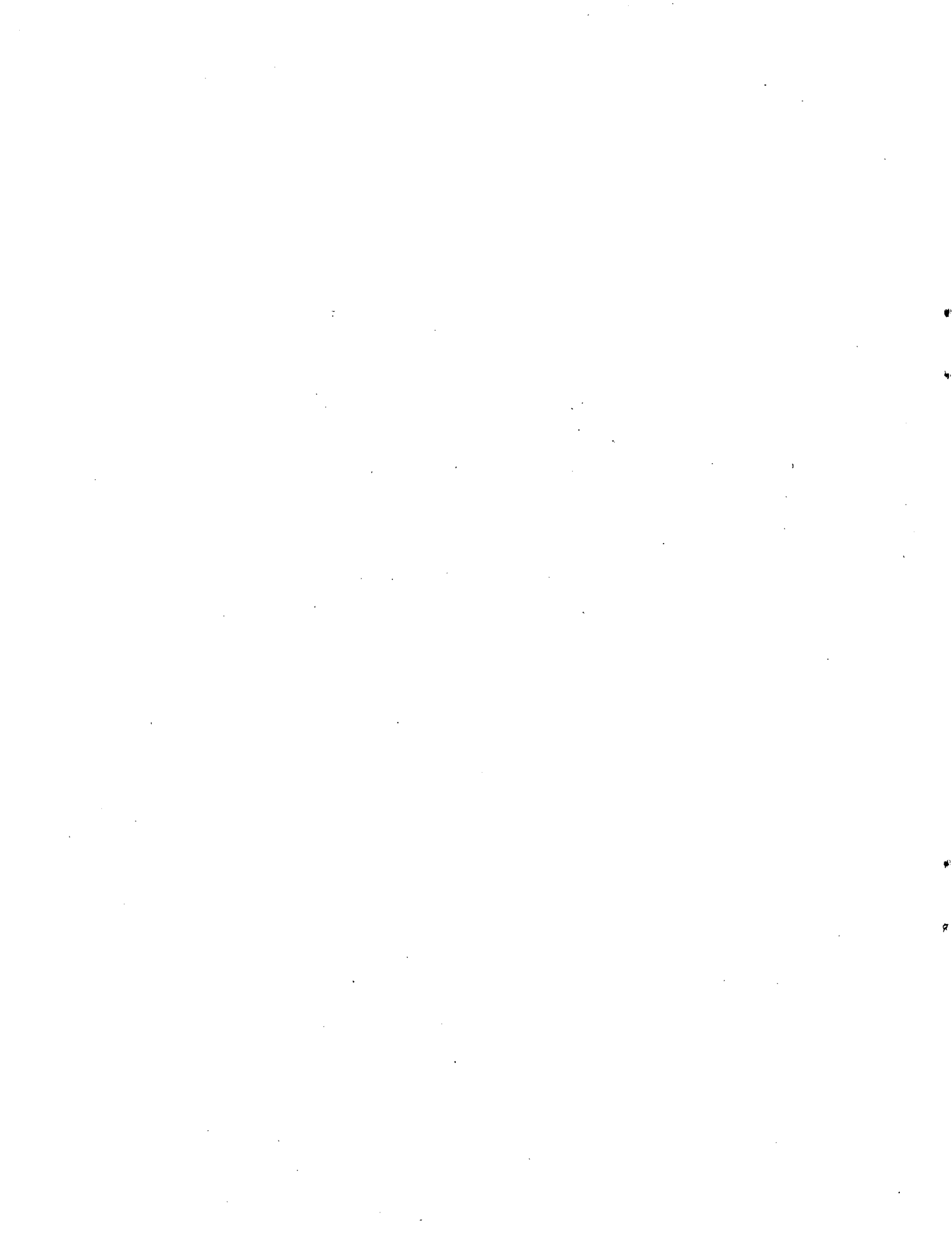
Circulación Restringida  
Documento de Trabajo N° 8  
Convenio JUNAPLA-BID-ILPES  
Diciembre de 1979

ECUADOR - SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS Y  
PROCESO DE INVERSION \*/

\*/ El presente documento de trabajo fue elaborado por el señor Antonio Baltar, Consultor del ILPES. Es de carácter preliminar y está sujeto a revisiones de fondo y forma.



El presente documento de trabajo forma parte de la asesoría que ILPES está prestando a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica del Ecuador (JUNAPLA), para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984. Esta asesoría se realiza dentro del Convenio de Cooperación Técnica JUNAPLA-BID-ILPES. El documento es de carácter preliminar y está sujeto a revisiones de fondo y forma.



## Indice

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
CAPITULO I: EVALUACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS	6
A. LA EVALUACION DEL PLAN INTEGRAL DE TRANSFORMACION Y DESARROLLO PARA 1973-1977	6
B. EVALUACION ACTUAL	7
1. Problemas internos	8
a) Instrumentos a implantar	8
b) Condiciones de funcionamiento	8
2. Problemas externos	9
3. Consecuencias más evidentes	9
4. Soluciones sugeridas	11
C. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL	12
1. Acciones propias del sistema	12
a) En el sector público	12
b) En el sector privado	13
2. Funciones del sistema	14
a) Gestión del sistema	14
b) Ejecución de las tareas del sistema	15
c) Funciones de apoyo al sistema	17
D. CONCLUSIONES	18
CAPITULO II: EL CALCULO DE PARAMETROS NACIONALES A SER APLICADOS EN LA EVALUACION DE PROYECTOS. EMPLEO DE LA METODOLOGIA DE "PRECIOS-SOMBRA"	22
A. ANTECEDENTES SOBRE LA PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS EN EL MARCO DE LA PLANIFICACION	22
B. LA ASIGNACION DE RECURSOS EN EL MARCO DEL PLAN 1979-1983	30

1. Factores institucionales inamovibles de forma inmediata	31
2. Factores ligados a dificultad de información	32
a) La revisión de las cuentas nacionales	32
b) El sistema nacional de estadística	33
3. Factores derivados de la limitación del tiempo disponible	33
4. Asignaciones ya parcialmente comprometidas en los próximos presupuestos	34
5. La inversión de arrastre	34
CAPITULO III: VINCULACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS CON EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION. INSTRUMENTOS DE CONTROL Y REAJUSTE PERMANENTE DE LOS PROYECTOS PRIORITARIOS CON EL PLAN	40
CAPITULO IV: ORIENTACIONES PARA EL PROGRAMA DE INVERSIONES DEL PLAN 1973-1983	59

## Introducción

El problema abordado en este documento preocupa a la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, que implantaron sistemas de planificación con el fin de asegurar la comprensión de las características de las economías nacionales y la identificación de las causas más evidentes del subdesarrollo. Dichos Gobiernos se enfrentan al problema de asegurar que el proceso de inversión nacional sea coherente con los objetivos de la estrategia de desarrollo elegida y contribuya realmente a la materialización de las metas de los planes. Si la inversión nacional no sigue un rumbo coherente con esta estrategia, sus objetivos no serán alcanzados, las estructuras socioeconómicas no se transformarán, ni su desempeño contribuirá a la elevación de los niveles de vida de la población, equitativamente repartidos que es la meta final del desarrollo planificado.

En cualquiera de los modelos de crecimiento económico, que está en la base del desarrollo, la inversión como magnitud macroeconómica figura directa o indirectamente como variable explicativa. Su ritmo, composición y orientación general son factores que condicionan la generación futura de ingresos, su repartición no regresiva, el cambio en las estructuras obsoletas de producción y consumo, la reducción de la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones del sector externo y por ende, la mejora generalizada de los indicadores de bienestar y de equilibrio dinámico, que caracterizan el desarrollo económico y social.

Un conjunto de condiciones necesarias - ninguna de ellas suficiente por sí sola - sirve de base a la convergencia del proceso de inversión para los objetivos estratégicos de los planes. La más general y por esto mismo, más abstracta, es la existencia de un consenso nacional profundo, de que las injustas limitaciones que el subdesarrollo impone a la mayoría pueden ser superadas por un esfuerzo deliberado y consciente para permitir a todas las capas sociales usufructuar de los beneficios del

/progreso técnico

progreso técnico y científico de este siglo y de las mejores condiciones de vida, ya implantadas en algunas otras áreas del mundo. Sin este consenso, traducido en intenciones claramente formuladas e implementadas por el poder público, en nombre de la comunidad nacional, no hay continuidad ni consistencia en las acciones de promoción planificada del desarrollo.

La orientación de estas acciones depende de la comprensión e interpretación de fenómenos sociales, económicos, políticos y culturales en que se basan las situaciones presentes y de la identificación de las variables que pueden ser manejadas para cambiar estas situaciones, que dicen a las relaciones económicas de los sistemas de producción e intercambio existentes, en las cuales asienta el subdesarrollo. Este estudio se hace en la doble perspectiva de la explicación del presente, por el análisis de la evolución pasada (diagnóstico) y de la proyección de las tendencias detectadas, visualizando la imagen futura del país si las mismas tendencias no cambiaran (prognosis). Se compone, entonces, de un proyecto nacional que sea viable a la luz de estos estudios y de la prospección de los recursos humanos, materiales, tecnológicos, financieros y culturales del país.

Una estrategia de desarrollo es un camino elegido para alcanzar la imagen-objetivo de la economía y de la sociedad, definida por el proyecto nacional, según una trayectoria seleccionada mediante un conjunto de criterios que resultan de una opción de carácter político y, por lo tanto, dependiente del consenso nacional referido. La realización de aquel análisis y la opción institucionalizada por una estrategia definida, son una segunda condición de coherencia entre los procesos de inversión y planificación. Este busca maximizar la racionalidad de la opción mencionada y de las acciones que resultarán de ella, según planteamientos sucesivos que van del general al particular, pasando del más abstracto al más concreto y bajando, según la dimensión económica, de los niveles global,

/nacional y

nacional y a largo plazo, de la planificación general de la economía, a los planteamientos a corto plazo relativos a las unidades de producción local, la implantación de las cuales implica inversiones, cuyo análisis se ubica en el nivel más objetivo y final de la planificación.

El esfuerzo de planificación nacional del desarrollo no puede estar ajeno a los problemas específicos que se plantean a este nivel, ni a la coordinación de las acciones resultantes que se fragmentan en miles de iniciativas semiindependientes, que deben ser condicionadas a las metas más generales del plan. De otro modo, el proceso de inversión acarreado con él la orientación real de las líneas de producción, de la implantación de infraestructuras físicas y sociales y de sistemas proveedores de servicios, no sigue necesariamente el rumbo fijado a la economía por los planes y la nación no alcanza su desarrollo auténtico en términos de independencia nacional y de bienestar social generalizado.

Esto lleva a otra serie de condiciones fundamentales para la coherencia entre los procesos de planificación y de inversión nacionales. Hay que asegurar una adecuada asignación intersectorial e interregional de recursos, orientada por consideración de la importancia relativa de los diferentes objetivos, fijados por la estrategia, los cuales en alguna medida son conflictivos y compiten por el uso de los recursos disponibles. Resultando muy compleja la tarea de programar la asignación de estos recursos, el programa nacional de inversiones tiene que plantearse por aproximaciones sucesivas. Se parte, por un lado, del marco macroeconómico que define la capacidad total de inversión nacional y por otro, de los proyectos formulados en los distintos sectores y regiones del país para llegar a un compromiso intersectorial e interregional firmado a la luz de la estrategia con las limitaciones de los recursos y de los proyectos existentes y una visión integrada de los problemas de largo y de corto plazo.

/Esta condición

Esta condición llega a la siguiente que es la identificación de criterios de evaluación de los proyectos propuestos y de asignación de prioridades de ejecución compatibles con la estrategia. La elección de estos criterios implica la definición de parámetros de evaluación y de reglas de decisión, planteándose entonces la cuestión de la conveniencia y practicabilidad del empleo de la metodología de "precios sombra" a la evaluación de los proyectos. Dos especies de parámetros hay que estimar, los de tipo factual, que definen el marco general de la economía del país y los que expresan juicios de valor sobre las condiciones del desarrollo y las acciones que para materializarlo hay que emprender.

Los proyectos tienen a su vez sus parámetros propios que resultan del tratamiento adecuado de la información recolectada para definir, analizar y justificar cada inversión, en sus aspectos técnicos, económicos, financieros administrativos e institucionales. La evaluación se basa en los resultados que el proyecto acarreará a la economía, sus productos en términos de bienes y servicios y sus efectos, que son los cambios que promoverá en las situaciones, condiciones o relaciones físicas, económicas y sociales de los agentes comprometidos o interesados en el proyecto. Se plantea así otra condición de coherencia entre los procesos de inversión y planificación: que se supere la escasez de proyectos en número, calidad, variedad y oportunidad, que cubran toda la gama de inversiones por sectores y regiones.

Si el Gobierno ha decidido, como es el caso en Ecuador, montar para esto un sistema nacional de proyectos, hay que asegurarle las condiciones básicas de su eficiencia como instrumento de coordinación entre la planificación y las inversiones que en realidad serán materializadas. Esto implica por último, llenar las condiciones de tipo operativo que se analizarán en este documento y que se refieren a la estructuración y funcionamiento

/del sistema,

del sistema, su ubicación en el mecanismo de la planificación y el complejo de relaciones entre ellos y con los órganos ejecutores de la inversión del sector público - ministerios, entes adscritos o autónomos y empresas públicas o mixtas - y con el sector privado de la economía.

Los problemas estudiados en este documento son pues las condiciones para el buen desempeño del sistema nacional de proyectos - actuales y potenciales - los instrumentos ya puestos en marcha y otros que se requiere utilizar, su coordinación a distintos niveles del sector público y su rol en la orientación del sector privado según la línea de la estrategia adoptada.

En particular, se analizará el inventario nacional de proyectos ya implantado y los problemas planteados para obtener el seguimiento de la ejecución de los proyectos (follow-up) para verificar el aporte de su ejecución y operación a las metas del plan. Lo que se estudia en realidad es el problema de la coherencia entre los procesos de planificación y de inversión nacionales, en atención a los términos de referencia de la misión del ILPES, a cuya primera etapa el documento se refiere. Sus cuatro capítulos tratan pues de la evaluación del sistema nacional de proyectos del Ecuador, de la composición de un programa de inversiones basado en el próximo plan de desarrollo, del cálculo de parámetros nacionales para la evaluación de proyectos y de la vinculación entre los sistemas nacionales de proyecto y de planificación.

## Capítulo I

### EVALUACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS

#### A. LA EVALUACION DEL PLAN INTEGRAL DE TRANSFORMACION Y DESARROLLO PARA 1973-1977

En el documento mencionado en el acápite, se ha planteado una apreciación todavía válida del Sistema Nacional de Proyectos. Se ha mostrado que éste fue implantado adecuadamente, en cuanto a los siguientes aspectos: la base conceptual de su creación; la legislación promulgada; la estructura del sistema, en cuanto a sus órganos, funciones respectivas y el complejo de relaciones previsto; y los instrumentos de acción puestos en marcha, como son el inventario nacional de proyectos y los fondos de inversión y preinversión.

Asimismo, se han identificado los problemas de su funcionamiento, radicados en dificultades de tipo político-institucional, ligadas a la inercia natural de la administración pública en adecuarse a las nuevas exigencias de un país en desarrollo acelerado; y de tipo técnico-administrativo resultantes de la implantación todavía incompleta del sistema.

Se ha señalado que hace falta todavía en la Junta Nacional de Planificación, una unidad de proyectos mejor equipada y la atribución de acciones más específicas, en materia de programas y proyectos y de una relación más intensiva con esta unidad de las divisiones sectoriales de la Junta; y en la periferia del sistema, una mejor definición operativa de las unidades de programación y proyectos de los órganos ejecutivos del Gobierno; y una colaboración más estrecha entre la unidad de proyectos de la Junta y las unidades operativas de FONADE y FONAPRE.

/Sin embargo,

Sin embargo, la evaluación mencionada enfatiza, con razón, que se han dado pasos importantes para la consolidación del Sistema Nacional de Proyectos, destacándose: las cinco encuestas sucesivas del Inventario Nacional de Proyectos; la puesta en marcha del mecanismo de FONAPRE; la elaboración de ideas para la implantación de un Banco Nacional de Desarrollo y las mejoras obtenidas en el manejo del proceso de inversión pública, en términos de coherencia con las metas de la planificación.

#### B. EVALUACION ACTUAL

La evaluación presente, como la anterior, se refiere solamente a la inversión pública, una vez que el sistema no ha abarcado todavía sustantivamente la inversión del sector privado. Aparentemente, se ha dado prioridad a la consolidación del control de la inversión del sector público, en atención a la escalada de las dificultades y limitaciones que serán encontradas al extender este control a las inversiones del sector privado, lo que parece una buena orientación. Se verifica, por otro lado, una progresiva aunque reciente aproximación de organismos ligados a la iniciativa privada, en materia de inversiones, en la dirección de los órganos de la planificación nacional, lo cual es muy positivo, para la ampliación del sistema. El hecho de que a continuación se enfaticen los problemas y dificultades que aquejan el sistema y se sugieran formas para su solución, no significa desconocer o despremiar los aspectos positivos de la acción emprendida en el Ecuador, además ya mencionados arriba. A continuación, se analizarán los problemas internos y externos a la estructura actual y en seguida, sus consecuencias más evidentes sobre el desempeño del sistema implantado.

## 1. Problemas internos

Resultan de la implementación todavía incompleta del sistema, de algunos aspectos de indefinición de las funciones de ciertos de sus elementos y de una insuficiente comunicación y cooperación entre determinados de estos elementos.

La complementación del sistema se refiere principalmente a dos instrumentos a implantar, al lado del inventario nacional de proyectos y a determinadas condiciones de funcionamiento a asegurar todavía.

### a) Instrumentos a implantar

i) El primero es un plan general de inversiones a ser elaborado reuniendo sistemáticamente los proyectos, según sus vinculaciones a complejos técnicos o territoriales, para su preparación y ejecución en programas anuales o plurianuales.

ii) El segundo es un mecanismo de seguimiento de los proyectos en estudio o en ejecución, basado en información de tipo gerencial, aportada por los responsables de cada proyecto y agregada a nivel de programas de inversión y preinversión, capaz de controlar la buena conducción de los proyectos y estimar sus efectos sobre la economía en la fase de ejecución.

### b) Condiciones de funcionamiento

Habría que:

i) Reglamentar con mayor detalle la repartición de tareas a los órganos del sistema.

ii) Dotar de más personal capacitado y equipar mejor la unidad central de proyectos del sistema.

iii) Superar cierta indefinición actual de funciones, mediante una amplia discusión previa entre los órganos interesados de alternativas de división del trabajo, para codificar y sistematizar las tareas internas y el relacionamiento del sistema con las unidades periféricas de programación y proyectos.

/iv) Instrumentar mejor

iv) Instrumentar mejor las funciones y responsabilidades de la comunicación y cooperación actuales, que parecen insuficientes, como se detalla más adelante.

## 2. Problemas externos

Se presentan a distintos niveles de las relaciones periféricas del sistema.

Falta, todavía, consenso de la importancia y rol del sistema, en la administración pública, resultando roces perjudiciales a su eficiencia y desarrollo disparejo de su estructura funcional. La responsabilidad por la realización de proyectos debe quedar más claramente atribuida a cada órgano del servicio público.

Hay que asegurar homogeneidad de procedimientos y unidad de orientación a las actividades de las unidades periféricas de programación y proyectos, que tienen la iniciativa y la responsabilidad de inversiones públicas, mediante la reglamentación de sus relaciones con la planificación y el sistema nacional de proyectos en la materia de información y coordinación de acciones.

## 3. Consecuencias más evidentes

De la permanencia de los problemas señalados resultan consecuencias negativas que deben ser rápidamente minimizadas.

El control centralizado de la inversión pública no es eficiente en los dos ciclos - de preinversión y de inversión - como para conocer con cierta precisión la inversión en marcha en un momento dado.

En el ciclo de preinversión se señala todavía que:

/a) La iniciativa

a) La iniciativa de preparar proyectos, que en la fase de generación de ideas de inversión debe ser la más amplia posible y repartida por toda la periferia del sistema, debe ser controlada a partir de la etapa en que la preparación de los proyectos implica gastos progresivamente crecientes, lo cual no está asegurado actualmente en forma sistemática y eficaz.

b) El proseguimiento de los estudios se debe basar en una evaluación de la idea original, una vez que ésta esté identificada, etapa de la cual se tiene actualmente un concepto muy incompleto, en cuanto al contenido y al tratamiento de la información a este nivel y asimismo, del tipo de conclusión a sacar y de los elementos de juicio a utilizar para la toma de decisión de proseguir el estudio, reformularlo, postergarlo o rechazar la idea en definitiva.

c) Proseguir los estudios sin esta evaluación preliminar acarrea gastos que, a la postre, pueden revelarse inútiles y hace imposible estimar la preinversión en marcha en el sector público en un momento dado.

d) El inventario de proyectos provee solamente información ex post sobre esto y además está abarcando actualmente informaciones sobre actividades y programas permanentes que no son propiamente proyectos. Habría que revisar no sólo la cobertura de sus encuestas, sino la clasificación por sectores y subsectores y determinar el empleo generalizado de esta clasificación en el sector público. Se debería asimismo agilizar la recolección y análisis de la información del inventario y su divulgación, lo que depende, en mucho, de la cooperación de las unidades sectoriales de la planificación y de las unidades periféricas.

/e) Las unidades

e) Las unidades periféricas no hacen sistemáticamente planes de ejecución de cada proyecto, ni los dan a conocer al sistema nacional de proyectos; hay que mejorar la calidad gerencial, en la ejecución de los proyectos, en términos de control de la secuencia cronológica y de la movilización de requisitos de ejecución y sus costos reales computados ex post.

#### 4. Soluciones sugeridas

Sugerencias operativas para la solución de los problemas señalados en el funcionamiento actual del Sistema Nacional de Proyectos serán hechas en el Capítulo III de este documento, al tratar de la vinculación entre los sistemas de Planificación y de Proyectos, considerado éste como subsistema de aquél. Como marco de referencia para las sugerencias mencionadas, se proponen a continuación algunos conceptos sobre las actividades propias de un Sistema Nacional de Proyectos, en el contexto de la Planificación del Desarrollo.

## C. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL

Se examinan a continuación las acciones que se deben esperar de un sistema nacional de proyectos y sus funciones en un contexto de planificación del desarrollo económico y social, enfocando principalmente las inversiones del sector público y sólo de paso haciendo una referencia inicial a lo que serían estas acciones y funciones, cuando el sistema pueda extenderse a las actividades privadas de inversión.

### 1. Acciones propias del sistema

#### a) En el sector público

Acompañar la generación de ideas sobre oportunidades de inversión, para detectar de partida la importancia de ciertas líneas de proyectos, frente a la estrategia.

Promover y asesorar, cuando sea necesario, la identificación de estas ideas como primera etapa de preparación de los proyectos, concluyendo por una evaluación preliminar y un visto bueno, hecho necesario al proseguimiento de los estudios.

Evaluar, por criterios basados en la estrategia de desarrollo, los estudios de factibilidad (anteproyecto definitivo) elaborados, de modo de permitir la toma de decisión sobre hacer o no hacer la inversión, considerando la solidez financiera, la eficiencia económica, la repercusión social y el aporte del proyecto a los objetivos estratégicos, contenidos en un documento monográfico con todos los elementos de juicio necesarios y con los datos básicos.

/Conocer los

Conocer los resultados de la negociación del proyecto (aprobación por el Gobierno y financiamiento) y los términos de referencia para la realización del proyecto completo (diseño final de ingeniería y plan de ejecución) por las unidades periféricas, con o sin la participación de empresas consultoras privadas.

Implantar un mecanismo de recolección de datos, para hacer el seguimiento de los proyectos en la fase de inversión (revisión final y complementación del proyecto, trámites para la ejecución y realización de ésta) y asimismo la agregación de la información recolectada a nivel de los programas de inversión sectoriales, intersectoriales y regionales.

b) En el sector privado, cuando la orientación del sistema pueda llegar a este sector de la economía

Traducir las metas estratégicas de los planes, en programas de inversión a promover e incentivar.

Identificar los proyectos programados y promover su realización por el sector privado, motivando los empresarios para invertir según las líneas de la estrategia.

Montar mecanismos de incentivos, basados en medidas específicas de política económica y en los programas de inversión asignados al sector privado.

Implantar progresivamente mecanismos de asesoría a la preparación y seguimiento de la ejecución de los proyectos, análogos a los del sector público y adecuados a orientar la inversión privada según la estrategia de desarrollo.

## 2. Funciones del sistema

Las funciones elementales de gestión, de ejecución y de apoyo de las actividades de un sistema, deben tener características bien definidas en un contexto de planificación del desarrollo económico y social.

### a) Gestión del sistema

Debe ser realizada armónicamente, desde los eslabones más altos de la administración y orientada a los objetivos de la estrategia por los elementos e instrumentos siguientes:

#### i) Elementos de gestión

- El Gobierno Central a sus más altos niveles de decisión, en materia política, económica y financiera;

- La Dirección General del Sistema Nacional de Planificación.

#### ii) Instrumentos de gestión

- El presupuesto anual del Gobierno, con la asignación intersectorial e interregional de recursos cuya estructura debe reflejar la importancia comparativa atribuida a las metas por la estrategia y de cuya formulación debe participar el sistema nacional de planificación;

- Los programas de inversión anuales y plurianuales, reuniendo proyectos vinculados por complementariedad contemplados por la estrategia, organizados por cooperación entre los órganos centrales y periféricos del sistema;

- El inventario nacional permanente de proyectos y el mecanismo de seguimiento de programas, en los ciclos de inversión y preinversión.

/b) Ejecución de

b) Ejecución de las tareas del sistema

Esta función debe caracterizarse por la coordinación de las acciones entre sus elementos, evitándose:

- i) Duplicaciones de esfuerzo;
- ii) Incomunicación en cuanto a la información sobre el funcionamiento del sistema;
- iii) Posibilidad de orientación discordante de la estrategia; y
- iv) Conflictos de atribuciones entre los órganos.

Los elementos e instrumentos para llenar esta función son los siguientes:

i) Elementos de ejecución del sistema

- Una unidad central de proyectos ubicada en el sistema nacional de planificación para coordinar y dar orientación general, en materia de proyectos de inversión;

- Las divisiones sectoriales del Sistema Nacional de Planificación, como elementos de conexión permanente con los órganos ejecutivos periféricos del sistema y con los niveles más agregados de la planificación;

- Las unidades de programación y proyectos de los órganos ejecutivos, con atribuciones bien definidas de preparación de proyectos de inversión pública (en los Ministerios y demás órganos);

- Los Fondos de Preinversión y de Inversión (FONAPRE y FONADE) y en el futuro el Banco Nacional de Desarrollo.

/ii) Instrumentos de

ii) Instrumentos de ejecución

- Normas para la presentación de proyectos, especificando para cada etapa de preparación, la información mínima que debe contener un proyecto de cada categoría y tipo de inversión pública, trazadas por la unidad central de proyectos en colaboración con las divisiones sectoriales y las autoridades del Fondo de Preinversión;

- Normas para la evaluación de proyectos en el inicio y en la terminación del ciclo de preinversión, definiendo los antecedentes a considerar y computar en el análisis de costo beneficio y la estimación de parámetros de evaluación, para cada categoría de proyectos;

- Normas para trazar términos de referencia de contratos, de asesoría técnica a la preparación de proyectos con expertos individuales o empresas consultoras, recomendándose el empleo exclusivo de aquéllos en el ciclo de preinversión hasta la aprobación del estudio de factibilidad y de empresas consultoras en el de inversión (proyecto definitivo y ejecución);

- Análisis sistemático de la información del inventario nacional de proyectos y de los datos del seguimiento de la ejecución de los programas de inversión, para realimentar la planificación y la programación de inversiones y proveer elementos de control del proceso real de inversión;

- La información generada por la planificación a nivel macroeconómico y de cuentas nacionales, como marco de referencia actualizado de los programas y proyectos.

c) Funciones de apoyo al sistema

En el Sistema Nacional de Proyectos, estas funciones se reparten entre apoyo institucional, logístico e informático y se basan en los elementos e instrumentos siguientes:

i) Elementos de apoyo

- De tipo institucional: legislación y reglamentos que den base jurídica y organizativa a la operación de los elementos de gestión y de ejecución del sistema, asegurando la eficiencia de sus instrumentos de acción;

- De tipo logístico: personal calificado y equipos de racionalización, mecanización y automatización de las faenas operativas, suficientes para la naturaleza y el bulto de las funciones a llenar;

- De tipo informático: mecanismos de acceso a la información básica y a su análisis en los estudios de proyectos, para asegurar su calidad técnica y su compatibilidad con la estrategia.

ii) Instrumentos de apoyo

- Cuadros funcionales estructurados con diversificación y cobertura adecuada de todas las funciones;

- Sistemas flexibles de reclutamiento y asignación de funciones y remuneraciones al personal, en los límites naturales de la función pública;

- Normas amplias y apropiadas para obtener asesoría técnica de organismos nacionales o internacionales, de instituciones privadas idóneas y para la utilización de equipos de computación y ordenamiento de alta velocidad;

- Mecanismos de capacitación progresiva del personal en toda la esfera del sistema, a través de cursos, seminarios y entrenamiento en servicio;

- Intercambio de información con entidades a cargo de trabajos, estudios o investigaciones que interesen a la preparación y ejecución de proyectos y su programación sistemática (por ejemplo, CENDES, ONUDI, ICAITI, etc.).

#### D. CONCLUSIONES

Comparando los problemas actuales identificados, con el marco conceptual de un sistema nacional de proyectos, presentados en este Capítulo, se pueden sacar las siguientes conclusiones:

a) Implantados como se encuentran ya, los órganos básicos del sistema, conviene más apoyar en ellos mismos el mejor desempeño de sus funciones, antes que crear nuevos órganos.

b) Habiendo constatado que hacen falta algunos elementos e instrumentos de acción y que hay deficiencias en el funcionamiento de otros, se deben implantar los elementos faltantes y adaptar los existentes, en el ámbito mismo de la estructura orgánica actual.

c) Como una parte sustantiva de los problemas mencionados se refiere a la coordinación de acciones para la preparación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública, con miras a asegurar su coherencia con la estrategia de desarrollo, conviene establecer algunos principios básicos y sacar algunas conclusiones sobre esta coordinación, en los términos siguientes:

/i) El objetivo

i) El objetivo básico es lograr que la inversión pública se haga mediante proyectos coherentes con las metas estratégicas de los planes de desarrollo;

ii) Para alcanzar el objetivo con un empleo adecuado de los recursos disponibles, hay que disciplinar la generación, formulación y evaluación progresiva de las ideas de inversión pública, desde las etapas preliminares de preparación de los proyectos;

iii) Los elementos periféricos del sistema plantearán y desarrollarán las ideas de inversión pública y los programas sectoriales anuales y plurianuales de los respectivos órganos ejecutivos del Gobierno;

iv) Desde las etapas preliminares de preparación de los proyectos, la información analizada debe ser suficiente para evaluar y decidir -- a cada nivel -- si los estudios se deben proseguir, reformular, postergar o rechazar definitivamente, considerando su viabilidad, rentabilidad y coherencia con la estrategia;

v) Los órganos de gestión del sistema aprobarán las normas, sugeridas por sus unidades centrales, definiendo los antecedentes a presentar, para cada etapa y categoría de proyecto, indicando las fuentes y el tipo de análisis de esta información y las conclusiones y recomendaciones a formular para evaluar cada etapa del proyecto;

vi) El proseguimiento de los estudios, a partir de la identificación de la idea, quedará supeditado a un parecer de los órganos centrales del sistema y a un visto bueno de la planificación;

vii) Se sugiere realizar inicialmente esta coordinación por medio de grupos de trabajo dirigidos por el Director Técnico de JUNAPLA o el Director de la División Sectorial formados, para cada categoría de proyectos, por expertos de cada uno de los órganos del sistema:

- la unidad central de proyectos
- la división sectorial de JUNAPLA correspondiente al sector
- la unidad periférica de programación y proyectos del mismo sector
- el Fondo Nacional de Preinversión (o futuramente el Banco Nacional de Desarrollo).

viii) La unidad periférica presentará a cada grupo de trabajo, los documentos preliminares de los proyectos de su sector, reunidos en programas sectoriales y regionales de inversión, correspondiendo al grupo analizarlos y sugerir la decisión sobre la marcha posterior de los estudios de cada proyecto;

ix) Del trabajo de cada grupo resultará el programa de inversiones del sector respectivo, a ser incluido en el presupuesto público y/o constituirse objeto de financiamiento, por fondos especiales u operaciones de crédito, internas o externas;

x) Las inversiones a financiarse, total o parcialmente, por crédito exterior serán sometidas al órgano respectivo de control existente en la estructura de la planificación.

d) Autorizado el proseguimiento del estudio, la unidad periférica designará un "Gerente del Proyecto" que será en adelante el responsable de su formulación hasta el nivel de estudio de factibilidad, con cuyo documento tendrá a su cargo aún la negociación del proyecto, para obtener la evaluación final y formal de JUNAPLA, su aprobación por el Gobierno y la seguridad de su financiamiento y programación, a base del plan de ejecución respectivo.

/e) Con el

e) Con el fin de reforzar progresivamente la capacidad nacional de preparación de proyectos, la asesoría técnica necesaria será contratada, en el ciclo de preinversión, de preferencia con consultores individuales sobre aspectos técnicos y mediante términos de referencia específicos para trabajar "in loco", reservándose la participación de empresas consultoras, nacionales o foráneas, para la etapa de preparación del proyecto completo (diseño de ingeniería definitivo) supeditada a la aprobación del estudio de factibilidad y a la seguridad de la obtención del financiamiento de la ejecución.

En el Capítulo III y en Anexos se hacen indicaciones de tipo operativo sobre los instrumentos de acción sugeridos en el presente Capítulo.

## Capítulo II

### EL CALCULO DE PARAMETROS NACIONALES A SER APLICADOS EN LA EVALUACION DE PROYECTOS. EMPLEO DE LA METODOLOGIA DE "PRECIOS SOMBRA"

#### A. ANTECEDENTES SOBRE LA PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS EN EL MARCO DE LA PLANIFICACION

1. En la literatura técnica, el análisis de los proyectos se limitaba, inicialmente, al punto de vista de la empresa con un enfoque más frecuentemente marginalista. La emergencia de los problemas del desarrollo económico ha introducido un cambio y una ampliación de este enfoque con la consideración de nuevas variables económicas y sociales. Publicando en 1959 su Manual de Proyectos, las Naciones Unidas ha presentado de forma sistemática los fundamentos de una disciplina del campo económico de las ciencias sociales, la "preparación, presentación y evaluación de proyectos de desarrollo", en que convergían, para el análisis de inversiones, conocimientos y técnicas micro y macroeconómicas y aún de matemática financiera, de administración racional y de las varias tecnologías de producción. Esta disciplina nació del trabajo en el terreno, a servicio de grandes instituciones internacionales de promoción y financiamiento del desarrollo, realizado por expertos del más alto nivel, como Hollis Chenery, Jan Tinbergen, Kenneth Bohr, Jorge Ahumada, Julio Melnick, a quien tocó redactar el mencionado Manual. Nuevos investigadores, también de alto nivel, consolidaron más tarde los fundamentos teóricos y los procedimientos metodológicos de la disciplina que los Institutos de Capacitación, ligados a aquellas mismas entidades, trasladaron progresivamente a la enseñanza

corriente de las universidades y escuelas técnicas. Nuevas técnicas como la investigación de operaciones y la computación y ordenamiento a base de equipos electrónicos operando sobre modelos con la simulación y la experimentación numérica han enriquecido la disciplina.

2. En los años más recientes, su desarrollo se caracterizó por la preocupación con la evaluación de los proyectos, reflejando la revisión crítica a la cual, en muchas áreas académicas, se sometieron teorías económicas hasta entonces vigentes y aplicadas sin mucha discusión. Esta revisión aclaró que, en las condiciones reales de la economía, los precios de mercado, que sirven al cálculo económico corriente no expresan los costos, ni las utilidades marginales, de los factores empleados de los bienes producidos. Este sistema de precios no funciona pues como mecanismo de ajuste, entre oferta y demanda, ni promueve el empleo óptimo de los recursos, cuando las empresas buscan maximizar sus utilidades; por ende, tampoco asegura el máximo bienestar colectivo, como postulaban en las condiciones de libre competencia llamada perfecta, las teorías criticadas. La evaluación de proyectos de inversión debía pues corregir, de algún modo, las distorsiones contenidas en la estimación de sus costos y beneficios, hecha a precios de mercado, aún simplemente en términos de eficiencia económica. Pero ha quedado claro además que, al no computar las empresas, en su cálculo económico, las economías externas y, más generalmente, los efectos indirectos y secundarios de los proyectos, ni tomar como marco de referencia los objetivos de desarrollo de la comunidad nacional, los parámetros de evaluación de los mismos proyectos no conducían necesariamente a las alternativas que mejor atenderían a aquellos objetivos nacionales, simultáneamente con los que motivaban las empresas, lo cual implicaba correcciones suplementarias a realizar en los precios.

/3. Por iniciativa

3. Por iniciativa de la ONUDI y de la OCDE se desarrollaron más recientemente metodologías para eliminar las mencionadas distorsiones, mediante el empleo de un sistema de precios corregidos que serían utilizados en un cálculo de nuevos parámetros del proyecto, a emplearse en la asignación de prioridades a las inversiones respectivas, según una orientación, que hacía mucho tiempo era sugerida por varios economistas. Estas metodologías fueron publicadas en libros, cuya redacción estuvo a cargo de Marglin, Dasgupta y Sen, el de la ONUDI y de Little y Mirlees, el de la OCDE y en seguida han sido discutidas ampliamente en seminarios y en artículos de revistas académicas. Más recientemente, en la línea de las investigaciones de Little y Mirlees, retomadas en otro libro de estos mismos autores, expertos del Banco Mundial y del BID han divulgado sendas aplicaciones de la metodología, a la estimación de precios de eficiencia económica y de evaluación social, a base de parámetros nacionales de distintos países.

4. Los así llamados "precios sombra", teóricamente se pueden calcular por programación lineal, resolviendo el problema dual de un programa que maximice el producto de la economía en el contexto de restricciones al uso de los factores de producción y otras limitaciones tecnológicas y económicas. El vector de actividades del programa directo corresponde a un vector de precios, en el programa dual y se trata precisamente de lo que se busca: un sistema de precios de equilibrio, con pleno empleo de los factores y optimización de la función-objetivo.

Las metodologías mencionadas, sin embargo, siguen el camino más viable frente a la deficiencia de información que es la corrección directa de las distorsiones, expresando en términos de un "numerario" elegido las utilidades y costos, en el conjunto de la economía, para llegar a coeficientes correctores de los precios de mercado, utilizados

en el proyecto. En las últimas investigaciones referidas, el numerario es el gasto público expresado en "precios a la frontera" y se hace explícita la distinción corriente entre "evaluación financiera", hecha a precios de mercado, "evaluación económica" que corrige las distorsiones resultantes de no existir libre competencia perfecta y la "evaluación social" que introduce juicios de valor sobre las metas del desarrollo económico y social.

Los resultados son más afinados que los que se obtendrían por otras aproximaciones, anteriormente utilizadas, tales como la eliminación de impuestos y subsidios, para llegar a estimaciones "a costos de factores" o aún los planteamientos que trataban de estimar el aporte del proyecto a las metas de los planes, con una ponderación numérica de estas metas, comparándolo con el uso por el proyecto de factores escasos en la economía.

5. Sin embargo, hay dificultades considerables en la institucionalización del empleo de un sistema de precios-sombra, a nivel de un país. Se mencionan a continuación algunas de estas dificultades:

a) Hay problemas de tipo teórico, no aclarados todavía, como la no consideración de las vinculaciones entre proyectos y la complementariedad entre sus efectos sobre la economía, que deben influir en las prioridades y son difícilmente computables en términos de precios; la determinación del período en que deben regir los precios calculados para que su aplicación a todos los proyectos, asegure la eficiencia económica, desde el punto de vista nacional, dado que hay continuidad e interpenetración de las inversiones en el tiempo, con distintos plazos de maduración y fechas de iniciación, repartidas cronológicamente de forma continua.

/b) Además, existen

b) Además, existen problemas de información, pues los supuestos de cálculo se basan en parámetros nacionales de tipo factual, no siempre conocidos con la precisión necesaria y, asimismo, los proyectos no presentan determinados antecedentes desglosados como sería necesario (por ejemplo, en elementos comerciables o no), lo cual obliga a formular nuevos supuestos, más o menos arbitrarios, con riesgo de introducir distorsiones mayores que aquéllas que se intenta corregir.

c) Finalmente, existen problemas institucionales que dificultan la aceptación o la aplicación del sistema a todos los proyectos en análisis en un momento dado. Esto ocasiona la predominancia de criterios puramente financieros o políticos en las decisiones de grandes áreas de la economía, mayormente cuando hay descentralización administrativa, a través de empresas públicas y mixtas, cubriendo sectores importantes de infraestructura.

Estas dificultades quizás expliquen el por qué ningún país ha logrado hasta ahora poner en práctica un sistema completo de "precios-sombra" en la evaluación de sus inversiones.

6. Hay que considerar todavía que la calidad de la evaluación está limitada por la calidad de la preparación del proyecto. Si los antecedentes recogidos y los cálculos realizados sobre ellos, no tienen la precisión suficiente, los indicadores derivados tampoco la tienen y los parámetros de evaluación sufren el efecto de la propagación de los errores originales, a través de los cálculos realizados. Se hace pues inútil aplicar a estos datos procedimientos muy elaborados de evaluación, cuyo objetivo es precisamente reducir los márgenes de error. Queda clara pues la importancia de mejorar previamente la calidad de la preparación y formulación de los proyectos, como condición de racionalidad de la evaluación final y formal perseguida por el sistema de precios-sombra o cualquier otra forma de corrección de distorsiones.

/7. Un considerable

7. Un considerable esfuerzo se está realizando todavía en el país para mejorar la información al nivel macroeconómico de las cuentas nacionales y en consecuencia, la de los parámetros de evaluación de los proyectos. Prosigue asimismo la capacitación de personal en materia de proyectos y en este mismo documento se sugieren medidas para perfeccionar la formulación, evaluación y la tramitación de los proyectos del sector público, con el control adecuado de los ciclos de preinversión y de inversión, para asegurar su coherencia con las metas de los planes. Estas medidas se pueden considerar preliminares, para hacer viable y útil la implantación de un sistema de "precios-sombra" con alguna probabilidad de que las asignaciones de recursos a las inversiones, sean realmente orientadas por este sistema una vez superadas las dificultades señaladas, de tipo institucional y con las salvedades teóricas que se han hecho.

8. Hay sin embargo, gran interés en contar con estimaciones de precios que, en cada país, expresen la eficiencia económica de las inversiones y su aporte a los objetivos sociales aunque institucionalmente no fuera viable su aplicación a la evaluación de todos los proyectos para asignarles prioridad. Su conocimiento permitiría por lo menos calcular los costos económico y social de asignar recursos a base de precios de mercado, la cuantificación de cuyas distorsiones aporta además elementos de juicio a una reorientación de la estrategia de desarrollo, cuando sea necesaria. Debe estar sin embargo siempre presente cuál es el grado de precisión de la información y del análisis utilizados y hasta qué punto las teorías en que se basa la estimación de los precios corregidos son adecuadas a la realidad socioeconómica y política, para que el aparato matemático empleado, no se lo interprete como capaz de asegurar a los cálculos hechos un grado de precisión que en estos casos no pueden tener. En

/resumen, como

resumen, como ocurre siempre que en el análisis socioeconómico se cuantifican las variables, a cualquier grado de agregación, hay que calificar los resultados y no atribuirles una inexistente precisión, por el simple hecho de presentarse a través de un aparato de tipo matemático. Los márgenes de error estadístico en los parámetros estimados, resultantes de la naturaleza de la información y de la metodología de los cálculos y sobre todo de la no adecuación de los supuestos teóricos admitidos a la realidad socioeconómica del país, deben ser examinados tomando en cuenta el peso relativo de aquella parte de la inversión que, por razones institucionales u otras, escapará a los criterios de asignación de recursos, basados en el sistema y seguirán siendo evaluados a precios portadores de grandes distorsiones.

9. No se emplean actualmente "precios-sombra" a la evaluación de proyectos en el Ecuador, ni tampoco han sido empleados en el pasado. Se hicieron solamente ejercicios aislados de estimación de costos de oportunidad, como por ejemplo para el capital (P. Andrade y C. Pucci, 1977) calculados para uso de JUNAPLA y FONAPRE. Hay intención de la Junta de cooperar con el BID en la extensión al Ecuador de los estudios que el Banco está realizando en otros países, tan pronto disponga del personal técnico calificado que actualmente está empeñado en otros trabajos. Se ha iniciado un sondeo de la información existente, sobre los antecedentes que utiliza la metodología del BID, cuyos elementos principales son:

- a) La matriz de insumo-producto de la economía, calculada recientemente.
- b) Los aranceles sobre los productos comercializados por los sectores de la matriz.
- c) Los costos de transporte y distribución de estos productos.
- d) Los gastos de consumo y ahorros, obtenidos en encuesta sobre presupuestos familiares.

/e) Los impuestos

e) Los impuestos internos indirectos, sobre bienes y servicios, por sectores de la matriz de insumo-producto.

f) La estimación del stock de capital, por sectores de la matriz, para los sectores de producción no comercializada.

g) Series temporales sobre empleo y desempleo, por sector.

h) Repartición de los salarios, por sector y tipo de ocupación.

i) Precio de oferta de trabajo, por sector y tipo de ocupación.

j) Sectores de origen de la mano de obra transferida al sector moderno de la economía.

k) Inventario de proyectos financiados por el sector público, en estudio, ejecución o recién concluidos, con costos y beneficios detallados, para recalcularlos a precios de eficiencia.

l) Estimación del stock de capital agregado para la economía.

m) Valor agregado por unidad de inversión, con datos de las cuentas nacionales.

n) Costos marginales del capital, obtenidos en los mercados internacionales.

o) Rentabilidad económica de las industrias importantes.

p) Identificación de los sectores marginales, en términos de inversión pública futura.

q) Datos del comercio exterior, por productos.

Parte de esta información se la necesita registrada en cinta magnética, para un período mínimo de cinco años, lo que se verifica en el Ecuador para los antecedentes sobre comercio exterior.

La Junta ha decidido realizar este trabajo una vez concluidos los estudios para la estrategia de desarrollo y el plan a mediano plazo actualmente en marcha, por lo que convendría seguir reuniendo la información sobre los antecedentes mencionados y comunicando sin demora al BID los resultados de esta recolección.

B. LA ASIGNACION DE RECURSOS EN EL MARCO DEL  
PLAN 1979-1983

El problema de la asignación de recursos a los proyectos a ser realizados durante el período del plan en preparación se supedita a la aprobación de la estrategia, por lo que sólo en términos tentativos y preliminares se planteará en el Capítulo IV de este documento y en uno de sus anexos. A continuación se examinan, sin embargo, algunos de sus aspectos y el contexto, casi determinante, de ciertas limitaciones y restricciones actuales, que hacen poco probable un cambio sustantivo en la asignación de una parte de los recursos, ya prácticamente decidida por otros criterios. Se examinará a continuación este problema.

Ha sido necesario ajustar el plan de trabajo de la misión del ILPES, en cuyo contexto se redacta este documento, a la fecha de definición del nuevo Gobierno del Ecuador, con el cual la estrategia en estudio deberá ser discutida antes de su aprobación. Esta circunstancia cambia las condiciones de inclusión de las inversiones del año 1979 en el plan de inversiones de mediano plazo a formularse, en el cual la asignación de recursos tendrá un componente más ponderable, ya decidido fuera del marco de la estrategia en estudio. Aparte de esta razón, se necesita además llegar a un planteamiento estrictamente pragmático de este programa de inversiones y al parecer es importante considerar los factores que se analizan a continuación.

/1. Factores institucionales

1. Factores institucionales inamovibles de  
forma inmediata

Hay que considerar con realismo las limitaciones a la implantación de cualquier tipo de racionalidad teórica, que resultarían de hechos como los siguientes, referidos al período de transición política en que se encuentra el país:

a) La posición real del sistema de planificación en cuanto al uso efectivo de su capacidad legal de orientación y decisión en materia de asignación de recursos presupuestarios, de fondos especiales o de operaciones de crédito, a los proyectos que se encuentran suficientemente avanzados para ejecución a partir de 1979. Sería importante recuperar la intervención de la Junta en la selección de proyectos antes de su inclusión en el presupuesto mediante un análisis de los programas propuestos por los Ministerios y entidades adscritas a la luz de la estrategia.

b) La estructura del poder político interministerial y la capacidad real de ejecución de proyectos en los distintos sectores del servicio público, que condicionan de hecho la viabilidad de realización total o parcial de los proyectos en el período correspondiente al presupuesto.

c) Las presiones de tipo institucional originadas en distintas áreas de los sectores público y privado de la economía, para la realización inmediata de determinados proyectos, que podrán o no corresponder a la estrategia.

De estos tres factores institucionales resultan dos consecuencias difícilmente removibles, que limitan una asignación de recursos sistemáticamente basada en criterios técnico-económicos de evaluación, que además tomen en cuenta los objetivos estratégicos del desarrollo: son ellas,

primero que las reglas de juego reales de la formulación del presupuesto en las etapas de asignación intersectorial e interregional de recursos y de su repartición entre proyectos específicos, resultarán de un compromiso entre elementos de juicio de tipos sociopolítico y técnico-económico; y segundo, el hecho de que serán incluidos fatalmente en el presupuesto, o financiados por fondos especiales y operaciones de crédito, proyectos que para todos los efectos prácticos están ya decididos o encaminados a una solución positiva.

## 2. Factores ligados a dificultad de información

Se procede actualmente a un reajuste en profundidad de importantes elementos de los sistemas informáticos básicos de la planificación y de la administración pública, lo que plantea temporalmente una mayor inseguridad en la obtención de datos, necesarios a la orientación de la asignación de recursos del sector público, en un marco macroeconómico comprensivo. Dos factores contribuyen a esta situación provisional:

### a) La revisión de las cuentas nacionales

JUNAPLA y el Banco Central están haciendo un loable esfuerzo conjunto para esta revisión a base de una reformulación concertada de conceptos básicos y de técnicas de recopilación y manejo de los datos de cuentas nacionales, que implicará un replanteamiento de series históricas y de proyecciones existentes.

/b) El sistema

b) El sistema nacional de estadística

También pasa por un replanteamiento, para enriquecerlo con la implantación de nuevas recolecciones sistemáticas de datos, en diversas áreas económicas y sociales.

De estos dos factores resulta que, en el período actual, la información necesaria a la asignación de recursos, por criterios técnico-económicos, presenta las siguientes características anormales y temporarias: está afectada por evidente heterogeneidad en las fuentes usuales, resultando un grado variable de confiabilidad estadística, difícilmente controlable; y es inexistente de hecho, para ciertos tipos de datos indispensables a los elementos de juicio sobre las inversiones del sector público.

3. Factores derivados de la limitación del tiempo disponible

Los plazos asignados a la redefinición de la estrategia en estudio frente a las fechas legales de aprobación del presupuesto público, no alcanzan para realizar sondeos u otro tipo de investigación estadística, que permitiera contornar las dificultades temporarias señaladas, de información. El cálculo de parámetros nacionales que se hicieran, a base de los datos actuales, tendrían que rehacerse a la luz de las nuevas series y proyecciones, en circunstancias en que la asignación de recursos ya estaría hecha y habría producido sus primeros efectos a base de antecedentes que entonces no se aceptarían más como válidos.

4. Asignaciones ya parcialmente comprometidas en los próximos presupuestos

Los recursos para inversiones públicas se encuentran parcialmente comprometidos, como es normal, en los próximos presupuestos, además del compromiso implícito de dar continuidad a los proyectos iniciados:

a) Por entendimientos con instituciones de crédito para el financiamiento, por préstamos, que implicarán contrapartidas presupuestarias en sucesivos ejercicios financieros.

b) Porque los estudios de ciertos proyectos han avanzado hasta etapas próximas del proyecto completo de ingeniería, dando prioridad de hecho a estos proyectos y constituyéndose en un elemento de presión para su ejecución inmediata, cualquiera que sea el resultado de su evaluación posterior, en el marco de la estrategia aprobada.

5. La inversión de arrastre

En un instante dado, el sector público tiene un cierto número de proyectos en estudio o en ejecución, cuya carga en el presupuesto se llama "inversión de arrastre" y compromete, más o menos, la capacidad potencial futura de inversión del sector. Difícilmente y sólo en casos muy específicos, se recomienda la decisión de interrumpir la inversión, lo que implica siempre un desperdicio de recursos. Así, la masa de inversión correspondiente a los proyectos ya iniciados se considera comprometida y absorbe parte de la capacidad de inversión futura. En el Capítulo IV se estimará esta parte de la inversión en el Ecuador, en el momento presente y a la luz de la última encuesta del Inventario Nacional de Proyectos.

/La composición

La composición del programa de inversiones, que se presentará en el Capítulo IV para el período del plan en estudio, correspondiente al primer quinquenio de la estrategia, se basará fundamentalmente en los datos y consideraciones siguientes:

a) Una estimación de la capacidad total de la inversión nacional, durante el período, a base de los datos de cuentas nacionales y del modelo econométrico utilizado para sus proyecciones.

b) Una estimación estadística de la inversión del sector público, como parte de la inversión nacional.

c) Una verificación, a base del inventario nacional de proyectos, de la parte ya comprometida por la inversión de arrastre.

d) Un análisis de la situación de comprometimiento, con proyectos en estudio (ciclo de preinversión) considerados ya como objeto de financiamiento externo, junto a instituciones financiadoras internacionales, para estimar el compromiso que resultará de la conclusión de sus estudios y ejecución en términos de recursos internos y externos.

e) El escalonamiento a lo largo de los cinco años del plan, de las inversiones públicas previsibles, hecho para los paquetes de proyectos de las tres clases siguientes:

i) Proyectos iniciados, cuya ejecución ultrapasará el año corriente o ha sido contratada en forma irreversible;

ii) Proyectos de ejecución comprometidos con organizaciones internacionales de crédito, que los financiarán parcialmente;

iii) Proyectos que resultarán prioritarios de la estrategia en estudio y como tales deben ser ejecutados durante el período del plan.

/f) La agregación

f) La agregación de la inversión pública, por sectores y subsectores, según la planificación del inventario nacional de proyectos, correspondiente a estas tres clases de proyectos, año por año del período considerado, por clase de financiamiento con recursos internos (presupuestarios, de fondos especiales o de créditos) y externos.

g) La comparación entre los datos anuales del ítem f) y las estimaciones correspondientes de la capacidad de inversión pública de cada año, contenida en el ítem b).

h) El ajuste a los valores de la capacidad de inversión anual, de los totales anuales estimados y la indicación de criterios para prorratear los recursos entre los proyectos considerados.

Para montar los cuadros, que resumirán el Capítulo IV de este documento, hay que contar con datos definitivos de los antecedentes siguientes, referidos a cada uno de los proyectos considerados:

i) Inversión total a realizar, clasificada por fuentes de financiamiento en moneda nacional y en divisas;

ii) Repartición de los gastos de inversión, año por año, según el plan de ejecución de cada proyecto;

iii) Grado de comprometimiento del Gobierno con la ejecución del proyecto en el plazo programado (resultante del análisis del ítem d) y de puntos de vista expresados por la administración).

Se describe a continuación, la metodología para hacer frente, en forma estrictamente pragmática, a las circunstancias especiales en que deberán ser asignados los recursos a inversiones, en el período del plan, tales como han sido analizadas en este Capítulo. Se sugieren los siguientes pasos para llegar a la formulación de un plan de inversiones, una vez

/identificadas en

identificadas en definitiva y aprobadas las orientaciones de la nueva estrategia de desarrollo del país, lo que se presentará en el último capítulo de este documento:

a) Partir de una asignación intersectorial preliminar de los recursos que considere, de forma equilibrada, los indicadores siguientes:

i) La capacidad de inversión revelada en los años anteriores por los órganos ejecutivos periféricos al sistema de planificación nacional, estimada por sus realizaciones efectivas, según el inventario de proyectos;

ii) La importancia comparativa atribuida por la estrategia a los sectores y subsectores, en términos de inversiones a realizar en cada uno de ellos;

iii) La existencia en cada sector de un paquete de proyectos preparados hasta la etapa necesaria y la calidad de estos estudios;

iv) Las vinculaciones intersectoriales e intrasectoriales de los proyectos presentados y en ejecución;

v) Las repercusiones regionales de las inversiones, considerando las recomendaciones de la estrategia espacial en estudio.

b) De esta asignación preliminar de recursos resultará una estructura intersectorial de inversión escalonada en los cinco años del plan, la cual debe en seguida ser desglosada por subsectores y finalmente por proyectos.

c) Esta estructura provisional, basada en indicadores de capacidad de inversión de los órganos ejecutivos sectoriales inducidos de la repartición de la inversión pública en el pasado y su utilización real, deberá ser corregida en seguida, considerando las metas de la estrategia revisada de desarrollo. Se consideran muy probables las siguientes prioridades:

/i) La solución

i) La solución de los problemas básicos del agro, en términos de:

- Empleo pleno de los factores: tierra, hombre y capital, mediante los ajustes institucionales que sean necesarios;

- Organización de la producción y de la comercialización, capaces de proporcionar ingresos adecuados al productor, sin elevar innecesariamente los precios al consumidor;

- Complementación de la infraestructura básica de interés de la producción agropecuaria y de su comercialización.

ii) Corrección de la estructura de producción industrial, en cuanto a su actual dependencia de insumos importados, problemas de productividad y de costos de producción;

iii) Estímulo en el sector petrolero a la expansión de reservas y explotación del crudo y del gas natural y a la reducción del consumo de derivados mediante mayor aprovechamiento del potencial hidroeléctrico del país y otras medidas como sean la expansión y electrificación de ferrocarriles, la dieselización del transporte carretero colectivo y de cargas; la concentración de la inversión vial en redes alimentadoras de las troncales existentes, etc.;

iv) Condicionamiento y vinculación de la futura expansión de la infraestructura básica a programas de los sectores directamente productivos o de interés social directo, dependientes de esta expansión.

La revisión de la estructura provisional de inversión pública planteada, se hará en seguida tomando en cuenta estas metas, tales como serán planteadas definitivamente por la estrategia y desglosándola por subsectores, en la proporción del monto total de inversión prevista en los respectivos paquetes de proyectos presentados por los órganos ejecutivos correspondientes.

/d) El problema

d) El problema siguiente es la selección de los proyectos a incluir en el programa preliminar de inversiones:

i) Inicialmente se considerarán como candidatos a la inclusión todos los proyectos de inversión pública a los cuales se haya encontrado referencia en los documentos siguientes, que fueron los examinados durante la redacción de este documento:

- La última encuesta del inventario nacional de proyectos;
- Las relaciones de proyectos presentadas a la consideración del Banco Mundial del BID y del Fondo Arabe;
- Los documentos de JUNAPLA y de FONAPRE que contienen relaciones de proyectos en fase de formulación.

ii) Se clasificarán estos proyectos por sectores y subsectores y se hará una subclasificación por el grado de avance de su formulación siempre que contengan un mínimo de antecedentes sobre monto de inversión y plan de ejecución,

iii) Se tratará de obtener un conjunto mínimo de parámetros de estos proyectos que sean indicadores del uso de factores, de sus rendimientos, de las utilidades que generarán, de los costos de producción y demás datos indispensables a una evaluación aunque sumaria, en cuya falta el proyecto no podrá ser considerado;

iv) Los criterios de selección de los proyectos considerados serán objeto de una sugerencia detallada, hecha en anexo a este documento, que tratará de la estimación de parámetros nacionales a aplicar en las condiciones actuales de la información disponible a la evaluación de cada categoría de proyecto.

### Capítulo III

#### VINCULACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS CON EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION. INSTRUMENTOS DE CONTROL Y REAJUSTE PERMANENTE DE LOS PROYECTOS PRIORITARIOS CON EL PLAN

1. El sistema nacional de proyectos, para que pueda asegurar la coherencia de los procesos de planificación y de inversión, debe actuar siempre con una visión global de la economía y de la estrategia de desarrollo del Gobierno. Esto postula su ubicación como subsistema del Sistema Nacional de Planificación y requiere una comunicación eficaz con los órganos que ejecutan la inversión nacional, dentro del sistema mismo y con las unidades que cuantifican y califican las variables macroeconómicas.

Además, debe tener acceso a algún tipo de control de las iniciativas de estudios de proyectos, generadas en todo el sector público y a una información adecuada sobre esta misma materia en el sector privado de la economía. Funcionalmente debe centrarse en una "unidad de proyectos" cuyas tareas son múltiples y complejas, lo que demanda una capacidad técnica considerable en términos de personal calificado y apoyo logístico. Estas tareas, que pueden eventualmente ser repartidas con otras entidades, son las siguientes:

a) Trazar normas para la presentación de proyectos del sector público subsidiados o financiados con recursos públicos, con exigencia de un mínimo de información y de análisis y conclusiones, para cada una de las etapas sucesivas de preparación del proyecto y para todas las categorías y tipos de proyecto.

/b) Definir los

b) Definir los criterios de evaluación de proyectos, identificando las variables económicas y sociales a considerar y la importancia relativa con que entran en la evaluación.

c) En especial trazar normas al cálculo de los beneficios y costos de cada categoría de proyectos, definiendo los elementos a computar y las reglas de su cuantificación, con atención a los beneficios y costos indirectos y secundarios y economías externas y necesidades preferentes tratando de evitar la inclusión en los cálculos de duplicaciones y de simples transferencias, sin efecto real sobre la economía.

d) Colaborar con la planificación en el cálculo de parámetros nacionales que servirán de marco global a las evaluaciones y al manejo de las medidas de política económica.

e) Mantener actualizado el inventario nacional de proyectos y el análisis de los antecedentes aportados por el mismo, para realimentar la orientación del proceso de inversión.

f) Mantener en funcionamiento un mecanismo de seguimiento de los planes y programas de inversión, a base del control de los planes de ejecución de los proyectos, proveyendo de forma homogénea una información que será agregada a nivel de programas, permitiendo proceder al ajuste de éstos, de verificarse un ritmo de ejecución diferente del programado.

g) Complementar, de forma sistemática o eventual, la capacidad de las unidades de preparación de proyectos de los órganos ejecutivos del sector público, para asegurar que se hagan los análisis económico-sociales y financieros de las inversiones respectivas.

h) Cooperar en la organización de los programas de inversión del sector público, sectoriales o regionales, que coordinan los proyectos vinculados en complejos técnicos o territoriales.

La idea básica, en términos de organización, es hacer funcionar el Sistema Nacional de Proyectos en forma descentralizada en cuanto a las funciones de ejecución pero centralmente orientadas, por normas de acción uniformes. La concentración de la responsabilidad, por la definición de estas normas en los órganos de gestión del sistema, es condición de coherencia y de compatibilidad con la estrategia aprobada por el Gobierno.

A su vez, la función de ejecución del sistema se apoyará en tres puntos:

- i) La Junta de Planificación, a través de la unidad de proyectos y de las unidades sectoriales;
- ii) Los Ministerios y entidades adscritas, por sus unidades de programación y proyectos;
- iii) Una unidad de enlace con el sistema, creada en FONAPRE.

Las funciones de apoyo se repartirán por otro lado, en elementos de tipo logístico, referidos a la administración; la información, su elaboración y circulación; y la intercomunicación general del sistema; y de tipo institucional representados por leyes, reglamentos y normas, que hagan obligatoria la conformación de las acciones relativas a la inversión pública, a las reglas del juego impuestas al sistema nacional de proyectos en toda su amplitud.

En su mayor parte, los órganos e instrumentos esenciales al funcionamiento del sistema han sido ya legalmente creados y en parte implementados en el Ecuador, como se verificó en la evaluación contenida en el primer capítulo de este documento, restando completar y mejorar su desempeño sin cambiar la estructura actual de forma sustantiva.

2. No se postula en este esquema la necesidad de preparar los proyectos en todas sus etapas, enteramente por equipos de servidores públicos. Es normal que los estudios técnicos y aún ciertos planteamientos económicos y financieros del sector público, sean preparados por consultores privados, nacionales o foráneos, mayormente cuando está implicada tecnología pionera o desconocida en el país. Hay que preparar, sin embargo, buenos términos de referencia para el trabajo que se espera de estos consultores, pues de esto depende la calidad del servicio a ser prestado y la capacidad del órgano público para exigir correctamente el cumplimiento de la tarea contratada. Trazar los términos de referencia implica, sin embargo, un conocimiento tan completo de las materias involucradas en un proyecto cuanto estudiarlo directamente. Es necesario pues, que el sistema cuente con personal altamente calificado para realizar directamente u orientar las tareas del sector público o proponer las condiciones de realización y aceptación del trabajo de consultores privados o de organismos internacionales.

La coherencia y compatibilidad deben ser las características de los distintos estudios parciales, que componen un proyecto de inversión, el cual contiene análisis de tipo técnico, económico, financiero, administrativo e institucional que deben converger para conclusiones y recomendaciones, formuladas con aquellas características. Esto implica el carácter interdisciplinario de los equipos que preparan proyectos de inversión pública. En todos los países en desarrollo, en general, las oficinas ejecutivas del Gobierno disponen de personal capacitado y experimentado en las técnicas específicas de los sectores respectivos, pero frecuentemente hace falta la capacidad completa de realizar los análisis económicos y financieros, en la perspectiva macroeconómica de la planificación. Este es pues el terreno en el cual la unidad central del Sistema Nacional de Proyectos,

en contacto con los demás agentes centrales y periféricos del sistema, debe aportar su asistencia técnica a los estudios de proyectos, para que se obtenga la presentación y evaluación correctas, que corresponden a cada etapa de su formulación y permitan tomar decisiones apropiadas.

La eficiencia del sistema está además supeditada a la aceptación de un conjunto de procedimientos, puestos en práctica, de forma coordinada por aquellos órganos ejecutivos que realizan la inversión pública, procedimientos que comprenden la realización directa de estudios, la asistencia técnica, la evaluación progresiva por etapas, el financiamiento, el plan de ejecución y el seguimiento de los proyectos. Los marcos de referencia del presupuesto del sector público, de los fondos especiales y operaciones de crédito, designan a cada agente del proceso de inversión nacional, su rol respectivo y pueden definir bien las responsabilidades y las relaciones adecuadas entre sus actividades específicas. En términos operativos, la planificación debe coordinar las acciones de un cierto número de órganos del Gobierno, para que la toma de decisiones sobre la inversión pública y la orientación de la inversión privada no se hagan sin un análisis detenido, hecho en cada etapa de la tramitación de los proyectos, en todos aquellos aspectos que interesan al desarrollo de la economía. Este análisis debe justificar, por sus conclusiones, el uso de recursos y factores que demanda el proyecto, a la luz de sus costos y beneficios para la comunidad nacional, calculados por un sistema de valorización basado en los objetivos de su desarrollo económico y social.

3. Hay pues que considerar, qué órganos deben participar en el sistema, cuáles son las funciones de cada uno, en la tarea común de asegurar coherencia entre los procesos de planificación y de inversión y cómo obtener la coordinación de sus acciones. Cabe retomar en este punto la consideración del conjunto de acciones que puede y debe el Estado emprender en materia de

/proyectos, enfocando

proyectos, enfocando ahora por un prisma operativo las actividades descritas anteriormente como propias de un sistema nacional de proyectos y por ende, identificando el grupo de agentes públicos que necesariamente participan en el sistema. En realidad, es muy amplia la gama de estas acciones en el campo enfocado. La elección de cuáles de ellas conviene poner inmediatamente en marcha, en la circunstancia de la realidad y de la coyuntura de cada país, es materia de una opción de tipo político, variable además con la evolución de la mencionada circunstancia. Esto se refiere tanto a la acción directa del Estado, como a las actividades propiciadas por él a ciertas entidades del sector privado, interno o externo. El proceso de inversión se realiza por una sucesión de operaciones, de cuyo encadenamiento adecuado, depende su eficiencia y validez como instrumento de desarrollo. Se parte originalmente, en cada caso de inversión, de la idea de que es posible y se justifica, emplear una dada constelación de recursos para producir bienes o prestar servicios, que atienden a una necesidad detectada o a una demanda en el mercado (si esta necesidad está respaldada por un poder de compra de la comunidad interesada en su satisfacción), acarreando costos que pueden ser cubiertos total o parcialmente, con o sin margen de utilidades, por los consumidores directos o por la comunidad en su conjunto. El estudio progresivo de esta idea en sucesivas etapas con aproximación creciente en la estimación de los parámetros de decisión, es lo que se llama un proyecto de inversión. Formulado el proyecto, hay que compararlo, en términos de eficiencia, conveniencia y oportunidad, con otros proyectos que con él compitan por el empleo de los mismos recursos o factores de producción. Esta idea inicial, que el proyecto amplía y comprueba en sus bases técnicas y económicas, puede ser generada a partir del examen de numerosos aspectos de la actividad económica y social del país, de sus regiones o grupos sociales.

4. Estimular la generación de tales ideas y promover su análisis progresivo para llegar, cuando y en cuanto convenga, al proyecto completo de una nueva unidad de producción de bienes o prestación de servicios es quizás la primera de las acciones que el Estado debe emprender para orientar el proceso de inversión en la línea de la estrategia de desarrollo. Es importante considerar cuáles son las fuentes en que habitualmente se generan estas ideas y en seguida, cuáles son las etapas normales de su desarrollo, en forma de proyecto completo de inversión.

a) Las fuentes de ideas de inversión, tanto del sector público como del privado, deben ser sistemáticamente utilizadas como medio de promoción del desarrollo, mediante el examen intencionado de las indicaciones que ellas proveen sobre oportunidades de inversión. Entre otros, se pueden indicar los instrumentos siguientes de exploración de estas fuentes:

i) Las listas de materias primas, agropecuarias, mineras y extractivas, aprovechables, con énfasis en aquellas ya conocidas como existentes en el país y el examen de los procesos de su transformación en productos acabados o semiacabados;

ii) Las pautas de importación del país, con miras a identificar bienes que se podrían producir internamente, a precios competitivos o eventualmente, subsidiados;

iii) Los indicadores sobre productos principales de uso o consumo interno (finales intermedios o de capital) cuya demanda se revela muy dinámica;

iv) Los análisis de posibilidades técnicas de incremento de eficiencia o de innovación, en términos de maquinaria, procedimientos y organización;

v) Los estudios comparados de oferta y demanda de bienes que el país provee a los mercados externos, para detectar demanda insatisfecha actual o brechas futuras entre sus proyecciones;

/vi) Los balances

vi) Los balances de materiales, en distintas ramas de producción, para identificar huecos, que se pueden llenar en las matrices de insumo-producto del país (estudios de fuentes y usos en términos físicos);

vii) El examen de categorías de proyectos que tienen líneas de crédito internacional, abiertas en condiciones ventajosas;

viii) La nómina de proyectos, resultante de la estrategia oficial de desarrollo y de sus planes y programas (proyectos directamente recomendados u otros, vinculados a éstos o complementarios);

ix) El análisis sistemático de ventajas comparativas del país, naturales o a promover, para la producción de determinados bienes de exportación, en líneas tradicionales mal explotadas actualmente o en líneas nuevas a desarrollar;

x) La profundización y detallamiento del análisis de los pactos de integración regional y de las posibilidades de acuerdos bi o multilaterales (en el caso del Ecuador, especialmente con los países del Caribe y de Centroamérica);

xi) El examen de las posibilidades de proyectos de apoyo a otros proyectos ya decididos;

xii) El análisis sistemático de los problemas de comercialización de los productos nacionales, comprendiendo todo el flujo desde el productor hasta el consumidor o usuario (problemas de presentación, almacenamiento, transporte, crédito y asistencia al consumidor, publicidad, organización de la distribución);

xiii) El análisis sistemático de los precios, del consumo real, de los costos de producción por producto y de los patrones actuales de prestación de los servicios públicos, para detectar tendencias a desajustes permanentes entre oferta y demanda y en especial, a la creación de demandas insatisfechas internas y la existencia de necesidades básicas, no atendidas de la población;

/xiv) El análisis

xiv) El análisis de las medidas de política económica del Gobierno, en cuanto a las ventajas, no aún suficientemente explotadas, que pueden proporcionar a determinadas líneas de producción;

xv) La consulta sistemática a los órganos ejecutivos del sector público y a las empresas privadas a través de sus asociaciones de clase, sobre sus problemas, corrientes de organización, aprovisionamiento, tecnología de producción, financiamiento, mercadeo, etc.

La combinación inteligente e imaginativa de las observaciones proporcionadas por estas líneas de investigación, en tan distintas fuentes de ideas sobre oportunidades de inversión, puede ser muy productiva en la generación de tales ideas para proyectos, parte de las cuales se revelarán a la sazón, factibles, rentables y coherentes con la estrategia nacional de desarrollo y podrán ser encaminados al sector público o al privado para su desarrollo y ejecución.

b) Es muy importante, sin embargo, que la progresión de los estudios de la idea original, en etapas sucesivas, sea basada en las conclusiones de los análisis propios de cada etapa y que las recomendaciones respectivas sean sólidamente fundadas en estos antecedentes. Las etapas de preparación de un proyecto se caracterizan por el tipo de información utilizada, el grado de profundización de su análisis y por la naturaleza de las conclusiones y recomendaciones que resultarán en la toma de decisión que corresponde. Los márgenes de error tolerados en la información y en los cálculos y estimaciones son progresivamente decrecientes, acarreando costos sucesivamente más altos a la secuencia de los estudios.

Los manuales y guías para la preparación y presentación de proyectos definen las etapas siguientes:

/i) De identificación

i) De identificación de la idea (que no se debe confundir con su simple enunciado, sino basarse en información y análisis adecuados);

ii) De los anteproyectos, preliminar (estudio previo de factibilidad) y definitivo (estudio de factibilidad) que encierran el ciclo de preinversión del proyecto; y

iii) Del proyecto completo (de ingeniería o de ejecución) que se suele incluir ya en el ciclo de inversión, haciendo pesar sus gastos en el costo de producción de los bienes o servicios resultantes, como parte del costo de capital.

Estas etapas constituyen la fase de preparación del proyecto, a la cual se siguen las fases de ejecución y de operación. La primera de estas otras dos fases comprenden las contrataciones de servicios; adaptaciones de terrenos; adquisición, construcción o adaptación de edificios; adquisición o fabricación de máquinas, equipos y aparatos; su transporte y montaje; la organización general de la operación; la capacitación de mano de obra y la puesta en marcha; y todo lo necesario a la implantación del complejo de bienes de capital que constituye la base material del proyecto. La última fase, inicia la culminación de los objetivos del proyecto, que es la producción de bienes o la prestación de servicios, utilizando el capital implantado y los insumos necesarios al proceso técnico de producción. En su formulación, el proyecto debe contemplar con dos enfoques complementarios, sus requisitos y sus resultados, insumos, productos y efectos sobre la economía; un enfoque referente a la ejecución y otro a la operación, fases en las cuales estos requisitos y resultados son distintos.

/La fase

La fase de preparación, formalmente dividida en los dos ciclos de preinversión y de inversión, debe tener su marcha condicionada a la evaluación del proyecto, entendida como un proceso continuo, practicado a lo largo de las sucesivas etapas, con dos hitos importantes que marcan sendas tomas de decisión: la identificación de la idea de inversión y la conclusión del anteproyecto definitivo (estudio de factibilidad) que llevan a las decisiones: la primera, de estudiar realmente el proyecto y la última, de realizar de hecho la inversión. Estas decisiones sólo se justifican si hay una evaluación formalmente planteada, en el marco de la estrategia de desarrollo, aunque el nivel de precisión de los datos en que se basan estas evaluaciones y los análisis respectivos, sean muy distintos, lo que es racional pues la primera respalda tan sólo el proseguimiento de los estudios, mientras la segunda, comprometerá todos los recursos necesarios a la inversión.

El hecho señalado de que el costo de los sucesivos estudios es creciente apunala la conveniencia de que las conclusiones y recomendaciones de cada etapa, especialmente en los dos hitos mencionados, sean tomados en cuenta por la decisión que corresponde y basadas en la evaluación hecha en este entonces, lo que implica redactar cada vez un documento que contenga formulados todos los elementos de juicio para la toma de decisiones. Esto significa que un proyecto cuya viabilidad o conveniencia del punto de vista de la estrategia de desarrollo, no están claramente establecidas por el documento redactado en una dada etapa - sobre todo en los hitos señalados - no debe tener autorizado el proseguimiento de sus estudios a las etapas más avanzadas. En el sector público, especialmente no se justifica seguir haciendo gastos crecientes con proyectos que a nivel de identificación de la idea respectiva, se hayan revelado ya inviables o no satisfactoriamente rentables, en términos de los objetivos del desarrollo económico y social.

/El Sistema

El Sistema Nacional de Proyectos debe pues estar organizado y equipado como para promover al máximo el estudio de proyectos a nivel de identificación de ideas pero tener condiciones de detener sistemáticamente el gasto y el empleo de recursos humanos y técnicos, quizás escasos, en el proseguimiento del estudio de proyectos que no hayan pasado a este nivel el doble tamisado sobre su viabilidad y su rentabilidad y coherencia, en términos de la estrategia de desarrollo. Esto no significará, en muchos casos, el rechazo total y definitivo de la idea sino quizás su postergación o reformulación que sería hecha oportunamente como otro proyecto. Los recursos para preinversión e inversión son limitados y hay demasiados proyectos a estudiar para que sea permitido gastar estos recursos en proyectos dudosos cuando se miran desde los puntos de vista referidos.

Esta primera línea de acción del Estado, en materia de orientación del proceso nacional de inversión, que es la promoción de ideas, se condiciona así al uso racional de los recursos de preinversión, lo que implica: i) que el sistema tenga conocimiento oportuno de las ideas de inversión generadas en todos los sectores de la economía y de su identificación adecuada; y ii) que una vez aplicados los criterios de evaluación a este nivel, tenga medios eficaces de hacer cumplir la decisión de interrumpir la marcha de los estudios o hacerla seguir conforme a la evaluación hecha. Estas dos condiciones suponen una buena comunicación interna al sistema y una base legal y reglamentaria implementada.

5. El financiamiento de actividades de preinversión, es otra línea de acción eficiente que el Ecuador viene ya adoptando para orientar el desarrollo. Hay dos áreas igualmente importantes de preinversión para el desarrollo: la de investigaciones y estudios de tipo general, como ser la identificación y medición de recursos naturales, tecnológicos, humanos

/y hasta

y hasta financieros que puedan ser canalizados para proyectos; y el área de los proyectos específicos de apoyo que crean condiciones para la viabilidad o la mayor rentabilidad de otros proyectos. En unas y otras áreas, se trata de proporcionar economías externas, en cuya ausencia ciertos proyectos estratégicos no tendrían chance de realizarse. Además de estas dos áreas, constituye también actividad de preinversión el financiamiento como se viene practicando en el Ecuador, de proyectos en general en el ciclo correspondiente de los estudios, que va desde la identificación de la idea de inversión hasta la complementación del anteproyecto definitivo o estudio de factibilidad. Para las dos primeras áreas de preinversión han sido creadas en los últimos años, mecanismos de financiamiento internacional en condiciones de plazo, tasa de interés y reembolso adecuadas al tipo de actividad. La utilización de estos recursos debe ser dirigida a las iniciativas realmente eficientes, en términos de desarrollo económico y social, en una perspectiva global y dinámica basada en la estrategia y en sus planes, evitándose cualquier tipo de vinculación a determinadas líneas tecnológicas que siendo adecuadas quizás a economías más avanzadas, no convienen a países en desarrollo incipiente por no hacer el uso más indicado de la constelación de factores existentes. Tratándose de ambiciosos proyectos industriales, como se ha escrito en documentos referentes a otro país:<sup>1/</sup> "Se debe examinar con detenimiento si los grandes proyectos son compatibles con los objetivos de liberación y participación, lo que no siempre ocurre si los proyectos se basan en la explotación de las principales riquezas naturales del país y se llevan a cabo mediante

---

1/ Ver Bolivia, Estrategia socioeconómica del desarrollo nacional, Tomo I, p. 107, La Paz, 1970.

inversiones extranjeras directas, el resultado significa poner en manos del capital extranjero los recursos más importantes del país, para la transformación económica".

De hecho es importante, como enfatiza el mismo documento, no romper una cierta homogeneidad intersectorial e interregional, en el orden de magnitud de las capacidades instaladas de los proyectos como condición de la integración interna de la economía, que resulta evidentemente de las vinculaciones e interdependencias entre las distintas líneas de producción de bienes y servicios, tanto en los sectores directamente productivos, como en los de infraestructura en toda el área de la demanda intermedia. Observaciones análogas se aplican con mayoría de razón, cuando el financiamiento público es extendido directamente a las inversiones, es decir, a la complementación de sus proyectos definitivos y a la propia ejecución de éstos. Sin hablar de los proyectos de infraestructura física y social, cuyo financiamiento se considera tarea normal del Estado, se trata aquí de proyectos de los sectores directamente productivos en áreas en las cuales la actuación del sector público sea estimada indispensable, por todas las razones ya demasiado conocidas y discutidas, cada vez más frecuentes en las economías en desarrollo. Esta extensión de la línea de acción del Estado, en materia de financiamiento de proyectos, puede tomar distintas formas: la de inversión directa en agencias o empresas del sector público, la de participación en empresas de economía mixta, la de financiamiento del capital fijo y de giro de empresas no estatales o la de simple garantía de préstamos internos o externos al sector privado. En cualquiera de ellas, el análisis de los efectos de cada proyecto debe profundizarse al extremo para asegurar el aporte real y ponderable al desarrollo económico y social del país, que sería su justificación final. Este es quizás el modo de acción más directo que el Estado puede emplear

y debe ser basado en una evaluación muy cuidadosa de cada uno de los proyectos interesados y en una política general bien formulada.

6. Un conjunto de otras líneas de acción, coherentes con las que han sido expuestas se agrupa en una categoría que se puede llamar de "acciones correctoras del proceso actual de inversión", en cuanto a la estructura productiva corriente se refiere. Estarían incluidos los esfuerzos del sector público para generar, formular, negociar y ejecutar (o hacer ejecutar) proyectos cuyos productos y efectos sobre la economía coincidan más eficazmente con los objetivos estratégicos, que aquéllos que serían generados espontáneamente con las motivaciones corrientes.

Se tratarían de ajustar a estos objetivos, las actividades productivas ya implantadas y otros proyectos que se ubicarían en áreas bien determinadas como serían las siguientes: i) sustitución de importaciones; ii) promoción de exportaciones; iii) integración regional; iv) utilización de capacidades ociosas actuales en la producción; v) incremento de la productividad; vi) reconversión - a otras más productivas, - de líneas de producción actuales; vii) aprovechamiento de recursos naturales del país no explotados; y viii) reorganización de la comercialización de productos.

Todas estas acciones tendrían la característica común de aportar correcciones a la estructura de la producción actual y a su desempeño con miras a alcanzar con mayor eficiencia los objetivos estratégicos, ajustando bajo este aspecto, el proceso de inversión nacional a la planificación del desarrollo. Ellas implican de un punto de vista operativo, realizar sobre la estructura productiva del país amplia y permanente investigación tecnológica y económica dirigida para detectar y cuantificar los desajustes y desvíos que se intenta corregir, modificando e integrando mejor la misma estructura productiva mediante algunas inversiones bien planteadas con este objetivo.

/7. Eventualmente serían

7. Eventualmente serían también viables y eficientes otras líneas de acción estatal complementarias, tales como la implantación de un seguro contra el riesgo de las inversiones y seguramente lo sería la creación de poderes de compra y otros mecanismos de regulación de los precios, en sectores como el agropecuario, sujetos a fuertes variaciones estacionales de producción, a deficiencias mayores de comercialización o a maniobras especulativas de tipo monopólico.

8. Para que todas estas acciones del Estado constituyan en su conjunto un proceso de inversión coherente con la estrategia de desarrollo, el sistema debe manejar los instrumentos de control que han sido mencionados: el plan de inversiones y sus programas anuales y plurianuales; el inventario nacional de proyectos - ya implantado en el Ecuador - y el mecanismo de seguimiento de los programas, a través del control agregado de la ejecución de sus proyectos componentes.

Algunos detalles de lo que se sugiere en este documento son extremadamente importantes para que estas funciones de ejecución del sistema se llenen con eficiencia. Se los recuerda a continuación:

a) La definición clara de las fases y etapas de cada inversión y la repartición de las responsabilidades por las tomas de decisión que implica cada una.

b) La caracterización de los "ciclos" de preinversión y de inversión, en la formulación del proyecto: el primero, con gastos no computados en los costos de inversión presupuestados en el proyecto y el segundo, cuyos gastos se incluyen en sus costos de capital.

/c) El nombramiento

- c) El nombramiento de un "gerente del proyecto" que sea responsable:
- i) Por la preparación del "documento" que contendrá el estudio de factibilidad (anteproyecto definitivo);
  - ii) Por la negociación del proyecto a base del mismo documento (aprobación, financiamiento, incentivos);
  - iii) Por los trámites para la complementación final del proyecto; y
  - iv) Por su ejecución, aunque contratada con empresas privadas.
- d) La utilización, si fuera necesaria, de los servicios de consultores individuales, siempre que trabajen "in loco", limitándose esta participación a aspectos técnico-económicos específicos, quedando reservada la orientación general de los aspectos estratégicos a los expertos y autoridades públicas nacionales.
- e) La reservación de la cooperación de empresas consultoras privadas, nacionales o foráneas que trabajaran según las normas vigentes, para la preparación y los estudios del proyecto completo (ciclo de inversión), mediante términos de referencia cuidadosamente trazados, que definan claramente la tarea a cumplir y las condiciones de aceptación del trabajo a ser presentado: los trámites de contratación precedidos de la decisión de hacer la inversión, con ésta ya aprobada y financiada.
- f) La demarcación nítida de dos hitos, en la marcha de los proyectos de inversión del sector público, exigiéndose que las tomas de decisión que les corresponden se hagan con base en las conclusiones y recomendaciones del estudio hecho, evaluadas y aceptadas por los responsables de la decisión a tomar en cada caso.

Estos hitos son:

i) La conclusión de la etapa de identificación de la idea, haciéndose entonces la doble verificación de su viabilidad y coherencia con los objetivos estratégicos;

ii) La conclusión del estudio de factibilidad (anteproyecto definitivo) con la presentación formal del "documento del proyecto" con el cual se negociará con el Gobierno la realización de la inversión, antes de determinar la preparación del proyecto completo.

9. El relacionamiento adecuado entre los elementos del sistema depende evidentemente de normas de trabajo, reglamentadas en el ámbito de la organización administrativa, de la planificación nacional, pero asimismo de un acuerdo y entendimiento de hecho entre los agentes a cargo de las inversiones del sector público y un consenso sobre los objetivos, las limitaciones y las posibilidades reales de acción coordinada en esta materia.

En lo que tocará en el futuro a la orientación de la inversión privada, en el contexto de una planificación que se supone será tan sólo indicativa en esta área de la economía, dos aspectos son claros en cuanto a la compatibilización entre planificación e inversión. El primero, es la necesidad de actuar de preferencia a través de las asociaciones de clase, no sólo de empresarios, sino de los profesionales cuya actividad materializa y coordina la acción económica de las empresas: ingenieros, agrónomos, economistas, estadísticos, administradores, empleados y obreros y asimismo, médicos, abogados, trabajadores sociales y otros. Esto con miras a contornar las dificultades que resultan siempre a la planificación en esta área de las prerrogativas corrientes de confidencialidad y de las reglas implícitas de la competencia industrial y comercial. El segundo aspecto, es la importancia y eficacia que tiene en este sector, el manejo y correcta aplicación de medidas específicas de política económica para crear incentivos y desincentivos a la empresa privada, para que realicen

coordinadamente inversiones que contribuyan a las metas estratégicas de los planes de desarrollo económico y social.

10. En resumidas cuentas, el sistema debe cuidar de la gestión, la ejecución y el apoyo de las acciones siguientes:

- a) Generación de ideas de oportunidad para inversiones.
- b) Preparación de los proyectos respectivos, en sus sucesivas etapas.
- c) Evaluación de los mismos proyectos, según criterios coherentes con la estrategia de desarrollo para tomar u orientar las decisiones sobre el avance de sus estudios y ejecución.
- d) Coordinación del proceso de inversión nacional, en el doble marco de los planes y de los recursos disponibles a través del presupuesto público y de presupuestos por programas y planes operativos anuales, que oportunamente deben abarcar también la inversión privada.
- e) Seguimiento, control y evaluación ex-post de los programas de inversión.

En anexo <sup>1/</sup> a este capítulo, se plantea el organigrama del sistema, proponiendo de acuerdo con las sugerencias hechas, el conjunto de órganos que debe participar del mismo y sus conexiones más importantes. Asimismo, se propone una forma provisional de emprender las tareas más inmediatas de coordinación a través de grupos de trabajo, cuya composición y funcionamiento se trata de definir. En otro anexo <sup>2/</sup>, se presentan las ideas básicas para la implantación del mecanismo de seguimiento de los programas y para la organización del plan de inversiones.

---

1/ En proceso de elaboración.

2/ En proceso de elaboración.

## Capítulo IV

### ORIENTACIONES PARA EL PROGRAMA DE INVERSIONES DEL PLAN 1979-1983

En este Capítulo se ofrece un conjunto de reflexiones referentes al Programa de Inversiones que deberán contener el Plan de Desarrollo Económico y Social 1979-1983, tales como es posible plantearlas en la presente fase de estudios de la estrategia de mediano y largo plazo.

Se presentan al final estimaciones de la capacidad de inversión del sector público en el período del Plan, de la inversión de arrastre que compromete una parte de la mencionada capacidad y se hacen consideraciones sobre las inversiones correspondientes a algunos proyectos más importantes, tanto entre aquéllos ya visualizados por el Gobierno como los que aparentemente resultarán de la formulación final de la estrategia en preparación.

El hecho de que el inventario nacional de proyectos y los controles que el Gobierno efectivamente ejerce en términos de planificación sobre la inversión nacional, no se extienda todavía, de forma sistemática y eficaz, a la inversión del sector privado de la economía, limita los análisis de este Capítulo a la inversión pública nacional. Algunas consideraciones se hacen sin embargo, sobre la inversión privada y se sugieren medios de obtener una primera aproximación de sus parámetros actuales.

Los datos originales utilizados en esta estimación son retirados del modelo desarrollado por la división de programación global de la Junta Nacional de Planificación, cuyas proyecciones servirán de base a todas las estimaciones empleadas en el diseño de los lineamientos de estrategia en estudio.

En muchos casos, las estimaciones de inversión no pueden ir más allá de establecer las fajas de variación más probables, determinadas por las proyecciones globales. Por otro lado, la referencia directa a la inclusión de ciertos proyectos en el programa de inversiones, se hace a veces sin disponer todavía de los antecedentes que permiten calcular determinados parámetros de los mismos. Por lo mismo, en muchos casos se trata más bien de ideas de las oportunidades de inversión antes que de proyectos perfectamente identificados. El trabajo posterior de complementación del programa de inversiones implicará pues obtener y analizar información, que ahora hace falta, sobre los proyectos programados y quizás afinar las proyecciones de las magnitudes que sirven de marco de referencia a la evaluación de los proyectos de interés estratégico, para estrechar los márgenes de variación probable, ahora aceptados todavía con carácter provisional.

El examen en términos globales de la inversión nacional realizada en el Ecuador en los años pasados, revela un esfuerzo de formación de capital bastante elevado como consecuencia de las circunstancias históricas específicas, resultantes de la explotación del petróleo descubierto en el subsuelo del país. En el quinquenio 1973-1978, la inversión bruta total sumó 224 mil millones de sucres a precios de 1978 con un promedio de cerca de 45 mil millones anuales, de los cuales, en números redondos, 40 por ciento correspondieron a la inversión pública, la cual había crecido a una tasa acumulativa anual del 23 por ciento, dirigiéndose en cerca de dos terceras partes a los sectores económicos y una tercera parte a los sectores sociales.

/Los montos

Los montos de inversión ejecutados en los últimos años, representaron entre 26 por ciento y 30 por ciento del PIB, que en realidad son bastante altos, tanto en la experiencia internacional como nacional y que se tradujeron en relaciones producto-capital asimismo elevadas.

Ha sido necesario contar con la holgura financiera que caracterizó en el Ecuador el período mencionado, para que fuera viable tal desempeño de la economía que se caracteriza finalmente por un crecimiento acumulativo anual del producto, de un 8,5 por ciento. Los análisis ya planteados a lo largo de los estudios que están en marcha para formular los lineamientos de la estrategia que servirá de base al plan de desarrollo 1979-1983, abarcaron no sólo el examen global de las magnitudes macroeconómicas características, sino también las situaciones sectoriales y regionales, el desempeño de la economía en las áreas productivas y en las infraestructuras básica y social y de servicios. De estos análisis y en especial de lo que hace al sector externo de la economía, en términos de endeudamiento y al subsector energético y más precisamente al área petrolera, se puede inferir que los próximos años de la economía ecuatoriana no contarán probablemente con una holgura financiera semejante a la del período mencionado. El cambio que sería capaz de provocar una reversión de la tendencia verificada, en el sentido del deterioro de las condiciones de financiamiento de la actividad económica y de su desarrollo, depende de considerables inversiones que de forma predominante se dirigirían al sector extractivo-agropecuario, minero y petrolero - en este último en el área de la prospección y explotación de las estructuras promisorias conocidas - y a los elementos de infraestructura que les servirán de apoyo. Este cambio tendría que afectar ante todo a la estructura intersectorial e interregional de la inversión y la experiencia de otros países,

/revela que

revela que esto no es factible a plazo muy corto, como consecuencia de que, una repetida estructura de repartición de los recursos públicos provoca cierta rigidez, que es necesario superar progresivamente, en los mecanismos de cuyo desempeño depende de la asignación real de estos recursos a la inversión.

Una vez identificados los objetivos más importantes de la estrategia en estudio y establecida, al menos aproximadamente, la importancia relativa que tienen ellos en el proyecto nacional, estos objetivos serán, en su conjunto, el marco de referencia para el planteamiento de los cambios que se harán indispensables en la estructura de la inversión. Examinada esta estructura, resultante de cómo se realizó la formación de capital en los años mencionados - a la luz de la última encuesta realizada para el inventario nacional de proyectos - se pueden conocer algunos de sus parámetros más aclaradores. Por ejemplo, su financiamiento ha sido hecho en dos terceras partes (66.9 por ciento) con recursos internos. De estos recursos internos 34.5 por ciento, tuvieron origen en el presupuesto general del Estado; 23.2 por ciento en fuentes propias; 19.1 por ciento en fondos especiales y 14.3 por ciento en préstamos internos, sumando un 81.2 por ciento del total de los recursos utilizados. De los recursos externos, los créditos de proveedores fueron los más abultados con 27.5 por ciento, tocando al BIRF y al BID financiar respectivamente 7.6 por ciento y 18.5 por ciento de las inversiones inventariadas. Del monto total de la inversión analizada, en cuanto al financiamiento interno, 37.1 por ciento corresponde a proyectos programados y el restante (70 153 millones de sucres) a proyectos que están siendo ejecutados en el período que viene hasta el año corriente. En cuanto al financiamiento externo los 44.5 por ciento son de proyectos en preparación y el restante (92 522 millones de sucres) de proyectos en ejecución en la fecha actual.

/Estos recursos

Estos recursos han sido destinados, en términos de aplicación y de programación, en su mayor parte a los sectores productivos (con 8.1 por ciento) de infraestructura básica (con 58.8 por ciento) y de desarrollo e infraestructura sociales (con 25.3 por ciento), que juntos comprenden más del 90 por ciento de la inversión total, tocando a los cuatro sectores restantes los otros casi 10 por ciento, sobre el total de los 1 215 proyectos inventariados.

El análisis de los problemas actuales del sector externo ha revelado que, aunque aparentemente la capacidad de endeudamiento del país no esté agotada, hubo en los años más recientes un cambio en la elección de fuentes financiadoras con evidente traslado de la demanda a organizaciones privadas de crédito y la consecuencia de un deterioro en las condiciones de negociación de los préstamos, cuyos plazos se hacen más cortos y las tasas de interés más alta, todo lo que se traduce en pesados servicios a los préstamos obtenidos y mayor cargo anual al balance de pagos.

El resultado previsible de la acción a corto plazo de todos los factores negativos detectados - el agravamiento de las relaciones con el sector externo; el desbalance creciente entre consumo interno y producción nacional de derivados de petróleo a base de una insuficiencia relativa en las reservas comprobadas y en el aprovechamiento de otras fuentes de energía; el estancamiento del sector agrícola; y la dependencia excesiva de la importación de insumos que aqueja la industria ya implantada permite visualizar limitaciones considerables a la capacidad nacional de invertir, mayormente si se compara con lo que pasó en el período anterior analizado. Por otro lado, la estrategia en estudio plantea ya un cuadro de necesidades de intervención en la economía ecuatoriana con miras a la solución de algunos de sus problemas fundamentales que quedaron intocados, a pesar del crecimiento económico y de los índices de progreso alcanzados

en los últimos años, intervenciones que se traducirán casi siempre en la realización de inversiones públicas y privadas. Un conjunto variado de proyectos, que tratan de describir y justificar estas inversiones, circula en los sectores público y privado como proposiciones de desarrollo, formuladas con distinto grado de profundización en los respectivos estudios, hechos por las unidades ejecutivas de programación y proyectos sectoriales, ubicadas en los Ministerios, órganos adscritos, empresas públicas y mixtas, por las autoridades de otras esferas de la administración pública y por empresas privadas. Algunas de estas proposiciones han sido presentadas con solicitud de crédito a entidades financieras internacionales, en una etapa todavía muy preliminar de estudios, mientras otras han tenido sus proyectos desarrollados hasta etapas más avanzadas y buscan igualmente asegurar financiación adecuada en fuentes internas y externas. La multiplicidad de los organismos públicos y privados que han tomado decisiones de este tipo y encaminado, de alguna manera, el desarrollo de ideas sobre oportunidades de inversión ha generado una cierta dificultad en mantener un control eficiente sobre su repercusión a nivel nacional y sobre sus posibilidades reales de financiamiento global y la contención necesaria de su monto total, en los límites de la capacidad de inversión del país.

El problema tiene un contenido esencialmente dinámico al presentarse la inversión como un proceso que debe realizarse en los años sucesivos y al cual deben ser aseguradas condiciones de equilibrio entre las variables involucradas, no sólo las de tipo financiero, sino también las referentes a los elementos del flujo real de la economía. Hay también limitaciones de recursos, en los planos tanto físico y material como humano y socio-cultural, que afectan los requisitos para la realización de inversiones en un país y no pueden ser olvidadas en la planificación de su desarrollo.

/Se necesita

Se necesita pues disponer de medios eficaces en la administración pública para ejercer una vigilancia y un control sobre el conjunto de las iniciativas de inversión que se ponen en marcha en el país pues todas ellas, tomadas en el sector público o en el sector privado, tarde o temprano utilizan aquellos recursos de una forma que es competitiva y puede ser contradictoria con los objetivos nacionales de desarrollo. El paquete de proyectos actualmente en circulación en el Ecuador no puede escapar a esta circunstancia y dejar de someterse a un examen profundizado y comprensivo de todas las implicancias de la realización de cada una de las inversiones respectivas sobre la estructura y el desempeño de la economía nacional. De este enfoque, de necesidades y posibilidades reales, depende antes que todo la propia factibilidad de los proyectos en cuestión pero principalmente supedita la racionalidad de la acción conjunta del sector público y de los empresarios privados en perseguir la utilización óptima de los recursos existentes y la materialización del desarrollo económico y social. El análisis a realizar y las conclusiones y recomendaciones a sacar se deben pues basar, por un lado, en la formulación de criterios de decisión coherentes con la estrategia adoptada y por otro lado, en el inventario completo del conjunto de estos proyectos cuyos parámetros de evaluación deben haber sido estimados y presentarse de forma homogénea para cada categoría de proyectos. Las autoridades de planificación han hecho ya un esfuerzo considerable para sentar esta doble base de apreciación de la inversión nacional - los planteamientos de estrategia y plan de desarrollo y el inventario nacional de proyectos son elementos fundamentales de ellas - pero el dinamismo de la economía ecuatoriana en los últimos años desbordó este esfuerzo produciendo y poniendo en marcha una cantidad de proyectos cuya inversión total supera con creces la capacidad nacional, basada en el ahorro interno y en una utilización equilibrada del ahorro del exterior.

/Producir estas

Producir estas ideas es una actividad sana y deseable en cualquier circunstancia, ponerlas en marcha sin una adecuada evaluación, acarreando gastos de preinversión excesivos y comprometiendo prematuramente recursos escasos de la economía, puede tener consecuencias desastrosas e insalvables. Para evitarlas se necesita manejar la inversión nacional en condiciones de control y con una lúcida visión global de la economía. Esto se refiere a la inversión pública, institucionalmente más fácil de controlar, pero también a la orientación de la inversión privada por cauces que no sean contradictorios con los objetivos de desarrollo de la comunidad nacional.

A base de estas consideraciones se tratará de hacer en este Capítulo, el análisis anunciado en sus primeras líneas y examinar sucesivamente, la capacidad aparente de inversión nacional, la parte de esta capacidad ya comprometida, en mayor o menor grado, por la inversión de arrastre existente y finalmente, el conjunto de proyectos de realización probable, en el período futuro bajo análisis, no sólo los encontrados en circulación, sino los que resultarán, con cierta seguridad, de los planteamientos de la estrategia en estudio. Esta tarea y la de redacción de la parte final de este Capítulo quedan dependientes de la continuación del trabajo en el terreno, programado para la segunda misión de ILPES ante JUNAPLA. En esa ocasión se completará la estrategia de desarrollo de Ecuador y el plan de mediano plazo, ahora fijado para el período 1980-1984. Los antecedentes numéricos y la definición de ciertas orientaciones no son conocidas a la fecha de redacción del presente documento, que corresponde a la primera misión.

