INT-0191

E/CEPAL/L.[illegible] (3029)

Programa Servicios
de Asesoría
Santiago, Chile
Noviembre 1978

Circulación Restringida
Documento de trabajo Nº 1
Convenio JUNAPLA-BID-ILPES

EL DESARROLLO ECUATORIANO: SU PERSPECTIVA Y SU ESTRATEGIA A PARTIR DE UN ANALISIS GLOBAL */

*/ El presente documento de trabajo fue elaborado por los Consultores del ILPES señores José Moncada y Faustino González. Es de carácter preliminar y está sujeto a revisiones de fondo y forma.

78-12-2841

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

		Página
I.	EL DESARROLLO DURANTE LOS AÑOS 1972-1977	1
II.	EL SECTOR EXTERNO EN LA EVOLUCION FUTURA DE LA ECONOMIA ECUATORIANA	9
	1. Sector externo	10
	2. Evolución prevista de las exportaciones	12
	3. Sustitución de importaciones	14
III.	PERSPECTIVAS DE EVOLUCION DE LA ECONOMIA ECUATORIANA EN RELACION CON EL SECTOR EXTERNO	23
	1. Hacia una estrategia vinculada al sector externo	26
IV.	LA MODALIDAD DE DESARROLLO TRADICIONAL Y SUS POSIBLES VARIANTES DE DESARROLLO	36
V.	ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECUATORIANA	43
	1. La imagen-objetivo y el carácter de los planes	43
	2. Los lineamientos estratégicos globales y de las grandes áreas de actividad económico-social	46
	3. Los elementos básicos de la estrategia del desarrollo a mediano plazo	48

I. EL DESARROLLO DURANTE LOS AÑOS 1972-1977

El análisis del desarrollo del Ecuador no puede reducirse únicamente a examinar la situación socioeconómica actual sin considerar que es la resultante de un proceso histórico. En éste han gravitado entre otros, una serie compleja de factores internos tales como la geografía, las singularidades culturales, las formas de organización social y política de la población. Pero, a su vez, éstos estuvieron íntimamente vinculados con factores externos y en conjunto, determinaron la forma en que las estructuras productivas y sociales del país se organizaron para responder a las necesidades de una articulación más directa a la economía internacional 1/.

Al examinar la historia ecuatoriana se puede constatar que los cambios más trascendentales ocurridos en la economía y sociedad nacionales, así como también en la estructura del poder político han respondido, en gran medida, a la cambiante vinculación del país con el sistema económico internacional a través de las alternativas en la evolución de los mercados para los productos exportados.

1/ En otros trabajos, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica ha destacado la forma como históricamente se han ido conformando los rasgos fundamentales de la estructura económica y social del Ecuador, en función de las diferentes modificaciones ocurridas en los países centrales con los cuales ha mantenido sus principales relaciones. Entre tales trabajos corresponde mencionar singularmente, los siguientes: "El desarrollo de Ecuador 1970-1973"; "Estrategia para el desarrollo de Ecuador 1970-1991"; "Lineamientos fundamentales del Plan Integral de Transformación y Desarrollo"; "Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977".

/Contando con

Contando con un mercado interno estrecho, en razón de la población y del reducido nivel medio de ingreso, el modelo de crecimiento tradicional seguido por Ecuador fue el de una economía abierta, cuyos estímulos provinieron básicamente de las exportaciones.

Las transformaciones estructurales en el interior de dicho sistema económico fueron inducidas preferentemente como consecuencia de la evolución del sector externo y estuvieron motivadas por la necesidad de articulación con los centros dinámicos de la economía mundial. Su repercusión en el resto del país estuvo prácticamente limitada a los sectores directamente afectados, ya que los efectos posteriores sobre el resto del sistema se diluían rápidamente. No obstante los impulsos de las diferentes ondas expansivas de la exportación (cacao, café, banano), las transformaciones estructurales sufridas por la economía fueron muy lentas. Regionalmente se reflejaron primero en el desarrollo de la región de la Sierra, posteriormente deprimida y luego en la región de la Costa.

Esta modalidad de crecimiento no alcanzó el suficiente grado de penetración para hacer participar a toda la población en los beneficios derivados del crecimiento. La postergación no sólo económica sino también social y cultural, de grandes sectores de la misma fue entonces la consecuencia inevitable de la insuficiencia dinámica del modelo económico seguido por el país.

En 1972 y por sobre lo que fueron las condiciones básicas de funcionamiento tradicional de la economía ecuatoriana, se inició una nueva etapa expansiva mediante la integración de la producción petrolera que hizo posible, por un lado, un incremento importante del ingreso de divisas, con lo cual se ampliaron las importaciones y por otro, un

/incremento asimismo

incremento asimismo notable de los ingresos estatales que brindaron oportunidad para aumentar y en forma significativa, los niveles de gasto e inversiones públicas, con lo cual se ampliaron las bases del mercado interno y del proceso general de acumulación.

A su vez, el incremento del ingreso de divisas producido por el petróleo, estimuló, en primer lugar, una mayor afluencia del capital extranjero principalmente vía préstamos, en razón de las seguridades en cuanto a sus recuperaciones. En segundo lugar y en atención a la holgura relativa de divisas, se establecieron facilidades de importación que gradualmente y en los años considerados, empezaron a presionar sobre la capacidad de compra externa, mientras que en otros casos, tal holgura permitió promover una ampliación de la capacidad productiva de aquellas manufacturas destinadas a satisfacer la demanda originada en los grupos de ingresos altos y medios, generándose así un nuevo dinamismo a la economía ecuatoriana, el sector industrial, pero sin cambiar la fuente proveedora de divisas requeridas por el país, que continuó siendo el sector primario y en especial, el petróleo.

Esto significa que, a partir de 1972, empezaron a reeditarse en el país, en sus aspectos más relevantes, acontecimientos que de alguna manera ya se conocieron en el pasado. Las épocas de bonanza de las exportaciones dieron lugar a la creación de una serie de estímulos y de cambios sin duda trascendentales pero insuficientes para reformar el aparato productivo interno que continuó siendo básicamente primario y desarticulado, en el sentido de que aprovecha escasamente los recursos naturales ecuatorianos y muestra débiles conexiones intersectoriales. Ello determinó, a su vez, que el proceso de industrialización, que recibió un aliento extraordinario en los últimos años, se volviera más dependiente con respecto al suministro externo de bienes intermedios y de capital.

/La relativa

La relativa bonanza en el balance de pagos, al comienzo de los años considerados, poco a poco empezó a ser presionada, tanto por el lado de las importaciones de insumos exigidos por el mismo tipo de industrialización, como por el lado de la remesa de utilidades e intereses, la amortización de préstamos y, en algunos casos, por la adquisición de activos extranjeros. Tal presión se hizo más clara cuando el acentuado ritmo de crecimiento de las exportaciones y en especial las del petróleo, empezó a debilitarse y con ello, a contraerse también la tasa de expansión de la economía en su conjunto.

En síntesis, la economía ecuatoriana, durante los últimos siete años, experimentó un proceso acelerado y dinámico de expansión como resultado especialmente del auge de la actividad petrolera.

El conjunto de hechos citados generó profundas influencias sobre el funcionamiento general de la economía ecuatoriana, traducidas en una tasa de crecimiento del producto del orden del 11 por ciento acumulativo anual durante 1972-1977; en la expansión de una economía urbana, en la emergencia de nuevas actividades especialmente fabriles; en un crecimiento bastante regular del sector de la construcción. Como en otros períodos de la historia ecuatoriana, la demanda externa por un nuevo producto de exportación, produjo saltos espectaculares en todos los agregados económicos. El auge de la actividad petrolera fue aprovechado por el sector estatal que se apropió de una buena cantidad de excedentes con los cuales pudo financiar niveles muy altos de inversiones en obras de infraestructura y en campos antes vedados a su intervención como la industria - en forma directa y/o asociada con inversionistas nacionales y extranjeros - en el sistema financiero, en los transportes, en la comercialización. A su vez, fue el fortalecimiento financiero del

/sector estatal,

sector estatal, producto de su participación en la actividad petrolera, el que hizo posible una política de créditos, subsidios, incentivos, exenciones tributarias que dinamizaron las tasas de acumulación del sector privado. A ello debe señalarse la política de atracción al capital extranjero y el mantenimiento de una política de aumento de salarios a tasas promedios inferiores al aumento de los precios y de la productividad.

Esta mayor iniciativa adoptada por el sector público constituye una modificación significativa respecto a la evolución histórica y refleja no sólo la expansión de su fortalecimiento sino que también, parece manifestar una transformación más profunda e irreversible en cuanto a la necesidad de una intervención más deliberada en la orientación futura de la economía nacional.

Dentro de esta modalidad de desarrollo, la caída en el ritmo de crecimiento de las exportaciones tiende a afectar seriamente la expansión del producto. Con un sector industrial escasamente integrado y por ello altamente dependiente de insumos importados, se contó en estos últimos años con una menor flexibilidad para ajustarse a los cambios en la disponibilidad de divisas. Por eso, como compensación a esta mayor rigidez respecto del sector externo se tuvo que recurrir a un fuerte endeudamiento externo, el cual superó en los tres últimos años los 1 300 millones de dólares. El alivio temporario sobre la balanza de pagos significó, en definitiva, una postergación hacia los próximos años, en forma de amortizaciones e intereses, de las limitaciones propias de la escasez de divisas que, de otra manera, ya se hubieran hecho sentir en los tramos finales de este período aquí comentado.

/Estos compromisos

Estos compromisos denotan, no obstante, las tasas de crecimiento alcanzadas, la fragilidad presente en el comportamiento histórico tradicional en cuanto se quiere conservar un cierto grado de autonomía en el crecimiento independiente de las fluctuaciones del comercio exterior.

Los ingresos del sector público también fueron afectados por esta situación, haciéndose más visibles las deficiencias en el campo fiscal que habían permanecido ocultas en pleno auge petrolero. Este sector pudo haber reaccionado contra tales consecuencias así como fortalecido su radio de acción, asumiendo nuevas responsabilidades y dictando importantes medidas de carácter tributario y administrativo. Sin embargo, no fue políticamente factible y el conjunto de acciones y disposiciones emprendidas y ejecutadas impidieron la posibilidad de convertir al sector estatal en un instrumento efectivo y capaz de proveer solución a los problemas nacionales.

El recurso del fuerte endeudamiento externo a que se apeló, no fue en el fondo más que un paliativo que le permitió evitar la adopción de medidas que atacaran los graves problemas de justicia y estímulos tributarios, agravados aún más como consecuencia de las transformaciones estructurales que tuvieron lugar a lo largo de los últimos años.

En cuanto tiene que ver con las consecuencias sociales y espaciales del modelo de desarrollo seguido en el Ecuador, es pertinente destacar que los altos ritmos de expansión del PIB y de todos los principales agregados económicos, alcanzados durante 1972-1977, no permitieron incorporar a todos los ecuatorianos a niveles de vida indispensables para favorecer una mayor equidad social ni para posibilitar y fortalecer la unidad nacional. La población ecuatoriana se benefició desigualmente pues, hubo un empobrecimiento relativo y aún absoluto de ciertos grupos sociales rurales y urbanos y ello se explica, en gran medida, por la

/persistencia de

persistencia de un ordenamiento social cuyos componentes respondieron de diferente manera a la vinculación del país con los elementos dinámicos generados básicamente por la demanda externa.

Ciertamente que el dinamismo originado por el sector externo y su propagación interna produjeron también la emergencia de muchas actividades, algunas de naturaleza bastante compleja, que en muchos casos ayudaron a conformar una sociedad urbana con capas medias mayoritarias, como también un sistema político más dinámico, capaz de exigir a la estructura de poder -que también ha padecido alteraciones cualitativas - nuevos y más complejos desafíos; sin embargo, a pesar de todo ello, en el Ecuador de nuestros días impera aún una aguda pobreza en la mayoría de su población, con elevados índices de analfabetismo, de deserción escolar, de desnutrición, de falta de vivienda. Los principales indicadores relativos a la calidad de vida de la población muestra que los grupos más pobres tienen más bajas esperanzas de vida, más elevada mortalidad general e infantil y más altos niveles de fecundidad, respondiendo ello a que simultáneamente tales grupos no disponen o disponen muy precariamente de condiciones económicas y sociales adecuadas en términos de ingresos, nutrición, niveles educativos, disponibilidad y acceso a los programas de vivienda y salud.

En estas condiciones, persisten y en muchos casos se han agudizado muchas insatisfacciones sociales y angustias colectivas y continúan latentes las condiciones para una constante agitación política.

La conformación del sistema económico, consecuencia fundamentalmente de su orientación hacia los mercados externos, ha generado también acentuados aislamientos geográficos de muchas regiones así como agudos desequilibrios en la ocupación del espacio, que básicamente han conducido

/a un

a un crecimiento desordenado de Guayaquil y Quito - y en menor escala de aquellas regiones geográficas naturalmente dotadas de recursos para satisfacer la demanda externa - a expensas muchas veces del suelo agrícola y el propio funcionamiento de las áreas urbanas. De ahí que no obstante el Ecuador posee una amplia diversidad de suelos, los ritmos tan altos de crecimiento económico ocurrido entre 1973-1977, no alteraron en forma significativa las posibilidades de desarrollo de todo su territorio. Cuando más, se fortalecieron algunos centros urbanos, con bases comerciales y administrativas bastante inestables pero sin la capacidad para neutralizar la fuerza concentradora de las dos principales ciudades del país.

II. EL SECTOR EXTERNO EN LA EVOLUCION FUTURA DE LA ECONOMIA ECUATORIANA

En la definición de una estrategia de desarrollo se considera necesario examinar con cierto detenimiento el posible crecimiento y consecuencias de la economía ecuatoriana, en el caso que se mantuvieran determinadas características estructurales del proceso económico propias de los períodos recientes.

El análisis de una modalidad de desarrollo básicamente caracterizada por la estimación de la situación actual (prognosis), difiere de la estrategia en cuanto ésta aparece como una proposición acerca de la utilización de los recursos y la adopción de las medidas de política económica para superar los condicionamientos y limitaciones observadas en el comportamiento histórico y para, simultáneamente, lograr una aproximación efectiva hacia la imagen de país que se busca conformar.

Un ejercicio de prognosis equivaldría a encontrar una respuesta a la pregunta ¿qué pasaría si "casi" nada cambia? Lógicamente si nada cambiara, podría inferirse mecánicamente que la evolución económica continuaría las tendencias manifestadas anteriormente; sin embargo, en los procesos económico-sociales siempre hay factores que se modifican, de modo tal que, ante un cambio previsto o posible en el comportamiento económico, interesa precisar cuáles podrían ser las consecuencias de mantenerse el resto de las características estructurales de funcionamiento de la economía del país.

De entre estos factores, que lógicamente pueden ser bastante numerosos, interesa seleccionar entonces aquéllos cuya repercusión pueda resultar de mayor importancia, de acuerdo especialmente con las conclusiones obtenidas en el diagnóstico. Su consideración es fundamental

/para evitar

para evitar precisamente que el planteamiento de cualquier estrategia se convierta en una enunciación utópica, con probabilidades escasas de convertirse en una alternativa válida capaz de modificar la realidad.

Surge claro, del análisis de la situación económica y social del Ecuador, que entre dichos factores se encuentran la orientación impresa al sector industrial para la sustitución de importaciones, la lentitud observada en el proceso de reforma agraria, las expectativas respecto a las futuras exportaciones y la capacidad de endeudamiento externo. La influencia de estos dos últimos sobre el crecimiento futuro del PIB es lo suficientemente importante como para ser tratados en primer término.

1. Sector externo

Las conclusiones del diagnóstico denotaron la importancia que las exportaciones adquirieron como factor impulsor del PIB. La propia orientación de la industria y de la construcción, hacia el mercado interno, estuvo condicionada por la disponibilidad de productos intermedios y bienes de capital cuya provisión era asegurada por el sector externo.

El comportamiento del comercio exterior, como la principal base dinámica del sistema actuó de dos maneras: estimulando la demanda a través de los mayores ingresos proporcionados por la exportación y, simultáneamente, permitiendo satisfacer el crecimiento de las importaciones mediante la mayor disponibilidad de divisas.

Pero los cambios alcanzados en la estructura productiva del país, durante los últimos años y destinados muchos de ellos a asegurar una mayor autonomía económica no están aún terminados. Su continuación, necesaria para consolidar las transformaciones ya comenzadas, exigen

/contar con

contar con nuevos márgenes de importación a fin de posibilitar la introducción de los nuevos bienes de capital requeridos y para asegurar la provisión de los bienes intermedios. Sin embargo, las posibilidades de modificar el comportamiento de los rubros del sector externo aparecen muy limitadas: en cuanto a las exportaciones, por las restricciones propias de los mercados externos y la competencia que los caracteriza y en cuanto a las importaciones porque las necesidades propias de la implantación de nuevos procesos productivos resultan de tecnologías cuyo desarrollo y requerimientos exigen un período de maduración suficientemente largo para adecuarse a la dotación de recursos nacionales.

Por otro lado y conforme se destacó en la primera parte de este trabajo, el endeudamiento externo también jugó un papel importante en la disponibilidad de divisas; así, el aumento de la deuda y el cambio sufrido en sus plazos y condiciones, gravita actualmente en los montos de pago ya comprometidos para los próximos años, afectando significativamente las disponibilidades de divisas.

De ahí que la estimación de los márgenes de disponibilidad aparece entonces como un requisito primordial para estimar las "limitaciones" que aparecen en el horizonte económico de los próximos años y que sin duda van a condicionar los rasgos básicos de la futura estrategia.

/2. Evolución prevista

2. Evolución prevista de las exportaciones

De hecho, en las previsiones realizadas respecto al comportamiento futuro probable de las exportaciones ecuatorianas, se han considerado una serie de hipótesis que se apartan de la simple tendencia de crecimiento de los últimos años. Tales hipótesis involucran la ejecución de ciertos mecanismos de política comercial que perseguiría restituir una adecuada dinámica al comercio exterior a través del surgimiento de nuevos productos y el incremento de las colocaciones de los productos tradicionales en los actuales y diferentes mercados.

En cualquier caso, surge claro, que en el curso de los próximos años el país dispondrá de una menor cantidad de divisas, tanto por la imposibilidad de contar con cuantiosas explotaciones agrícolas, como por la imposibilidad de que en cinco o seis años más se pueda disponer de miles de millones de barriles de petróleo, de grandes cantidades de gas o de otros minerales.

Las perspectivas de las exportaciones están dominadas por dos rubros principales: el petróleo y los productos industriales (Cuadro 1).

En el caso del primero, las proyecciones se caracterizan por una persistente caída hasta el año 1983. Los valores son prácticamente iguales (hay un aumento significativo en la importación de derivados) en los años 1979-1980, pero a partir de entonces la declinación es manifiesta (14.6 por ciento en 1981, 12.9 por ciento en 1982 y 21.9 por ciento en 1983), como resultado fundamentalmente de la necesidad de disponer de mayores cantidades de hidrocarburo para el consumo interno, en el marco de una relación reservas-producción para 15 años. Además, en cuanto al consumo interno de petróleo, debe de señalarse que se ha

/considerado una

considerado una hipótesis mínima sobre crecimiento del mismo del orden del 10 por ciento medio anual, que implica una sustancial moderación respecto a la tendencia observada en los últimos años: 19.2 por ciento, que de continuar vigente, reduciría en 35 millones de dólares el valor de estas exportaciones.

La caída en las exportaciones de petróleo y derivados afectará sustancialmente la dinámica de todo el comercio exterior y de los principales agregados económicos. Sus consecuencias serán negativas no sólo en la capacidad para importar, sino también en los ingresos del sector público en particular y consiguientemente en la repercusión que tienen sus gastos sobre toda la economía ecuatoriana.

Otros rubros tradicionales como el banano, plátano y el café, alcanzan tasas de crecimiento del 4.6 por ciento y 1.5 por ciento anual respectivamente, que son notoriamente insuficientes para compensar la caída en las exportaciones de petróleo.

El elemento del que se espera un mayor dinamismo en los próximos años está constituido por la exportación de productos industriales. Las mismas alcanzan una tasa de crecimiento medio anual del 16.4 por ciento y constituyen un factor decisivo para lograr una tasa de crecimiento positiva, aunque modesta, del 2.3 por ciento del total de las exportaciones.

El mayor peso de la aceleración prevista recae en la industrialización vinculada a productos del sector agropecuario. Entre los productos industriales se destacan tres rubros que en conjunto superan más del 70 por ciento del total en el año 1983, los productos del mar, el cacao elaborado y la industria automotriz (ver Cuadro 3). Los dos primeros alcanzan a partir del año 1978 un ritmo de crecimiento medio anual del 12.0 por ciento y del 15.9 por ciento, respectivamente, lo que los

/convierte en

convierte en los más dinámicos del período. (Los productos de balso tendrían una tasa del 33.8 por ciento medio anual pero su participación en el valor total de las exportaciones de 1983 no alcanzaría al 5 por ciento.) En cuanto a los automotores, su aparición dentro de las exportaciones se haría con gran impulso hasta alcanzar en 1983 al tercer lugar entre los artículos industriales de mayor exportación.

El distinto comportamiento de los productos exportables se refleja notoriamente en la estructura de las exportaciones (ver Cuadro 2). Los productos industriales pasan a representar hacia fines de 1983, la preponderancia que a comienzos del período tienen el petróleo y sus derivados, y advierten no sólo sobre la necesidad de transformación estructural de la economía durante el período, sino también sobre la importancia de la puesta en marcha de los proyectos vinculados a estas exportaciones para asegurar sus montos previstos, pues, su aporte para garantizar un crecimiento mínimo de las exportaciones, constituyen un requisito indispensable para cualquier estrategia de desarrollo.

3. Sustitución de importaciones

Ante un volumen de exportaciones que, aún en la mejor de las expectativas, no podrá mantener el ritmo de crecimiento obtenido en los últimos años, la sustitución de importaciones surge como un elemento fundamental para reducir la presión sobre el balance de pagos. Favorece además una mayor autonomía del sistema económico y aumenta la disponibilidad de divisas.

/Cuadro 1

Cuadro 1

EXPORTACIONES DE BIENES (FOB) - PROYECCION 1979-1983
(En millones de dólares a precios de 1978)

	1977	1978 a/	1979	1980	1981	1982	1983
Exportaciones FOB							
Banano, plátano	165	153.5	168.7	174.2	179.7	186.4	192.0
Café	162	169.2	171.8	174.3	177.0	179.6	182.3
Cacao	61	36	39	32.1	33	25.5	17.5
Petróleo	654	640.8	598.2	596.8	515.8	449.1	350.6
Industriales	290.5	356.2	426.2	494.8	574.5	666.1	759.7
Resto	52.5	69.1	75.0	79.0	85.0	93.0	100.0
Total exportaciones	1 385.0	1 426.8	1 478.9	1 551.2	1 566.0	1 599.7	1 602.1

a/ Estimado.

Fuente: JUNAPLA.

/Cuadro 2

Cuadro 2

EXPORTACIONES DE BIENES (FOB) ESTRUCTURA - PROYECCION 1979-1983
(En millones de dólares a precios de 1978)

	1977	1978 a/	1979	1980	1981	1982	1983
Banano, plátano	11.9	10.7	11.4	11.2	11.5	11.7	12.0
Café	11.7	1.9	11.6	11.2	11.3	11.2	11.4
Cacao	4.4	2.7	2.6	2.1	2.1	1.6	1.1
Petróleo	47.2	44.9	40.5	38.5	32.9	28.1	21.9
Industriales	21.0	25.0	28.8	31.9	36.7	41.6	47.4
Resto	3.8	4.8	5.1	5.1	5.5	5.8	6.2
Total exportaciones	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

a/ Estimado.

Fuente: JUNAPLA

/Cuadro 3

Cuadro 3

EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS (1978-1984)

(Millones de dólares)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Productos del mar	80.1	92.3	104.5	116.7	129.0	141.2
Azúcar	-	4.8	7.3	9.7	12.1	14.5
Melazas y panela	1.4	1.3	1.4	1.2	1.1	1.1
Elaborados de cacao	179.6	218.9	258.2	297.5	336.8	376.1
Elaborados de banano	1.9	2.1	2.3	2.5	2.7	2.9
Té	1.0	1.1	1.1	1.2	1.3	1.4
Fibras de abacá	8.7	9.8	10.9	12.0	13.2	14.3
Sombreros de paja	7.9	8.7	9.5	10.3	11.1	12.0
Maderas de balsa	10.4	11.4	12.4	13.4	14.4	15.4
Maderas no coníferas	7.7	10.3	13.8	18.5	24.7	33.0
Ect de piretro	1.1	1.2	1.3	1.4	1.6	1.7
Productos farmacéuticos	4.2	4.6	5.0	5.5	6.0	6.5
Artefactos electrodomésticos	5.2	5.9	6.6	7.3	8.0	8.7
Automotriz	-	-	-	10.0	30.0	50.0
Otras manufacturas	47.0	53.8	60.5	67.3	74.1	80.9
	356.2	426.2	494.8	574.8	666.1	759.7

Fuente: Comercio Exterior - Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (COMEX).

/En el

En el caso del Ecuador, el aumento del producto industrial produjo una sustitución en las etapas finales de producción destinadas al consumo. La continuación de dicho proceso, a efecto de consolidar el desarrollo industrial, exige pasar a la ejecución de proyectos muy definidos y de mayor dimensión respecto de los del pasado inmediato.

Sus efectos, en cuanto a la balanza de pagos, también se producirán, una vez concluido el plazo de maduración y el resultado conjunto de todos ellos sobre la balanza de pagos, no necesariamente resultará regular para todo el período del Plan, ya que la producción generada por ellos no responderá a ninguna tendencia previa, como consecuencia de los diferentes plazos y volúmenes de producción involucrados en los proyectos.

Dentro del análisis de las posibles tendencias de evolución de la economía ecuatoriana hacia 1983, este planteo resulta tanto más importante cuanto que, por ser un período relativamente corto, el grado de irregularidad de dicha sustitución puede alcanzar bastante importancia.

La estimación siguiente de la sustitución de los próximos años se realizó sobre la base de los complejos industriales considerados prioritarios. Por lo mismo, ella no representa la única posibilidad de sustitución, una vez que en otros sectores de actividad económica y social y aún en el propio sector manufacturero (a través, por ejemplo, de la ejecución de otros proyectos de menor dimensión o de un mayor uso de la capacidad de producción de aquellas plantas instaladas en años anteriores para sustituir importaciones) existen sin duda nuevas posibilidades.

/La estimación

La estimación de la sustitución de importaciones de un determinado producto se la hizo a través de considerar como tal la producción a obtenerse a partir de 1978 siempre y cuando dicho producto se importara, en su totalidad o en parte, en dicho año. Esto equivale a considerar que si no se hubiera aumentado su producción, se hubiera tenido que aumentar su importación por un importe equivalente. En todos los casos, salvo que se aclare lo contrario, se ha estimado el valor de la sustitución neta, es decir, se ha descontado previamente el valor de las importaciones utilizadas para la producción nacional de dicho artículo.

a) Siderurgia

Su producción, que se la prevé en 212 millones de dólares cuando opere a plena capacidad, se iniciaría hacia 1982 y el aumento sería gradual de modo que en 1983 la sustitución no alcanzaría su valor máximo. En consecuencia, se estima en 35.4 y 36.5 millones de dólares los montos brutos de la sustitución de importaciones para tales años, una vez que no se dispuso de la información necesaria para estimar la sustitución neta.

b) Cemento

Está constituido por 3 proyectos: Selva Alegre, Cotopaxi y Guapán. El primero no resulta suficiente para cubrir toda la demanda, pero la puesta en marcha de los otros dos permitiría satisfacerla, excepto en el caso de las necesidades emergentes de la construcción de obras importantes como el Proyecto Paute.

La estimación ha tenido en cuenta los aumentos de producción resultante de nuevos proyectos o de ampliaciones no existentes en el período anterior.

/PRODUCCION DE

PRODUCCION DE CEMENTO

(En Tms. diarias)

	1979	1980	1981	1982	1983
Selva Alegre	400	825	1 100	1 100	2 200
Cotopaxi	-	400	800	1 000	1 000
Guapán	200	620	680	740	1 000
Total Tms. diarias	600	1 845	2 580	2 840	4 200
Tms. anuales	192 000	590 400	835 600	908 800	1134 400

Los montos probables de sustitución de importaciones al precio de 32 dólares la Tm., serían los siguientes en miles de dólares:

Importes anuales	6 144	18 893	26 739	29 082	43 008

c) Fertilizantes

Se considera que su puesta en marcha podrá estar alrededor del año 1983, de modo que su sustitución comenzaría prácticamente el año siguiente.

d) Agroindustria

La producción de estos proyectos está ya considerada en las exportaciones: Azúcar, alcohol de melaza, Forestal Cayapas, Complejo Pesquero.

i) Aceites vegetales: De acuerdo a las estimaciones contenidas en el proyecto respectivo el aumento de la producción no sustituiría totalmente las importaciones, las cuales se mantendrían prácticamente a niveles similares a las del año 1978.

/ii) Harinas de

ii) Harinas de yuca, papa, etc.: No obstante las posibilidades productivas se estimó que su capacidad de sustitución de la harina de trigo es limitada en virtud de la dificultad de sustituir hábitos de consumo.

iii) Papeles especiales: Se incluyó sólo la estimación de abastecimiento de la demanda interna.

e) Antibióticos

Incluye la producción de dos plantas, una que comienza en 1979 y la otra en 1981.

f) Automotriz

Se considera sólo el efecto de sustitución gradual en el mercado interno, sin tener la repercusión de la producción destinada a exportaciones.

Los resultados obtenidos (ver Cuadro 4) permiten observar que los aumentos sustanciales en la sustitución que pueden esperarse en los próximos años tendrán una incidencia escalonada en caso de mantenerse la fecha prevista de maduración de los proyectos.

/Cuadro 4

Cuadro 4

ESTIMACION DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES
(Miles de dólares)

Actividades	1979	1980	1981	1982	1983
Siderurgia				35 400	36 500
Cemento	6 100	18 900	26 700	29 100	43 000
Cemento asbesto		2 345	3 789	5 143	6 496
Agroindustria					
Aceites vegetales	33 400	35 000	45 300	57 000	75 800
Papeles especiales	500	1 000	1 500	2 000	2 500
Harina de yuca	3 000	3 600	10 000	10 100	10 150
Cerámicas, vidrios	1 600	1 900	3 100	3 900	4 600
Productos químicos			1 000	1 500	2 000
Metalmecánica		12	13	14	15
Automotor		3	5	9	24
	44 700	63 261	92 407	146 166	185 085

Fuente: Datos del sector industrial de JUNAPLA.

III. PERSPECTIVAS DE EVOLUCION DE LA ECONOMIA ECUATORIANA EN RELACION CON EL SECTOR EXTERNO

Históricamente el crecimiento ecuatoriano estuvo sostenido en los estímulos brindados por el sector externo. El aumento de la capacidad de importar, resultante de la aparición de sucesivas ondas expansivas en las exportaciones (cacao, café, banano y petróleo), estimuló la demanda interna a través del aumento de los ingresos y de una mayor captación de los mismos por el sector público. A su vez, la mayor disponibilidad de divisas facilitó la adquisición de las importaciones requeridas por los aumentos del producto y de la demanda.

Este modelo de economía abierta no cambió tampoco en el período que se inició en el año 1972 con el aumento de las exportaciones de petróleo, no obstante el impulso adquirido por el sector industrial y los proyectos de sustitución comenzados, pero aún insuficientes para dotar de mayor autonomía al sistema económico respecto de las importaciones. Por el contrario, algunos de los cambios registrados en ese lapso, afectaron seriamente el dinamismo que aún podría esperarse del escaso crecimiento de las futuras exportaciones. El aumento de la deuda externa, superior a los 1 000 millones de dólares para los años 1976 y 1977, compromete entre otras causas, por las condiciones más duras del endeudamiento, buena parte de las disponibilidades futuras de divisas para el período 1979-83, disminuye la capacidad de importar 1/

1/ Por capacidad de importar se entiende el monto de las exportaciones más los préstamos comprometidos y las inversiones extranjeras directas menos los servicios de la deuda externa.

/y consiguientemente

y consiguientemente el estímulo que podría esperarse del sector externo para impulsar naturalmente el crecimiento del producto.

En el Cuadro 5 puede verse la relación entre los servicios de la deuda ya comprometidos y las futuras exportaciones.

Cuadro 5

SERVICIOS COMPROMETIDOS A 1978 DE LA DEUDA EXTERNA Y EXPORTACIONES

(Estimaciones en millones de dólares de 1978)

Año	Exportaciones	Servicios de la deuda externa			% sobre exportaciones
		Amortización	Intereses	Total	
1978	1 455.0	231.3	176.7	408.0	28.0
1980	1 530.0	290.8	164.8	455.6	29.8
1981	1 610.0	322.2	143.8	466.0	28.9
1982	1 680.0	325.9	120.1	446.0	26.6
1983	1 770.0	347.1	106.1	453.2	25.6
	8 045.0	1 517.3	711.5	2 228.8	27.7

Fuente: JUNAPLA-COMEX.

/Si la

Si la economía se ajustara a las condiciones dinámicas que le crea el sector externo y se evitara cualquier otra medida que impulsara presiones sobre la balanza de pagos, la tasa de crecimiento habría de verse sustancialmente reducida (ver Cuadro 6). La tasa de crecimiento medio anual alcanzaría al 1.7 por ciento y su evolución anual mostraría una cierta irregularidad como consecuencia de la evolución de las exportaciones y los compromisos de pago. Aún así, las necesidades de importaciones, de mantenerse las propensiones históricas a importar, superarían las exportaciones y aumentaría el monto de la deuda externa, que casi se duplicaría en relación a la existente al año 1978 ya que de los 2 718 millones de dólares pasaría a los 4 993 millones de dólares en 1983. Al mismo tiempo aumentaría la proporción de los servicios de la deuda respecto del total de exportaciones, no obstante que la incidencia del nuevo endeudamiento externo se haría sentir con mayor intensidad para los años siguientes a 1983. En este año el servicio de la deuda alcanzaría al 47.6 por ciento del monto total de las exportaciones.

Estos resultados ilustran cuantitativamente sobre dos aspectos de la economía ecuatoriana: su pérdida de dinamismo resultante del casi estancamiento de la capacidad exportadora y la gravitación de las condiciones cada vez más duras en que se realiza el endeudamiento externo.

No son de extrañar estos resultados si se tienen en cuenta las condiciones en que se vino desarrollando la economía ecuatoriana. Sin embargo, la rapidez con que se produce dicho deterioro ante la falta de un nuevo factor que dinamice las exportaciones incita a pensar en la necesidad inmediata de crear las condiciones para modificar el comportamiento tradicional de la economía ecuatoriana y conferirle una mayor

/autonomía. Aun

autonomía. Aun cuando un nuevo auge de exportaciones pudiera presentarse y disimular esa tendencia al rápido deterioro en la balanza de pagos, sería necesario que una parte de la estrategia futura estuviera destinada a asegurar una mayor independencia del mercado interno respecto de los condicionamientos del sector exterior.

De lo contrario, la gravitación del sector externo ante la irregularidad de los períodos de auge exportador, afectaría rápidamente las posibilidades de desarrollo. Si se quisiera prescindir de las limitaciones propias del sector externo a costa de un mayor endeudamiento y mantener un ritmo de crecimiento acorde con la capacidad de inversión de la economía ecuatoriana, la tasa media anual a alcanzar sería sustancialmente mayor: 6.1 por ciento. Esto demuestra el desfasaje que se ha producido entre la potencialidad de crecimiento derivada de la capacidad de inversión de la economía ecuatoriana y las posibilidades permitidas por el escaso margen de disponibilidad de divisas proveniente del sector externo.

En este caso el peso del endeudamiento se refleja en la mayor gravitación que alcanzan los servicios de la deuda externa, particularmente a partir del año 1982.

1. Hacia una estrategia vinculada al sector externo

Las conclusiones que se desprenden de la prognosis no son muy alentadoras. Si se confía en el estímulo que las exportaciones imparten a través de la demanda de consumo e inversiones, es muy posible que, dada su pérdida de dinamismo, el crecimiento futuro disminuya sensiblemente y pueda alcanzar una tasa media de sólo por ciento anual. Esta tasa es reducida y además insatisfactoria, inferior al crecimiento demográfico.

/Cuadro 6

Cuadro 6

ECUADOR - PROYECCION DEL PIB, ATENDIENDO A LA REDUCCION EN LA CAPACIDAD DE IMPORTAR

Año	PIB		Balanza comercial y servicios de la deuda externa[a]			
	Millones de dólares de 1978	Tasa de crecimiento anual	Exportaciones de bienes y servicios	Importaciones de bienes y servicios	Servicio de la deuda externa	
					Importe	Por ciento s/exportaciones
1978	179 820		1 554.5	1 910.1		
1979	182 869	1.7	1 624.4	2 040.0	408.0	25.1
1980	186 223	1.8	1 704.2	2 121.3	487.8	28.6
1981	188 888	1.4	1 723.0	2 094.1	592.8	34.4
1982	192 928	2.1	1 761.3	2 121.2	700.5	39.8
1983	195 681	1.4	1 769.8	2 138.6	841.8	47.6

a/ En millones de dólares a precios de 1978.

Fuente: JUNAPLA.

/Cuadro 7

Cuadro 7

ECUADOR - PROYECCIONES DEL PIB ATENDIENDO A LA CAPACIDAD DE INVERSION

Año	PIB		Balanza comercial y servicios de la deuda externa			
	Millones de dólares de 1978	Tasa de crecimiento anual	Exportaciones de bienes y servicios	Importaciones de bienes y servicios	Servicio de la deuda externa	
					Importe	Por ciento s/exportaciones
1978	179 820		1 554.5	1 910.1		
1979	180 579	6.0	1 624.4	2 106.8	408.0	25.1
1980	202 077	6.0	1 704.2	2 264.9	483.9	29.0
1981	214 405	6.1	1 723.0	2 338.5	619.5	36.0
1982	227 666	6.2	1 761.3	2 460.9	766.9	43.5
1983	241 935	6.3	1 769.8	2 602.7	971.0	54.9

Fuente: JUNAPLA.

/En el

En el otro extremo, si se pretende mantener la capacidad de inversión propia de los últimos años, en que llegó a alcanzar participaciones cercanas al 30 por ciento del PIB, el crecimiento previsto aunque menor al del período 72-76 alcanzaría significativamente una tasa que oscila alrededor del por ciento. En ambos casos, podría esperarse un aumento sensible de la deuda externa, obviamente mucho mayor en el segundo. Es decir, la presencia del sector externo se hace sentir aún en el caso de una reducida tasa de crecimiento, de lo cual puede inferirse la importancia que tiene su consideración en una estrategia.

La situación es tanto más grave cuanto las condiciones más duras en que se realiza el endeudamiento externo, agravan la incidencia de los pagos de servicios y amortizaciones. Basta recordar que, como se dijo anteriormente, sin considerar nuevos aumentos de la deuda, los compromisos ya existentes superan el 25 por ciento de las exportaciones previstas para el quinquenio 1979-83. Si se admite un límite superior para los servicios de la deuda del 33.3 por ciento sobre el valor de las exportaciones, el margen que quedaría para aumentar la deuda es muy reducido, máxime si se mantienen las condiciones duras para los préstamos internacionales.

La gravedad del problema no parece admitir soluciones financieras únicamente, por lo cual, sin perjuicio de los alivios que éstas puedan proporcionar, aparece muy definida la exigencia de contar con enfoques estructurales que alivien las tensiones previstas en la balanza de pagos. Las exportaciones, a la luz de la información actual, no parecen susceptibles de sufrir variaciones sustanciales en los próximos años. El aumento de los precios del petróleo, podría tener una incidencia significativa,

/pero tendería

pero tendería a ser absorbida por el aumento previsible en los precios de los artículos manufacturados provenientes de los países industrializados.

En cuanto a las importaciones, su reducción y su sustitución aparece como una necesidad ineludible para aliviar la presión sobre la balanza de pagos. Los proyectos más importantes en este orden ya han sido incluidos en estas proyecciones de modo que es muy poco lo que se podría esperar de nuevos proyectos. Contando con su preparación y razonables plazos de maduración, es muy difícil que los mismos puedan incorporarse dentro del plazo que se está considerando. De manera que en esta manera las necesidades estarían orientándose hacia una política con mayor rigurosidad selectiva.

En los próximos años, como consecuencia principal de la caída en el ritmo de crecimiento de las exportaciones, se produce un desfase entre la disponibilidad de divisas y las posibilidades productivas de la economía, reflejadas sobre todo en la alta tasa de inversión alcanzada.

En tal caso parecería imposible eludir una opción entre dos variantes extremas, tal como se ha visto anteriormente: disminuir el ritmo de crecimiento del producto aceptando pasivamente la pérdida de dinamismo proveniente de la demanda externa o proseguir manteniendo independientemente la tasa media de crecimiento, sin atender a las consecuencias de un aumento de la deuda externa. Esta última alternativa, condicionada a la obtención de los préstamos necesarios para mantener las importaciones, no puede ser considerada como una alternativa estable a largo plazo. El aumento de los servicios de la deuda puede comprometer seriamente las disponibilidades provenientes de las exportaciones y ocasionar, a su vez, un endurecimiento en las condiciones de la financiación, con el consiguiente agravamiento en los futuros servicios.

/La estimación

La estimación de una tasa factible de ser alcanzada por la economía ecuatoriana durante el período 1979-1983 debe tener en cuenta las interrelaciones entre ambos aspectos. La viabilidad de una estrategia y, por consiguiente, la del ritmo de crecimiento por ella implicado, deberá descansar en la superación de los riesgos provenientes de un excesivo endeudamiento pero también y dada la orientación fijada por la imagen-objetivo del desarrollo ecuatoriano, atender al logro de una tasa media de crecimiento que permita un margen mínimo de transformaciones con tal orientación. El ritmo de crecimiento del producto no podría entonces ser inferior al de la población (3.4 por ciento). A los efectos de estudiar las repercusiones se adoptó una tasa intermedia entre ésta y la máxima de prognosis (6.1 por ciento) del 5 por ciento medio anual. Teniendo en cuenta el desarrollo alcanzado en los últimos años por la economía ecuatoriana puede considerársele como un mínimo requerido para poder elaborar una estrategia integral que atienda, tanto a los aspectos económicos como a los sociales.

Como era de prever teniendo en cuenta los resultados anteriores también en este caso, la debilidad del sector externo a raíz de las insuficientes exportaciones se refleja en un aumento importante de la deuda externa que ascendería a fines de 1983 a un total de 6 290 millones de dólares.

Los servicios de esta deuda (ver Cuadro 8), también aumentan en forma rápida y en 1983 alcanzarían al 50.7 por ciento. Aquí también, como en los dos casos anteriores, la gravitación del endeudamiento externo compromete la viabilidad del crecimiento.

La necesidad de transformaciones estructurales en el comportamiento tradicional que ineludiblemente disminuyan la presión sobre el sector externo aparece como un condicionante prácticamente impostergable del

/desarrollo de

desarrollo de los próximos años, ya que aun cuando se redujera la tasa de crecimiento no serían adecuados los resultados obtenidos en el sector externo.

Es necesario que en la estrategia se contemplen objetivos mucho más ambiciosos en cuanto a la reducción de la propensión a importar. Estos podrían derivar de una mayor eficacia de la inversión que permitiera disminuir su participación en el PIB, a fin de que dado su alto coeficiente de importación, se pudieran reducir las importaciones de bienes de capital. Este enfoque supondría un mejor aprovechamiento de los recursos con que cuenta Ecuador, ya sean naturales como humanos, como también una selección más rigurosa de las inversiones, de modo de mejorar la eficiencia de los proyectos realizados.

No obstante, sería necesario aumentar aún más el esfuerzo de sustitución realizado. En este caso, podrían incluirse medidas tales como la limitación de las importaciones de bienes finales de consumo y una menor dependencia de los de bienes intermedios.

Admitiendo que el conjunto de estas medidas mejoraran la relación marginal bruta de capital-producto en alrededor de un 11 por ciento y disminuyeran la propensión media a importar en un 40 por ciento, la viabilidad para llegar a una tasa media de crecimiento del 5 por ciento aumenta notablemente.

Al cabo del período 1979-83 el monto total del endeudamiento externo, en lugar de los 6 290 millones de dólares, alcanza un monto de 3 689 millones. Por otra parte, los servicios de la deuda externa si bien sobrepasarían la tercera parte de las exportaciones, alcanzarían un 40.4 por ciento de los insumos en lugar del 50.7 por ciento anterior. (Ver Cuadro 9.)

/Estas cifras

Estas cifras ilustran acerca de la magnitud de los resultados que deben perseguirse en la preparación de una estrategia para poder hacer viable una tasa de crecimiento como la propuesta. Si se piensa en el plazo de 5 años con que se contaría para lograr tales resultados, la ejecución de esa estrategia tampoco admite dilaciones, de ahí que su formulación, atendiendo a los problemas actuales y a las transformaciones necesarias para Ecuador, deba contemplar la prioridad en el cumplimiento de estos objetivos.

En todo este análisis se ha omitido considerar alternativas sobre el ingreso de capital extranjero, en razón de que las mismas estarían relacionadas con la existencia de nuevos proyectos específicos y los existentes ya están considerados dentro de las hipótesis incluidas en el modelo de proyección.

/Cuadro 8

Cuadro 8

ECUADOR - PROYECCIONES DEL PIB AL 5 POR CIENTO MEDIO ANUAL

Año	PIB Millones de dólares de 1978	Balanza comercial y servicios de la deuda externa			
		Exportaciones de bienes y servicios	Importaciones de bienes y servicios	Servicios de la deuda externa	
				Importe	Por ciento s/exportaciones
1978	178 820	1 554.5	1 910.1		
1979	188 811	1 624.4	2 111.7	408.0	25.1
1980	198 252	1 704.2	2 265.9	492.6	28.9
1981	208 164	1 723.0	2 325.6	609.6	35.4
1982	218 572	1 761.3	2 429.0	734.5	41.7
1983	229 501	1 769.8	2 544.5	897.2	50.7

Fuente: JUNAPLA.

/Cuadro 9

Cuadro 9

ECUADOR - PROYECCIONES DEL PIB AL 5 POR CIENTO MEDIO ANUAL, CON MEJORAS EN LA EFICIENCIA DE LA INVERSION Y EN LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

Año	PIB Millones de dólares de 1978	Balanza comercial y servicios de la deuda externa			
		Exportaciones de bienes y servicios	Importaciones de bienes y servicios	Servicios de la deuda externa	
				Importe	Por ciento s/exportaciones
1978	179 820	1 554.5	1 910.1		
1979	188 811	1 624.4	1 958.5	408.0	25.1
1980	198 252	1 704.2	1 919.6	483.6	28.4
1981	208 164	1 723.0	1 749.1	569.7	23.1
1982	218 572	1 761.3	1 647.7	637.0	36.2
1983	229 501	1 769.8	1 557.0	716.0	40.4

Fuente: JUNAPLA.

IV. LA MODALIDAD DE DESARROLLO TRADICIONAL Y SUS POSIBLES VARIANTES DE DESARROLLO

El análisis de las posibles tendencias de evolución de la economía ecuatoriana supone implícitas algunas alternativas en cuanto a las variantes, de la implementación del desarrollo, que podrían adaptarse a las posibilidades de continuación del modelo actual. Dichas alternativas responden a una concepción original en cuanto a los medios de alcanzar los objetivos propuestos y, en muchos casos, se tiende a empleárselos independientemente de los objetivos fijados, como si tuvieran independientemente la capacidad de adaptarse a cualquier tipo de transformación que se persiga dentro del sistema económico. Se omite, en tales casos, la consideración de los mecanismos involucrados en cada una de dichas variantes y, por consiguiente, del grado de conflicto entre éstos y los cambios previstos.

No obstante que la viabilidad de tales variantes habrá de depender, en gran medida, de la capacidad de acción política de los grupos sociales interesados, es obvio también que las características de cada una son factores de especial gravitación cuya capacidad de adecuación a la evolución prevista debe tenerse en cuenta a fin de evaluar sus condiciones de viabilidad.

Una de tales variantes podría estar interesada en alcanzar la máxima integración de la economía ecuatoriana al sistema internacional a través de estimular una total apertura de su sistema productivo y de su mercado al capital, la tecnología y a los mercados extranjeros.

Las condiciones competitivas requeridas por el mercado internacional propias de esta variante sólo permitiría fortalecer directamente aquellas actividades productivas susceptibles de ser concretadas en proyectos de

/alta inversión

alta inversión y productividad. Obviamente se dirigiría hacia aquellos sectores o rubros que gozaran de características que permitieran el aprovechamiento de factores relativamente abundantes: recursos naturales de amplia disponibilidad, mano de obra abundante y barata, etc. Dentro de esta variante el interés que puede ofrecer el mercado interno es relativo, en razón de su estrechez. Sólo cuando fuera el complemento de otros mercados, como en el caso de los artículos exportables al Mercado Andino, podría parecer atractivo.

No parece posible en Ecuador repetir la experiencia de otros países donde la existencia de un mercado interno amplio resultó desde el principio un incentivo suficiente para la inversión inicial y la posterior integración de las fases productivas secundarias. Es muy posible entonces que esta variante estimulara las producciones que funcionarían en forma similar a los enclaves y los beneficios tendieran a ser remitidos a las casas matrices. La funcionalidad de esta variante radicaría en su capacidad para generar divisas a través de las exportaciones, con lo cual aseguraría su disponibilidad para proveer a las remesas de beneficio. No acontecería lo mismo en su capacidad para retener dentro del país el valor agregado generado en el mismo, a menos que se garantizara una limitación de aquellas remesas con la intervención del Estado.

Las limitaciones propias de los proyectos susceptibles de ser incorporados en esta variante residen en el limitado efecto de difusión hacia el interior de la economía, por lo cual resultan neutras en cuanto a los cambios estructurales requeridos. Tenderían a acentuar consecuentemente la discrepancia entre los ingresos urbanos y rurales, con una diferenciación más brusca entre los intereses de los grupos urbanos y los correspondientes a las grandes masas de población rural.

/El patrón

El patrón de desarrollo al cual se adecuaría esta variante tendría que estar basado en un conjunto de unidades industriales de alta productividad y susceptibles de competir favorablemente en el mercado internacional. No parece posible, sin embargo, que una variante de este tipo favoreciera la integración rural ni pudiera adaptarse fácilmente a una política redistributiva de los ingresos. Además y debido a su inclinación a favorecer los proyectos de alta intensidad de capital, sus posibilidades de ofrecer oportunidades de ocupación parecen bastante limitadas.

Finalmente, la participación del capital extranjero tendría que ser muy abundante en esta variante a fin de garantizar holgadamente la provisión suficiente de recursos requeridos por el tipo de tecnología al cual esta variante tiende a incorporar la experiencia realizada en el Ecuador en este tipo de políticas, sin embargo, no permite suponer que esta variante pueda adaptarse a las transformaciones estructurales requeridas por el país.

Una segunda variante, que no es antitética a la primera, puesto que ambas se inscriben en el amplio radio de acción de una modalidad histórica o tradicional de desarrollo del Ecuador, podría ser caracterizada por un afán también industrialista pero más volcado hacia el mercado interno, que trataría de ser aprovechado al máximo, teniendo como sus principales y más dinámicos agentes a los inversionistas nacionales a los cuales el Estado les otorgaría abundantes estímulos, inclusive eventualmente se asociaría subsidiariamente con ellos para ayudarlos a superar sus deficiencias de crédito y para tratar de fortalecer su poder de negociación en la consecución de tecnología con los inversionistas foráneos.

/Consiguientemente, se

Consiguientemente, se trataría de una variante que, en términos generales, seguiría las líneas del crecimiento y de expansión industrial actual, por lo tanto, una variante que no rechazaría al concurso del capital extranjero pero que, a diferencia de lo que ocurre actualmente, pondría un mayor énfasis en controlar y orientar su intervención.

Esta variante, por lo tanto, se adaptaría fácilmente a la sustitución de importaciones y muchísimo menos a la exportación de manufacturas, una vez que éstas dependerían de la forma cómo fueran desenvolviéndose los esquemas de integración especialmente el Acuerdo de Cartagena, y de la política que siguieran los países desarrollados para abrir sus mercados a las producciones industriales de los países subdesarrollados, en el marco de las negociaciones de la UNCTAD, el denominado Nuevo Orden Económico Internacional o la concertación de arreglos bilaterales.

¿Hasta qué punto una variante de estas características, puede ser viable? ¿Qué podría esperarse de ella en términos de mejoras efectivas en las condiciones de vida del habitante del Ecuador? ¿Cuáles serían sus requisitos y consecuencias fundamentales...?

Sin duda, las tendencias hacia una extranjerización indiscriminada de la economía y sociedad nacionales veríanse más limitadas. Además, el control que se ejercería sobre el ingreso del capital extranjero y su remisión de intereses y utilidades, provocaría una evidente contribución para superar el grave problema de estrangulamiento externo que se prevé vivirá el país en el curso de los próximos años. Son los aspectos positivos de la variante que deberían ser recogidos y aprovechados en la formulación de una nueva estrategia de desarrollo.

Hay, sin embargo, un conjunto de requisitos que exige una variante de esta naturaleza. Ellos se refieren al crecimiento también elevado de las exportaciones, tanto para financiar la importación de equipos y

/sobre todo

sobre todo de tecnología destinados a sustentar el proceso de industrialización, como para que el Estado dispusiera de recursos que le permitan ir haciendo compatibles la expansión económica con los objetivos de interés social, mediante la ejecución de las reformas estructurales destinadas a ampliar las dimensiones del mercado interno.

En cuanto al lento crecimiento de las exportaciones ecuatorianas y la rigidez de las importaciones de insumos, bienes de capital y aún de bienes de consumo, impidiesen la formación de excedentes para destinarlos a la capitalización, la consecuencia sería o una contención del proceso de industrialización o la agudización de los déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, lo que a su vez conduciría a un mayor endeudamiento externo.

Por otro lado, son requisitos de esta variante, la realización de algunas reformas de estructura fundamentales como la agraria y tributaria, tanto más intensas en términos de desconcentración del ingreso, cuando más complejo y costoso se volviera el proceso de industrialización. Una reforma tributaria, por ejemplo, resultaría indispensable para contener y tratar de revertir la tendencia deficitaria del presupuesto estatal, como también un fuerte apoyo a la reestructuración del sector agropecuario para que éste respondiera a las exigencias de una mayor producción de alimentos, materias primas agrícolas y artículos para la exportación. Si no se dieran estas políticas, el país tendría que enfrentarse a dos serios factores estructurales generadores y propagadores del proceso inflacionario, que a su vez podría transformarse en el problema principal de la política gubernamental, dada la agudización de los desequilibrios y los conflictos sociales que tal hecho genera.

/De igual

De igual manera, un proceso de industrialización que se llevara a cabo aún bajo el supuesto de un alto y eficaz aprovechamiento de las oportunidades de exportación de manufacturas, no acompañado de una política de reforma agraria, tendría evidentemente un efecto sin duda escaso en términos de ocupación de la mano de obra, mientras que por otro lado tendería a concentrar el ingreso en pocas manos y tener consecuencias desfavorables sobre las finanzas gubernamentales y el propio proceso de industrialización.

Más adelante se examinan las posibilidades efectivas que existen en el Ecuador para ejecutar reformas de esta naturaleza. Ahora conviene insistir en que una variante de desarrollo, basada en la continuación de un proceso de industrialización que fuera básicamente aprovechado e impulsado por inversionistas nacionales, con fuerte apoyo estatal, esto es, una suerte de economía mixta con predominio del capital privado nacional; si bien contiene aspectos positivos, es sin embargo exigente de un conjunto de políticas sin cuya ejecución no podrá enfrentar los graves problemas en materia ocupacional, los desequilibrios del balance de pagos ni los propósitos de reordenamiento del espacio económico. La ausencia de tales reformas haría que esta variante tendiera a evolucionar hacia la primera, caracterizada básicamente por la creación de complejos productivos modernos, tipo enclave, orientados hacia el mercado externo, con escaso efecto de irradiación sobre el resto del país pero con intensa difusión de tensiones sociales que se pretenderían paliar y contener con programas asistenciales en materia de salud, vivienda y hasta de alimentación, en un vano esfuerzo por compensar la marginalidad a la que conduciría el fortalecimiento de las actividades productivas sin políticas económicas destinadas a redistribuir drásticamente el ingreso.

/Por lo

Por lo mismo, una variante de desarrollo como la anotada, sin la ejecución de reformas fundamentales, mantendría la gravedad de las actuales tendencias, intensificándose las diferencias sociales y acumulándose tensiones políticas. Tales diferencias serían más agudas y lacerantes si es que no se ejecutaran las políticas estructurales destinadas a alterar la concentración de la tierra. Ello exacerbaría el éxodo rural a las ciudades, ahondando los desequilibrios regionales, sectoriales y sociales.

La desigualdad objetiva entre los diferentes grupos sociales sería por consiguiente mayor y en ella radicaría la raíz de los conflictos sociales presentes durante los últimos años y que aún se mantienen, no obstante el incremento constante de la coacción gubernamental. Las consecuencias de estos conflictos, en términos de estabilidad política, son fácilmente previsibles.

Las principales limitaciones que se advierten bajo esta modalidad de desarrollo, conducirían a que la economía nacional buscara nuevas variantes entre las cuales surge la que forma parte de la Estrategia de Desarrollo que se mencionan a continuación.

/V. ESTRATEGIA DE

V. ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECUATORIANO

1. La imagen-objetivo y el carácter de los planes

La imagen de la sociedad deseada constituye, en todo proceso nacional que se quiere ordenar mediante el planeamiento, un objetivo respecto del cual se estructuran los lineamientos a seguir en las distintas esferas de la actividad política, económica y social. En todo momento estos lineamientos sirven de referencia para indicar el grado de aproximación efectiva hacia aquella imagen buscada y para indicar, por consiguiente, el sentido de las modificaciones a fin de cumplir con las orientaciones a seguir en la consolidación de aquella imagen.

Pero a su vez todo objetivo derivado de una imagen debe concretarse en metas de realización próxima que, no obstante su carácter parcial, deben guardar coherencia con el conjunto de aquella imagen perseguida. La interacción entre estas metas, muchas veces afectadas por acontecimientos incontrolables o por la emergencia de situaciones imprevisibles, y aquella imagen cuya fuerza se desprende de haber sido fijada por el pueblo, configuran un proceso en el que se va definiendo el rumbo político, económico y social elegido por la Nación.

Lógicamente la preparación y realización de los planes de desarrollo no son ajenas a este proceso y, por el contrario, se beneficia mucho de él, particularmente por el acopio de experiencia que la confrontación entre objetivos y realizaciones proporciona, y por la necesidad de razonabilidad y sentido común que requiere la fijación de nuevas metas en relación con la imagen-objetivo a alcanzarse. De ahí que, en todo momento, tanto al prepararse un plan de desarrollo como en su ejecución o al evaluarse, debe estar presente esa imagen-objetivo que se busca concretar.

/Por eso

Por eso se procede, como paso previo a la elaboración de la estrategia global a seguir en la preparación del Plan de Desarrollo, delimitar las características que configuran dicha imagen-objetivo.

Los rasgos esenciales de la sociedad que se intenta plasmar en Ecuador se desprenden fundamentalmente de la Constitución Política aprobada plebiscitariamente por su pueblo el 15 de enero de 1978 y se resume en los siguientes puntos:

a) Afianzamiento de la soberanía y unidad nacional, lo que significa reducir las condiciones de dependencia externa y de vulnerabilidad de la economía, garantizando para todos los ecuatorianos el control nacional y el poder de decisión de los recursos internos.

b) Integración de la sociedad ecuatoriana en los distintos aspectos que la componen (político, social, cultural, económico) de modo de obtener la homogeneidad necesaria para evitar cualquier tipo de dependencia perniciosa respecto de los patrones vigentes en otras naciones en cuanto a la fijación de sus propios objetivos, y adquirir así la autonomía espiritual para fijar las características de un modelo auténtico de desarrollo, inspirado en su pueblo y en sus tradiciones, pero también acorde con el progreso y las transformaciones que se verifiquen en el orden mundial.

c) Integración del territorio nacional, que garantice a los habitantes de las diferentes regiones posibilidades similares y equitativas de participación en el logro de las metas que se fijan para el desarrollo nacional, al mismo tiempo que se facilite una mejor utilización del espacio nacional.

d) Distribución equitativa de los esfuerzos y los frutos del desarrollo que asegure en el caso de los primeros el acceso de todos los ecuatorianos a condiciones dignas de empleo y, en el caso de los segundos, una

/participación en

participación en todos los beneficios resultantes de la actividad social, a partir de un mínimo constituido por un adecuado nivel de nutrición.

e) Estructura productiva equilibrada que se articule con las condiciones del mercado externo y que además, entre otros aspectos, no contribuya a la generación de presiones inflacionarias ni de otros desequilibrios financieros.

Esta imagen-objetivo debe también tener una ubicación en el tiempo, sin perjuicio de las eventuales demoras que pudieran presentarse en su realización. De lo contrario, correría el riesgo de convertirse en una utopía que al quedar alejada de las acciones concretas que en ella se inspiren, se convertiría fácilmente en una abstracción sin conexión alguna con la realidad. Se ha pensado que el año 2000 podría determinar el límite del período en el que deberían concretarse aquellos rasgos esenciales de la futura sociedad ecuatoriana enunciados más arriba.

Naturalmente no debe asignársele ningún carácter místico al año 2000, sino más bien debe entendérselo como el indicador de un período que puede variar en 10 años más o menos. Lo importante es señalar que la transformación económico-social a lograrse en Ecuador debería, en tal caso, efectuarse en un lapso de alrededor de 20 años. Aunque éste pudiera parecer exiguo, considerando la magnitud de las transformaciones, hay que tener en cuenta que, para esa fecha, los países en la actualidad desarrollados formarían parte enteramente de la llamada "sociedad post-industrial", la cual involucra un cambio sustancial respecto de las características de la sociedad actual. Justamente la consideración de estas perspectivas resulta oportuna para entender la imperiosidad de no extenderse en plazos más largos para la concreción de los elementos fundamentales de la imagen-objetivo expresados con anterioridad.

/Las posibilidades

Las posibilidades de alcanzar metas acordes con la misma son, por otra parte, enteramente factibles si se tienen en cuenta tanto el potencial de riqueza de que dispone el país, como también la mejor comprensión y capacidad que hoy existe para diseñar y ejecutar cambios fundamentales en la vida económica y social del Ecuador que permitan efectivamente mejorar sensiblemente las condiciones de vida de la población ecuatoriana.

2. Los lineamientos estratégicos globales y de las grandes áreas de actividad económico-social

En todo plan de desarrollo está considerada, aunque sea implícitamente, una imagen-objetivo total, no obstante que su enfoque principal recaiga fundamentalmente en los aspectos económico-sociales. Del mismo modo, el plazo estimulado para su concreción incide en la intensidad y en la urgencia de las transformaciones contenidas en las metas intermedias que se ajustan a aquélla. Para lograr este ajuste entre metas y objetivos corresponde fijar los lineamientos estratégicos globales y de las grandes áreas de actividad económico-social.

Debe mencionarse previamente a su enumeración, que éstos responden al propósito de construir una Nación y no para disimular en el tiempo la prolongación de los elementos relevantes de la actual estructura económica y social ni tampoco para favorecer un acercamiento a las actuales formas de vida de los países industrializados.

Los lineamientos que se desprenden de la imagen-objetivo descrita precedentemente son los siguientes:

a) Estimular y mantener un proceso de redistribución progresiva de los ingresos en condiciones tales que aseguren un acceso rápido de todos los ecuatorianos a condiciones dignas de nutrición, educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social.

/b) Acelerar

b) Acelerar el proceso de expansión económica de manera tal de disminuir en la medida de lo posible, las tensiones sociales provocadas por los cambios, pero cuidando expresamente los aspectos vinculados con la dependencia externa a fin de reducirla. También requerirán especial consideración los aspectos relativos a la absorción del desempleo y la subocupación. Esta expansión no se plantea como un objetivo en sí mismo, sino como una base para conseguir un alto grado de bienestar real para todos los ecuatorianos. Sus propósitos atenderán primordialmente a garantizar niveles de nutrición adecuados a toda la población nacional, satisfaciendo así la plena vigencia del "Derecho a un nivel de vida que asegure la alimentación, el vestido, la salud, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios". (Artículo 19, numeral 13, de la Constitución Política).

c) Conformar una economía capaz de mejorar permanentemente el aprovechamiento de los recursos naturales y las potencialidades del Ecuador.

d) Transferir el dinamismo, hasta ahora básicamente generado por el sector externo y la demanda de los grupos sociales de altos ingresos, hacia el sector interno y la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población del país, con lo cual no se busca propiciar una hipotética autarquía económica ni tampoco descuidar las posibilidades de integración comercial con los países que conforman los esquemas de integración subregional. Se mantendrá permanente atención en todos los aspectos relativos a la generación y colocación de excedentes exportables, a fin de evitar la aparición de estrangulamientos imprevistos en el sector externo.

e) Dotar al sector público de los instrumentos políticos, financieros y administrativos que lo capaciten para asumir la iniciativa en el proceso económico-social y en la correcta y puntual ejecución de las medidas de

/política, como

política, como acción efectiva para la satisfacción de los objetivos más trascendentes.

f) Ejercer un estricto sentido de selectividad para identificar y actuar en aquellas áreas y sectores verdaderamente estratégicos a fin de no sólo poner correctivos inmediatos a una situación económica y social sin duda grave como la actual, sino también para sentar las bases de una acción de más largo alcance orientada a conformar una economía más funcional respecto de las exigencias de la mayoría de la población ecuatoriana.

3. Los elementos básicos de la estrategia del desarrollo a mediano plazo

a) Comercio externo y dinamismo económico

La concepción estratégica del desarrollo del Ecuador para los próximos años y el señalamiento de las metas correspondientes se desprenden, en gran medida, del propio diagnóstico de la situación económico-social del país, de la necesidad de corregir factores adversos presentes en las tendencias probables de evolución y, fundamentalmente, de los rasgos básicos de la sociedad que se aspira a conformar hacia fines del presente siglo.

En otras partes de este documento se destacó que el modelo de desarrollo seguido por Ecuador en el período 1972-1978 no fue sustancialmente distinto del tradicional y por ello, a pesar de la alta tasa de crecimiento alcanzada, resultó incapaz de superar los principales problemas ya señalados en los capítulos precedentes. De ahí que la persistencia de dicho modelo conduciría a una acentuación de la dependencia y la desigualdad lo que a su vez supondría el ejercicio de

/una política

una política gubernamental fuertemente compulsiva, antagónica a los valores democráticos predominantes en la mayoría de la población.

Así, por ejemplo, el dinamismo excepcional de las exportaciones, derivado principalmente de la explotación del petróleo, no fue suficiente para evitar en el período 1972-78 un aumento en el endeudamiento externo. En promedio anual, éste superó al de los períodos precedentes mientras que para el futuro se avisoran, simultáneamente, una mayor incidencia de los servicios de la deuda en la cuenta corriente del sector externo y una tendencia progresivamente más lenta en el crecimiento de las exportaciones, que incluso pueden ser declinantes en 1983.

Las repercusiones que se derivan de estas perspectivas dominan por su gravedad la estrategia del desarrollo a seguir en los próximos años.

La readecuación de una nueva tendencia declinante en la capacidad para importar resulta siempre difícil para cualquier país y mucho más para el caso del Ecuador en donde la integración del sector industrial es aún muy vulnerable. Si se mantiene el grado de endeudamiento externo o se aumenta, se corre el riesgo - no obstante la sensación de un alivio inmediato - de gravar en forma exagerada el futuro próximo.

De ahí que toda la estrategia del período 1979-83 esté influenciada por la pérdida de dinamismo de las exportaciones y por la imposibilidad de sustituir dicho dinamismo con la demanda interna a raíz de la dependencia del exterior generada en el período previo. No son previsibles en el horizonte del mediano plazo, al menos hasta ahora, actividades que pueden ser origen de otro período de alto ritmo de crecimiento. Tampoco parece factible en las condiciones actuales pensar en un exclusivo desarrollo hacia adentro, que exigiría una capacidad tecnológica muy

/difícil de

difícil de desarrollar y perfeccionar dentro del período de este Plan o, de lo contrario, un severo aislamiento respecto del resto del mundo.

Frente a esa perspectiva, y atendiendo a la evolución prevista para las exportaciones, resulta lógico que en la estrategia correspondiente a este período deba contemplarse la creación de condiciones que puedan generar, en la medida de lo posible, mayor dinamismo para el período posterior, o al menos favorecer a una mejor resolución de los problemas que afronta actualmente el país.

Es por ello que no obstante los requerimientos de la expansión de la demanda interna, deba atenderse estratégicamente a la iniciación y fomento de proyectos vinculados con futuras exportaciones, ya sea nuevas industrias vinculadas al mercado andino o al mundial como al desarrollo de productos agropecuarios y forestales cuya demanda se prevé en constante aumento dentro del mercado mundial de fines de este siglo.

En la preparación de los futuros proyectos deberá fijarse una orientación atendiendo a las mejores condiciones competitivas de la economía ecuatoriana, evitando incrementar la dependencia ya sea respecto de los consumos importados como de la tecnología suministrada por el exterior, no obstante su apariencia de propulsores de una generalizada modernización.

b) Sustitución de importaciones

En las circunstancias anotadas la reducción de las importaciones se presenta entonces como una alternativa cuya evaluación debe ser analizada cuidadosamente. Los bienes de consumo pueden ser fácilmente afectados, pero tiene el inconveniente de ser una fracción reducida del total de importaciones. Inevitablemente se cae en los otros grupos

/de importancia

de importancia neurálgica en cuanto a la evolución económica general del país, como son las importaciones de bienes intermedios y de capital. En el primer caso, se afectaría el producto bruto y en el segundo las posibilidades de su posterior crecimiento.

Cualquiera de las alternativas enunciadas, desde la disminución en el endeudamiento externo hasta la contracción de las importaciones, confirman una tendencia casi inevitable hacia una disminución en la tasa de crecimiento del conjunto de la economía nacional.

Por lo mismo, la estrategia futura debe estar en consonancia con esta situación, tratando de superar las restricciones que la originan con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos más escasos.

De ahí que avanzar aún más en el sector industrial, sustituyendo importaciones en las etapas finales de producción, sin tener la precaución de consolidar los logros obtenidos mediante la sustitución de importaciones de materias primas e intermedias en las producciones y sectores ya existentes, sería realmente peligroso en cuanto ello contribuiría a intensificar los rasgos de vulnerabilidad y de dependencia internacional para el próximo período de planeamiento. La inversión destinada a sustituir importaciones, dependerá a su vez y en gran medida, de la existencia de proyectos suficientemente avanzados que, sin duda, requerirán de una mayor intensidad de capital por unidad de mano de obra, lo que afectará obviamente la capacidad de inversión en los otros sectores de la economía, con la consiguiente variabilidad en la inversión por mano de obra ocupada según los sectores y/o los establecimientos.

/c) Reversión

c) Reversión en las actuales tendencias distributivas del ingreso

La necesidad de mantener y aún de reforzar la coexistencia de dos tipos de tecnología confiere una mayor rigidez al sistema económico ante cualquier medida que favorezca una redistribución de ingresos, debido a que tenderá a acentuar o a mantener las diferencias de productividad del trabajo humano. Si a ello se suma la disminución previsible en el ritmo de crecimiento del producto, que exigirá una reducción de las expectativas generadas en el pasado reciente, particularmente en los grupos sociales ascendentes, se tendrá una idea acerca de la agudización de las tensiones sociales en torno a una mejora en la participación en los ingresos.

En las circunstancias planteadas, surgen claras las dificultades de revertir el proceso de distribución de ingresos mediante el sólo desarrollo de la industria. Por otro lado, las transformaciones estructurales que supone la reforma agraria como condición ineludible para una redistribución de ingresos, parece requerir, a la luz de la experiencia realizada, una gradualidad que no se ajusta a los plazos implícitos en los lineamientos fijados con anterioridad.

Por lo mismo, la presente estrategia destaca que, sin desechar las perspectivas que brinda el proceso ya iniciado de reforma agraria, aunque lento, corresponde definir políticas más efectivas, que, complementándolas, acentuasen sobre comunidades, regiones y producciones en donde la libertad de acción, por no afectar tradiciones ni intereses profundamente enraizados, permita realizaciones más afines con la imagen-objetivo fijada.

La transformación de estructuras atribuibles a la reforma agraria, deberá entonces complementarse con la promoción de nuevos sistemas de propiedad y explotación agropecuarias que, independientemente de sus

/efectos individuales

efectos individuales y de sus alcances económicos, pudiesen servir de experiencia y de estímulo para acelerar las transformaciones posteriores del sector. No se trata en ningún caso de sustituir un tipo de política por otra, sino de complementarlas para que se refuercen mutuamente.

La existencia de proyectos de riego, controlados por el Estado y la determinación de futuras zonas de colonización como consecuencia de una política de extensión de la frontera agropecuaria, no sólo que se deberían promover en función de objetivos regionales, sino con el propósito de reforzar y acelerar con experiencias concretas la satisfacción de los objetivos de la presente estrategia.

Los sectores de servicios han servido tradicionalmente para absorber la mano de obra, con su correspondiente generación de subempleo y bajos ingresos. En muchos casos, este proceso está ligado a la creciente urbanización. La presente estrategia prevé controlar este proceso a fin de evitar que se agudicen las tendencias regresivas en materia de distribución del ingreso en el país. Un requerimiento inevitable en este caso es vincular una acción de este tipo con tecnologías poco intensivas en capital. Una alternativa posible resultaría entonces de integrar esta mano de obra a proyectos regionales como la construcción de caminos vecinales, la ocupación en proyectos de forestación, etc., que disminuyen las migraciones urbanas y permiten crear, aunque sea lentamente, las bases de actividades económicas cuya consolidación se logrará en futuros planes.

Esta estrategia vinculada a los sectores productivos, en cuanto a la política de distribución de ingresos, no significa desconocer la acción efectiva que le cabe al Estado en la consolidación de los objetivos sociales, máximo cuando, como en este efecto, se reconoce la existencia de condiciones contrarias a la efectividad de dicha política.

/d) El papel

d) El papel del sector estatal y la orientación de las inversiones

Conviene tomar nota de la incidencia negativa que en la capacidad financiera del sector público provocarán los cambios vinculados al sector externo comentados anteriormente.

La dinámica de los ingresos se verá, en este caso, sensiblemente disminuida ya que alrededor del 50 por ciento de los ingresos ordinarios se vinculan con las importaciones y el petróleo. Ante la ausencia a corto y mediano plazo, de otro factor expansivo en el sector exterior, la política fiscal tendrá que reorientarse internamente para recuperar, aunque sea en parte, la dinámica de los últimos años. Así, para evitar que la búsqueda de mayores recursos se convierta en una mayor presión tributaria indiscriminada que inclusive pudiera conspirar contra los propósitos favorables en una redistribución del ingreso, la presente estrategia contempla la necesidad de ejercer una acción efectiva respecto de la evasión fiscal. Complementariamente a ello, una reforma tributaria puede contribuir positivamente, a favorecer financiera y políticamente al sector público.

A su vez, la política de gastos e inversiones, puede tener mayor efectividad en los sectores de menores ingresos, a través de una acción concentrada del gasto público sobre los sectores de educación, salud y vivienda. Se tratará de impulsar las inversiones especialmente en el área rural.

e) Desarrollo regional

La estrategia prevé que en la formulación de las inversiones, deberá tenerse muy en cuenta su contribución a la integración regional futura del país. Al respecto, en algunos de los ejemplos mencionados anteriormente, el elemento regional se lo mantuvo presente; por lo tanto, su consideración no puede ser concebida como un enfoque excluyente sino como un criterio ordenador, tanto de tiempo como de espacio.

/Sin embargo,

Sin embargo, dadas las condiciones críticas del período para el cual se conforma esta estrategia, debe cuidarse que el aspecto regional se adapte a las restricciones económicas que condicionan la preparación del Plan. Esto supone un especial cuidado en la iniciación de las inversiones en los siguientes años y que por su carácter aislado exijan la realización de otros proyectos complementarios cuyos requerimientos puedan comprometer la disponibilidad futura de recursos con que atender los aspectos prioritarios de la inversión.

De ahí que, aún reconociendo la importancia del aspecto regional, interese dejar sentado su carácter complementario.

Sin embargo, en la preparación y ejecución de los nuevos proyectos se deberá tener muy en cuenta la necesidad de integrarlos de manera de obtener la mayor eficiencia de la inversión y evitar una dispersión anárquica en los emplazamientos previstos.

En resumen, los caracteres básicos de la estrategia propuesta para el Plan 1979-1983, se condensan en los siguientes puntos:

i) Consolidar el desarrollo alcanzado, especialmente en el sector industrial, favoreciendo la sustitución de importaciones a fin de disminuir la dependencia externa.

ii) Iniciar el proceso de reversión de las tendencias concentradoras del ingreso a fin de favorecer un proceso de mayor integración de la población.

iii) Crear las condiciones, a través de nuevos proyectos, obras de infraestructura, etc., con el objeto de estimular el dinamismo de las exportaciones tanto para el período de planteamiento, como para el siguiente.

iv) Orientar la preparación de proyectos de concreción en el próximo período tendiendo a favorecer un desarrollo regional, pero en condiciones de aprovechamiento máximo de las obras de infraestructura exigidas.