

# El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1992 y el Sector Público

338.986 6

C755

c.2



**CONADE**



08677

D. 405  
C2.

# El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1992 y el Sector Público



**CONADE**



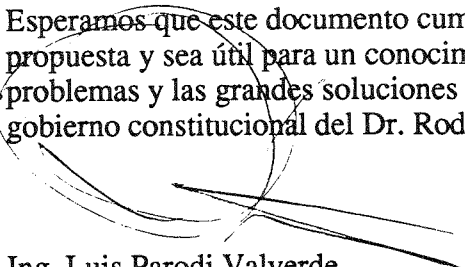
## Presentación

El Consejo Nacional de Desarrollo -CONADE- tiene el agrado en entregar el presente documento sobre el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992 y el Sector Público, como un instrumento de comunicación y diálogo con la comunidad ecuatoriana.

El interés central de esta publicación es introducir una visión general de los contenidos de planificación y desarrollo que ha trazado el gobierno nacional, así como convocar a una amplia y participativa discusión sobre los objetivos y más propuestas.

Tanto el Consejo Nacional de Desarrollo -CONADE- como la Secretaría General de Planificación, institución responsable de la elaboración del Plan, son conscientes que el inmenso esfuerzo que debe enfrentar el pueblo ecuatoriano para alcanzar su bienestar y estabilidad política no es solamente una tarea de gobernantes, sino que debe constituir un gran compromiso nacional, del cual no se excluya a ningún ecuatoriano.

Esperamos que este documento cumpla fielmente la finalidad propuesta y sea útil para un conocimiento más acabado de los problemas y las grandes soluciones nacionales propuestas por el gobierno constitucional del Dr. Rodrigo Borja Cevallos.



Ing. Luis Parodi Valverde  
Vicepresidente Constitucional de la República del Ecuador  
Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo

La Secretaría General de Planificación expresa su agradecimiento al Instituto Latinoamericano de Investigaciones sociales, ILDIS, por la colaboración prestada para la elaboración de esta publicación.

(C) CONADE, julio 1989

Coordinación General  
Iván Fernández, CONADE  
Santiago Escobar, ILDIS

Redacción  
César Mosquera

Artes Finales  
Isabel Pérez - Charlot. Telf. 548.300 - 546.740

Impresión  
SENAC

CONADE, Edif. Consejo Provincial, Juan Larrea y Arenas,  
Teléfono 563.666. Quito, Ecuador.

## Prólogo

La crisis estructural que vive la sociedad ecuatoriana obliga que la acción del gobierno se sustente en un Plan. La improvisación y la acción política clientelista deben quedar atrás. La gestión del Estado es una tarea de responsabilidad de todos los ecuatorianos, y por ello sometemos a su conocimiento y discusión el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992, en la presente edición de difusión popular.

Si bien la planificación, como técnica de gobierno y de programación del gasto público, presenta ciertas complejidades, para la presente edición se han eliminado los tecnicismos de uso más institucional, tratando de ofrecer una versión resumida y sencilla de los aspectos más trascendentales del Plan.

Como se observará, en la elaboración de él se ha introducido un nuevo enfoque metodológico que trata de superar las limitaciones de la planificación tradicional, incorporando nuevos elementos y fenómenos de la realidad social. Se supera la clásica planificación sectorial y se reemplaza por la planificación por problemas que es más integral y multidisciplinaria; se reduce el número de variables para mejorar el grado de gobernabilidad del sistema y se considera el rol de los distintos actores sociales del desarrollo. Además, se torna un proceso dinámico que permite su constante modificación, y, finalmente, reconoce la incertidumbre y las sorpresas que todo proceso social supone, por lo que presenta opciones y escenarios alternativos.

La estrategia del Plan de Desarrollo incorpora los postulados de renovación y cambio por los cuales se pronunció

mayoritariamente el pueblo ecuatoriano en el último proceso electoral. Pero, además, es una opción anticrisis, viable y realista, que partiendo del diagnóstico de la crisis estructural de la sociedad ecuatoriana, de los condicionantes internos y externos de la economía, del proceso de agotamiento de los recursos naturales y de las actuales circunstancias financieras, propone como única alternativa de desarrollo una estrategia de ajuste con reactivación.

Otro elemento básico de la estrategia de desarrollo propuesta lo constituye el pago de la deuda social. Se trata de un vigoroso programa de desarrollo social sustentado en un modelo de ajuste compartido, que sienta las bases para incorporar a los beneficios del desarrollo a esa gran masa de ecuatorianos que viven en condiciones de extrema pobreza. Esta no solo que es una tarea impostergable, sino una obligación moral y de justicia social en la que todos estamos comprometidos.

El Plan ha sido estructurado por módulos, correspondiendo cada uno de ellos a los problemas críticos y a los problemas nacionales que requieren soluciones en el corto y en el mediano plazo. Cada módulo está integrado por un breve diagnóstico del problema, por las políticas que se propone para enfrentarlo y por los respectivos programas y proyectos específicos. Se incluye además el programa de inversiones 1989-1992, con el listado de proyectos básicos en cada uno de los sectores.

La edición de difusión popular del Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1992, constituye un valioso instrumento para el reconocimiento de nuestra realidad, un aporte para la discusión de los problemas que debemos superar, tanto para especialistas en los temas que se trata, así como para estudiantes, profesores, trabajadores, empresarios y público en general.

Econ. Cornelio Marchán  
Secretario General de Planificación

## **Introducción**

El Plan define a 1989 como un año de transición entre la crisis, los esfuerzos de normalizar el funcionamiento de la economía y la reactivación del aparato productivo es necesario que se inicie un verdadero proceso de reflexión y asimilación de la práctica anterior y de la nueva metodología que exige repensar la planificación, como mediación entre el conocimiento y la acción.

Este Plan corresponde todavía a una fase de transición entre el antiguo estilo de planificación y el nuevo, lo que explica que en él se encuentren no pocos elementos de planificación tradicional.

*El Resumen General del Plan contiene:*

- Una breve referencia a la apreciación de la realidad económico-social del país, en la que se analizan sus problemas estructurales y coyunturales.
- El programa direccional del Plan.
- Los escenarios previsibles acerca del componente futuro de la economía y de la política ecuatorianas.
- Los principales problemas nacionales.
- El Programa de Inversiones para 1989.
- El Programa de Proyectos Integrados.

## **Naturaleza y raíces de la crisis.**

El problema que agobia al Ecuador es una crisis estructural, que se expresa en el agotamiento de los modelos de desarrollo ensayados desde que se produjo la vinculación de sus economías al mercado mundial.

Al fracaso desarrollista le sobrevino el modelo neoliberal, cuya versión criolla en el Ecuador fue un híbrido resultante de la aplicación del pensamiento económico neoclásico de la “magia del mercado” y un desproporcionado e irracional crecimiento del gasto público, negando así en los hechos uno de sus principales postulados doctrinarios, que terminó sumiendo al país en la mayor crisis económica de nuestra historia.

Bajo un esquema económico monetarista, se trató de enfrentar la crisis a partir de políticas económicas de corto plazo, y no se enfrentaron los problemas estructurales ni se propuso alternativas innovadoras al modelo de desarrollo vigente.

Sobre la base de un ejercicio autoritario del poder se utilizó el Estado para acelerar la concentración del ingreso y el proceso de monopolización del capital.

## **Los objetivos del Desarrollo.**

*Las tendencias a largo plazo sin cambio social.*

A partir de la segunda mitad de la década del 70 y en el contexto de una profunda crisis, la economía mundial se transformó pasando el capital financiero a subordinar el capital productivo y comercial, reestructurándose así su forma de funcionamiento y sus vínculos internacionales. Esta transformación modifica profundamente el papel de los organismos financieros, el carácter del Estado, las reglas de comercio internacional y los ejes dinámicos de acumulación y producción.



La orientación ortodoxa de la política económica buscó readecuar el funcionamiento de la economía ecuatoriana a las nuevas condiciones de dominio del capital financiero de la escala mundial. La pérdida del dinamismo industrial, la reducción del mercado interno por la caída en los salarios reales, el debilitamiento del Estado y la expansión de los mecanismos de especulación financiera fueron las expresiones de una profunda transformación de una economía que sin resolver los tradicionales problemas del país presenta estas nuevas características:

*El desarrollo a largo plazo con cambio social.*

La lógica del Modelo de Desarrollo sin cambio social y su política económica ortodoxa tienen como resultado un continuo proceso de exclusión del resto de la sociedad no beneficiada.

Sectores que aglutinan a la inmensa mayoría de la población están objetivamente interesados en una economía en crecimiento continuo y estable y en una sociedad que consolide la democracia como forma de convivencia social.

Es por esto que un panorama reactivador y un desarrollo con cambio social para el largo plazo debe tener como aliados estratégicos a todos los sectores mencionados. En general, esto significa definir una política reactivadora cuyos grandes trazos le identifiquen como nacional y en beneficio del pueblo.

*Los objetivos permanentes del desarrollo ecuatoriano.*

Se propone, una estrategia orientada a poner en funcionamiento un nuevo modelo de desarrollo que permita alcanzar, en el mediano y largo plazos, un conjunto de objetivos que definirán la imagen de una sociedad más justa y participativa, en la que todos sus miembros tengan iguales oportunidades.

### *Los objetivos de mediano plazo.*

- Fortalecer la paz social.
- Sentar las bases para superar la actual dependencia de la economía, con respecto al petróleo.
- Incorporar progresivamente a la actividad productiva a la población marginada.
- Impulsar la modernización de la economía y sociedad rurales, mejorando el acceso a los recursos naturales y de capital.
- Reorientar el proceso de industrialización, mediante una sustitución selectiva de importaciones.
- Incrementar sustancialmente el ahorro interno y su asignación a fines productivos así como regionales; y mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos por parte de los sectores privado y público.

### **La estrategia de desarrollo.**

Para enfrentar los graves problemas económicos y sociales que fueron identificados, se requiere de la operación de algunos instrumentos básicos dentro de una nueva concepción del desarrollo del ajuste económico, de la planificación de la concertación social.

### *Las responsabilidades del Estado y de los agentes sociales.*

Le corresponde al Estado recuperar la capacidad de dirección de la economía, acompañado de un nuevo estilo en la concertación con todos los sectores nacionales y en el ejercicio de la planificación.

Las funciones del Estado se desarrollarán bajo principios de eficiencia económica y justicia social. La eficiencia es fundamental para

reducir el actual déficit del sector público, pero ello no solo se obtiene reduciendo el gasto público. Una baja demasiado indiscriminada y rápida del gasto público, más que aumentar la eficiencia, contribuye a estimular la recesión.

También le toca al Estado manejar una estrategia de desarrollo que tome en cuenta el equilibrio macroeconómico, el cambio estructural, y el avance tecnológico en una perspectiva de largo alcance que las fuerzas del mercado no proporcionan ni consideran. En fin, le corresponde defender la equidad social y la autonomía nacional.

El Estado promoverá el desarrollo de nuevos proyectos de inversión con la participación activa del sector privado y apoyará el mejoramiento de su eficiencia productiva, reduciendo los controles burocráticos.

### *El mercado y la nueva planificación.*

Es necesario concentrar los esfuerzos de la planificación en cuestiones estratégicas, mientras el mercado debe ayudar en la descentralización de decisiones. Para ello, y para elevar la eficacia del Estado, se hace imperativo, modernizar la planificación, las instituciones planificadoras y las propias estructuras de los mercados.

El nuevo sistema reserva para sí el tratamiento de aquello cuyo alcance es nacional y de valor estratégico para el Estado, además de las tareas de coordinación y de ajuste de los planes regionales y seccionales de desarrollo.

### *El desarrollo regional.*

Los principales impedimentos que una estrategia de desarrollo regional tiene que superar para alcanzar sus objetivos, están relacionados con el desarrollo dispar de las regiones, desproporcionado crecimiento urbano, excesiva centralización administrativa, manejo irracional de los recursos, deterioro medio-ambiental y asentamientos

humanos dispersos en las áreas rurales, entre otros aspectos que requieren de una intervención selectiva sobre la realidad a fin de alcanzar resultados concretos.

La estrategia de desarrollo regional de manera general trata de alcanzar la reducción de las disparidades del desarrollo entre regiones, el crecimiento y la distribución social de la riqueza y los ingresos, la sustentación del desarrollo y la internacionalización regional de los excedentes; el fortalecimiento de la autonomía económica de los gobiernos locales; el crecimiento urbano equilibrado; la ampliación y mejora de la articulación espacial que promueva la integración social, cultural, económica y funcional, la participación de las sociedades regionales en sus propios procesos de desarrollo; la conservación y mejora del medio ambiente natural; y, la integración etno-cultural.

En forma complementaria, es necesario diseñar una estrategia de descentralización administrativa urbana que establezca núcleos de gobierno municipal a nivel de sectores de las ciudades más grandes del país, que tengan capacidad para resolver problemas microlocalizados, receptar las aspiraciones de la comunidad y organizar a la misma, pero manteniendo en forma centralizada la provisión de ciertos servicios básicos para esas ciudades.

### *El ajuste con rostro humano.*

Se activará un conjunto coherente de políticas que permitan, tanto a través de la política macroeconómica como mediante la operación de un vigoroso programa de desarrollo social, ir al encuentro de las necesidades de los grupos más pobres de la población. En efecto, es a través de una política de ajuste con rostro humano, que el gobierno nacional concreta su voluntad de transformación social para enfrentar la pobreza en la que se debate la mayoría de los ecuatorianos.

### *El pago de la deuda social.*

El pago de la deuda social implica no sólo un esfuerzo compartido de los grupos que no están en situación de pobreza y el Estado, sino también, la ejecución de una nueva política social por parte de las instituciones que tienen a su cargo los distintos programas de desarrollo social.

En este sentido, para el pago de la deuda social se priorizarán acciones dirigidas a la creación del empleo productivo y empleo emergente, a la recuperación de los salarios, a la atención nutricional y de salud a toda la población infantil menor de cinco años de edad y a madres embarazadas, al saneamiento ambiental y dotación de agua potable, a la población de las áreas rurales y urbanas marginales, al mejoramiento del sistema de seguridad social y a la ampliación de los programas de educación y vivienda hacia los grupos poblacionales menos favorecidos.

### *El Combate a la inflación*

En el Ecuador, las causas básicas de la inflación se encuentran en las características estructurales de su sistema productivo, esto es en los factores que originan su situación de crisis y subdesarrollo.

En el pasado so pretexto de eliminar la inflación se introdujeron políticas de carácter recesivo que postergaron el crecimiento y no lograron resolver la inflación. La peor alternativa es sufrir el costo económico social y político de la recesión y no para la inflación. Así, controlar la inflación y restablecer el crecimiento, se han convertido en requisitos indispensables para que el sistema económico funcione con eficacia y con justicia. Para ello, junto a un cuidadoso manejo de la política monetaria y fiscal, y los cambios estructurales en el sistema productivo, es necesario adoptar decisiones políticas responsables que afecten sobre los aspectos psicológicos, sociales y políticos que inciden sobre la inflación.

Además, es imperativo impulsar un proceso de concertación entre empresarios, trabajadores y el Estado para ir al encuentro de situaciones y mecanismos apropiados para incrementar la inversión productiva y el empleo; reorganizar y fortalecer los sistemas de comercialización de productos básicos en manos del Estado, e, impulsar sistemas alternativos como las ferias libres; educar y organizar a la población para combatir la especulación, entre otras cuestiones básicas.

### *La necesidad de contar con recursos en divisas.*

En las actuales condiciones de funcionamiento de la economía nacional e internacional, no es posible normalizar y reactivar la economía y, simultáneamente, servir la deuda externa, salvo que se prefiera estimular la recesión y desestabilizar la democracia.

Una renegociación de la deuda externa bajo cánones no tradicionales se ha convertido en un imperativo urgente, pues es una vía para posibilitar la recuperación del crecimiento y el restablecimiento de la reserva monetaria.

En el marco del Plan la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones no se consideran antagónicas sino complementarias. En ambos casos, además, de políticas cambiarias y arancelarias eficientes, para lograr competitividad, es necesario formular planes de especialización ligados a la base productiva y de recurso, proyectos de inversión, programas de cambio tecnológico, capacitar en forma masiva los recursos humanos, organizar la comercialización, entre otras medidas. Se trata de un desarrollo desde dentro hacia afuera, como condición necesaria para salir exitosamente a los mercados internacionales.

### *El ahorro e inversión domésticos como fuente de desarrollo.*

Es necesario el concurso solidario de las acciones sociales tanto públicos como privados para movilizar los recursos internos. La

puesta en práctica eficiente de todos los instrumentos disponibles para el financiamiento no inflacionario de las cuentas públicas y del consumo e inversiones totales, es así un aspecto central de esfuerzos que exigirá la política económica a corto y mediano plazos.

### *La reorientación y robustecimiento de la fase productiva.*

Transformar dinámicamente la agricultura en el menor plazo posible es una meta que tiene que comenzar a instrumentarse de inmediato, en razón de la necesidad imperiosa de fundamentar el crecimiento de la economía sobre nuevas bases, de incrementar la producción de alimentos, de aumentar y diversificar las exportaciones, y de mejorar las condiciones de vida de los campesinos.

Se ejecutará una reforma agraria como medida necesaria para garantizar a los campesinos el acceso a la tierra, a los recursos naturales y a la política del Estado. La reforma agraria no es un fin en si mismo. Esto es, cuando está por concluir el Siglo XX no cabe plantear el falso dilema entre reforma agraria y fomento agropecuario, sino la urgencia de establecer reglas de juego claras respecto a los cambios que hay que introducir en el sistema de tenencia de la tierra y la necesidad de propiciar una utilización eficiente y tecnológicamente adecuada de este recurso.

### *Impulso a la educación y fortalecimiento de la cultura nacional.*

Una tarea histórica que se va a enfrentar en este campo es aquella que tiene que ver con la alfabetización de miles de ecuatorianos que permanecen marginados del desarrollo nacional por no haber tenido oportunidad de acceso a la educación.

Otra línea básica de acción está destinada a elevar la calidad de los servicios educativos en todos sus niveles. Buscar la secuencia y continuidad de los estudios es una tarea impostergable, así como también diseñar contenidos académicos adecuados a las exigencias sociales, culturales y económicas del Ecuador de hoy.

### *Construcción de una democracia participativa.*

Administrar la crisis implica manejar los desequilibrios de la economía, en especial de su sector externo y la inflación evitando que se desborden para lo cual hay que abstenerse de adoptar medidas que desestabilicen a la economía y por ende, a la democracia.

La preservación de la democracia exige también desarrollar la capacidad del Estado para afrontar los principales problemas nacionales.

### *La ciencia y tecnología.*

Al mismo tiempo se definirá una política científica y tecnológica que partiendo de la situación actual, incorpore definitivamente a esta variable en todas las etapas de la programación y ejecución de proyectos, así como en la capacitación de recursos humanos, tanto del sector privado como del público.

### *Resultados del modelo bajo las opciones de ajuste recesivo y ajuste con reactivación.*

Las cifras no son pronósticos, sino proyecciones condicionales a los supuestos, o subordinadas al cumplimiento de los valores que caracterizarán la situación internacional y la política económica interna. Naturalmente, cambios en estos valores significaría modificación en dichas proyecciones. Un seguimiento permanente de los supuestos permiten un proceso continuo de evaluación y control del plan, se presentan dos estrategias macroeconómicas. La primera bajo supuestos de ajuste con reactivación, opción asumida por las actuales autoridades del país, y el segundo, bajo supuestos de ajuste recesivo signado por posiciones neoliberales e impulsado bajo la égida de cierta institucionalidad financiera internacional. El propósito es comprar las estrategias en términos de sus beneficios y costos económicos, sociales y de viabilidad política.



## *Sector Público.*

El rol asignado al sector público no financiero en las opciones estratégicas difiere crucialmente: en un caso es factor de ajuste recesivo y en el otro coadyuva a la reactivación selectiva. En ambas situaciones disminuye el déficit en relación del producto interno bruto nominal, más acentuadamente en la estrategia recesiva como resultado de un lento crecimiento de la inversión y el consumo público y, al comienzo del período, por el aumento de los ingresos no tributarios generados por la privatización de empresas públicas.

En cambio, en la estrategia reactivadora, la reducción del déficit estará determinado por los ingresos que generará la reforma tributaria, por la racionalización del gasto público y el aumento selectivo de la inversión pública, a la que, a su vez, permitirá crear las condiciones que impulsarán, hacia fines del período, a la inversión privada.

La opción expansiva, para 1989 considera un endeudamiento público equivalente al 9.2 por ciento del Producto Interno Bruto, cifra inferior al 17 por ciento alcanzado durante 1988, lo que demuestra el considerable esfuerzo de ajuste que debe realizar el gobierno y las empresas públicas. Contempla también un gasto de capital de 556 mil millones de sucres corrientes, de acuerdo al Plan de Inversiones 1989.

Un escenario macroeconómico es una particular combinación de opciones y variantes. Más formalmente, las opciones están bajo el control de las autoridades económicas, se trata habitualmente de la aplicación de diversas reglas de política económica interna. Las variantes, son asimismo variables exógenas al modelo pero al margen del control de la conducción económica, y normalmente dan cuenta de las más variadas manifestaciones de la vida nacional y de la situación internacional.

Los resultados macroeconómicos de un escenario se encuentran condicionados tanto por las opciones asumidas por las autoridades como

**Ajuste recesivo: Sector público no financiero**  
(miles de millones - sucres corrientes)

	1988	1989	1990	1991	1992
Ingresos	567.2	1210.3	1975.4	2993.0	4073.7
Petroleros	264.3	462.6	664.0	876.5	976.4
No petroleros	301.0	742.7	1303.7	2105.6	3083.0
De capital	1.9	5.0	7.7	10.9	14.3
Egresos transferencias	303.9				
De capital	67.8	128.5	199.8	287.5	376.9
Servicio deuda	236.1	386.3	591.0	844.7	1107.3
Ingreso disp.	263.3	695.5	1184.6	1860.8	2589.5
(-) Consumo	420.3	566.9	863.7	1234.4	1626.3
Ahorro	-157.0	128.6	320.9	626.4	963.2
Ac. Bruta	199.0	378.0	587.6	845.6	1108.6
Déficit	356.0	249.4	266.7	219.2	145.4
Déficit/PIB		5.0	3.5	2.0	1.0

**Ajuste reactivador: sector público no financiero**  
(miles de millones sucres corrientes)

	1988	1989	1990	1991	1992
Ingresos	567.2	1050.8	1952.3	3300.1	4870.1
Petroleros	264.3	500.3	811.3	1087.9	1334.1
No petroleros	301.0	545.5	1133.0	2200.0	3518.1
De capital	1.9	5.0	8.0	12.2	17.9
Egresos transferencias	303.9	527.5	848.0	1302.2	1833.3
De capital	67.8	141.2	229.9	362.7	521.6
Serv. deuda	236.1	386.3	618.1	939.5	1311.7
Ingreso disp.	263.3	523.3	1104.3	1997.9	3036.8
(-) Consumo	420.3	596.9	953.7	1481.5	2102.6
Ahorro	-157.0	-73.6	150.6	516.4	934.2
Ac. Bruta	199.0	414.7	676.3	1066.9	1534.2
Déficit	356.0	488.3	525.7	550.5	600.0
Déficit/PIB (%)		9.2	6.0	4.0	3.0

por la coyuntura interna e internacional. Adoptada una opción, que para el Plan es la de ajuste con reactivación planificación situacional sigue atenta y permanente la evolución de las relaciones económicas internas e internacionales para ir elaborando, dada la opción, variantes alternativas y en consecuencia escenarios macroeconómicos alternativos.

La Secretaria General de Planificación se encuentra permanentemente construyendo variantes de la opción de ajustes con reactivación. Al momento de concluir este Plan la evolución de los precios del petróleo para el primer trimestre del año arroja un promedio de aproximadamente 17 dólares por barril, mientras los cálculos económicos básicos para este año se han realizado suponiendo un precio promedio de US \$ 13 por barril.

El mayor precio del principal producto de exportación significaría aliviar la restricción externa en aproximadamente 305 millones de dólares corrientes. El punto, es qué hacer con este excedente respecto de la variante base.

En la opción de ajuste con recesión lo más probable es que se destinaría a cancelar los compromisos por deuda externa y aliviaría el requerimiento financiero externo neto para 1989 en igual magnitud.

En la opción del plan, de ajuste con reactivación, se presenta una alternativa diferente respecto la forma de utilización del excedente externo. Para ello se ha diseñado el siguiente conjunto de medidas de política económica, con el propósito de absorber el excedente externo de una manera que tenga efectos reales sobre la economía, y en conformidad con los lineamientos de la estrategia de reajuste con reactivación; el mayor excedente externo se utiliza en incrementar la demanda efectiva del sector público, en aumentar el poder de compra de los asalariados y en dar oportunidades de ingreso a los desempleados. O sea, se destina a recuperar la capacidad de gasto del gobierno y de las empresas del Estado reflejando el comportamiento de las diversas entidades públicas que tienen participación en el precio del

petróleo; y a disminuir en alguna medida la deuda social. Todo lo cual, al elevar el nivel de actividad, permite consumir las divisas que han sido generadas por el petróleo.

En lo que sigue, se expondrá los resultados numéricos del ejercicio para las principales variables macroeconómicas que han sido afectadas por la variante expuesta:

<b>Variantes de ajuste con reactivación para 1989</b>			
	<b>1988</b>	<b>1989</b>	
		<b>básica (1)</b>	<b>alternativa (2)</b>
<b>(Variación porcentual anual)</b>			
Producto Interno Bruto	6.3	1.9	2.5
Consumo Privado	0.0	2.0	5.1
Inversión Provada	-7.4	2.8	3.0
Consumo Gobierno	-4.3	-0.5	0.0
Inversión Pública	-11.6	-3.0	1.0
Exp. Bs. y servicios	24.8	9.2	9.2
Imp. Bs. y servicios	-8.9	7.4	16.0
Masa Real de Remuner.		0.0	5.5
Tasa de Desempleo	14.3	13.2	12.1
Variac. Dist. del Ingreso		-4.5	3.0
D. Público/PIB (%)		9.1	9.1

**Millones de dólares corrientes**

Exp. de petróleo	850.5	991.4	1296.4
Balance Bs. y Ss. (No Fact)	76.9	73.2	155.1
Balance en Cta. Cte.	-947.0	-1083.5	961.7
Req. Fin. Ext. Neto	935.7	1272.1	1150.3
Req. Fin. Ext. Bruto	1147.4	1703.9	1582.1
Reserva Internacional	-176.0	12.6	12.6

**(millones de sucres de 1975)**

Efecto Var. T. Intercambio	-11496.7	-13338.8	-9119.6
Ahorro Interno	14427.8	15633.7	18341.9
Ahorro Externo	13085.1	11425.1	9095.3

- (1) Precio de Exportación del Petróleo a 13 dólares por barril Variante Básica, expuesta en el Tomo I, Sección 3.1.5.
- (2) Precio de Exportación del Petróleo a 17 dólares por barril. Variante Alternativa, con supuestos de absorción del excedente según se señala en la presente sección.

**La alternativa del Plan.**

- Optar por una estrategia de ajuste con reactivación
- Reajustar la economía, de manera de compatibilizar el crecimiento con los equilibrios básicos.
- Propender a fortalecer la paz social, mediante la generación de empleo.
- Sentar las bases para superar la actual dependencia de la economía respecto al petróleo.

- Mejorar la productividad y eficiencia de todos los sectores productivos de la economía.
- Reducir la transferencia de recursos al exterior, como resultado de otorgar prioridad al crecimiento.
- Reorientar el aparato productivo.
- Reorientar el proceso de industrialización.
- La propuesta de ajuste con reactivación determina los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1988-1992.

## **Los grandes problemas nacionales que enfrenta el Plan.**

Encontrar caminos viables para superar esta situación supone reconocer que buena parte de los problemas del país tienen un carácter estructural, por lo tanto, trascienden la dimensión económica y afectan al conjunto de la sociedad. Estos problemas, son el resultado histórico de modelos económicos, sociales y políticos que no privilegiaron la búsqueda de un auténtico desarrollo nacional y se han convertido en fuente de determinaciones que condicionan negativamente el desenvolvimiento de la totalidad del sistema social, de los actores e instituciones.

### *1. Deterioro de la identidad nacional y falta de reconocimiento de lo multinacional y pluricultural.*

El objetivo general se reúne en fortalecer la identidad nacional y reconocer el carácter multinacional y pluricultural del país, lo que implica democratizar la cultura, atender su producción apoyando a sus trabajadores y respetando la libre expresión; impulsar las manifestaciones de la cultura popular; difundir la riqueza del patrimonio

cultural, incorporar a las diversas áreas del desarrollo la dimensión cultural.

## *2. Falta de una política de comunicación social o información en función de los requerimientos del desarrollo nacional.*

El objetivo es elaborar una política de comunicación social e información en función de los requerimientos del desarrollo nacional; lo que supone estructurar el sistema nacional de comunicación e información, incentivar la producción que contribuya con los objetivos del desarrollo, y propiciar una concertación regional y sobregional para disminuir la dependencia en la información.

## *3. Escasa representatividad de las instituciones de la democracia formal e informalización de los canales de mediación político-institucional.*

Afecta a la democracia el nuevo escenario social derivado de la modernización, las debilidades del proceso político y su institucionalidad y la crisis. Un problema central es la poca representatividad de los intereses mayoritarios.

El objetivo es mejorar la representatividad de las instituciones de la democracia formal y contrarrestar la informalización de los canales de mediación político-institucional, para lo que se debe propender a que la democracia desarrolle canales de expresión popular.

## *4. Reducción del margen de autonomía relativa del Estado.*

Se formula como objetivo general el aumentar el grado de autonomía relativa del Estado respecto a los grupos de presión económica, actuando sobre las causas de la inequitativa distribución de la riqueza y del poder, mejorando la coordinación institucional, potenciando las formas, de organización, trabajo, selección y capacitación de los recursos humanos y elevando la calidad tecno-política de los partidos, a través de vigorizar el papel del Estado como conductor de la economía.

### *5. Débil organización y escasa participación y movilización social frente a los grupos de presión económica.*

La debilidad organizacional da cuenta de una sociedad poco participativa. En los regímenes anteriores, el Estado ha restringido el desarrollo de organizaciones que encarnen la representación popular, y por otro lado, ha estimulado organizaciones con fines específicos de existencia transitoria.

### *6. Alta dependencia del aparato productivo y del sistema financiero respecto a los recursos del Estado.*

La excesiva dependencia de empresas amparadas en leyes de fomento, obstaculiza el fortalecimiento del aparato productivo. Las causas del problema son el insuficiente capital propio de las empresas, el inadecuado uso del ahorro privado, las deficiencias en el sistema financiero privado, las limitaciones legales y la sucretización de la deuda externa. Entre otros constituyen problemas críticos la capacidad instalada ociosa especialmente en los sectores industrial y pesquero; la inestabilidad cambiaria; las deficiencias en la Legislación Triburia, Ley de Compañías y del Mercado de Valores; y, una inadecuada política monetaria y financiera.

El objetivo general es el fortalecimiento del aparato productivo y del Sistema Financiero a fin de reducir su excesiva dependencia del Estado y del Banco Central, para lo que se debe captar y orientar el ahorro hacia inversiones productivas, desarrollar el mercado de valores, perfeccionar los beneficios de las leyes de fomento, establecer niveles adecuados de protección arancelaria, reformar la Ley de Compañías y las de Fomento, ampliar y regular la política de crédito selectivo del BCE.

### *7. Inadecuada orientación de la estructura productiva y de su estilo de desarrollo especialmente en los sectores agropecuario e industrial.*

En este módulo, se tratan los problemas de dos sectores básicos de la economía: el industrial y el agropecuario.



La inadecuada orientación del sector productivo, especialmente del agropecuario e industrial, ha generado un estilo de desarrollo incompatible con la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

El módulo se refiere a factores de dependencia externa, incoherencias en el manejo de la política económica, falta de decisión de los gobiernos para resolver sobre una adecuada distribución de recursos naturales de capital y de servicios, ausencia de objetivos de largo plazo y un reducido apoyo a la investigación y desarrollo tecnológicos.

#### *8. Ausencia de un sistema nacional de investigación científica y tecnológica aplicada al desarrollo.*

La actividad científico-tecnológica presenta una debilidad estructural y el nivel de su inversión es incipiente; la industria es la más dependiente tecnológicamente; existe una escasa relación entre las políticas de desarrollo y las científico-tecnológicas.

Las causas de lo descrito derivan de: la limitada contribución del sector a los procesos productivos, la incipiente utilización nacional y la escasa incidencia de los organismos rectores del sistema en el desarrollo científico y tecnológico.

#### *9. Desarticulación espacial en lo físico, político, económico y social y desigual distribución de los beneficios del desarrollo.*

Los principales problemas en este campo son la injusta distribución de los beneficios del desarrollo por deficientes políticas redistributivas y centralización social, económica y política en Quito y Guayaquil; desarticulación espacial y presencia de subespacios nacionales con desvinculación entre provincias y de su deficiente sistema vial.

Se persigue como objetivo general el impulsar el establecimiento de un espacio económico y político integrado, para lo que se requiere priorizar el crecimiento de las ciudades intermedias y pequeñas, esti-

mular la producción que beneficie a zonas deprimidas, organizar el espacio físico nacional, fortalecer las instancias locales y regionales de gobierno y privilegiar la inversión de infraestructura, servicios sociales y oportunidades de empleo en las ciudades medianas y pequeñas. Contribuirán a esos propósitos el establecimiento de una política de ordenamiento territorial, una política de asentamientos humanos, elaborar planes provinciales y regionales, proyectos de desarrollo rural integral, un plan maestro de riego, planes de ordenamiento urbano, proyectos viales y el ampliar las redes de distribución eléctrica y otros servicios en áreas rurales.

#### *10. Deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente.*

El objetivo general es lograr un ordenamiento ambiental en base a la definición de la política nacional de Medio Ambiente que promueva el óptimo aprovechamiento de los recursos naturales a largo plazo, para lo que se precisa, promover la participación de la sociedad en el manejo racional de los recursos naturales, definir una política de ordenamiento espacial, formular una estrategia de manejo de ecosistemas frágiles, tratar los problemas ambientales a nivel urbano y formular programas de recuperación de ecosistemas.

#### *11. Falta de racionalización en la producción y consumo y dependencia del sector energético.*

Se fija como objetivo el racionalizar la producción y el consumo y reducir la dependencia del sector energético de fuentes no renovables, a través de evitar el agotamiento prematuro de reservas, substituir el uso del petróleo por otras fuentes energéticas, racionalizar y ahorrar energía, así como su producción, consumo y distribución, para lo que corresponde reafirmar el dominio del Estado sobre los recursos energéticos.

#### **Programa de Acción en áreas críticas para 1989.**

El análisis de la situación de crisis que soporta la economía y sociedad ecuatoriana y la metodología de planificación adoptada, con-

ducen a los siguientes problemas críticos a ser enfrentados en 1989 y años siguientes:

- pérdida de dinamismo de la economía,
- aceleración de la inflación,
- deuda externa,
- crisis fiscal; y,
- pago de la deuda social.

En ese contexto para 1989 se establece iniciar la recuperación de la estabilidad de la economía y sentar las bases para la reactivación económica y la adecuada atención a los problemas sociales más urgentes, lo cual permitirá afianzar y fortalecer la estabilidad política del país.

### **Acciones para enfrentar los problemas críticos.**

#### *1. Acciones para enfrentar la pérdida del dinamismo de la economía.*

Conforme la opción de ajuste con reactivación obtener una meta de crecimiento del PIB para 1989 de alrededor de 1.9% y de 3.6% promedio anual para los años 1990-1992, de acuerdo al siguiente esquema:

- Manejo eficiente, coordinado y estable de las políticas macroeconómicas, fundamentalmente en los campos monetario, cambiario, fiscal y salarial, con el fin de lograr reestablecer progresivamente los principales equilibrios macroeconómicos, así como aumentar la eficacia en el uso de los recursos.
- Se iniciará un proceso de reformas en el sistema financiero, en el área fiscal y tributaria y en las políticas de fomento, que permitan ampliar y racionalizar la generación y utilización del ahorro do-

méstico en esta etapa de crisis. Especial importancia tendrá para la movilización de los recursos internos, en 1989 y años siguientes, la aplicación urgente y cabal de la Reforma Tributaria en curso; formular e iniciar, a su vez, una modernización arancelaria y aduanera; llevar a cabo una profunda reestructuración en la gestión de las empresas públicas, tal que disminuya - y, más tarde, evite - los déficits de estas empresas, y ejecutar serios esfuerzos para racionalizar y diversificar la oferta y el consumo de energía.

- Especial atención se otorgará al “campo” ecuatoriano, lo cual incluye una serie de acciones en materia de reforma agraria y de estímulo a la producción de alimentos básicos, industrias de alimentos, comercialización, infraestructura (riego, caminos vecinales), asistencia técnica.
- Se adoptarán políticas y programas a nivel micro y de asistencia directa, así como programas y proyectos específicos para proteger a los grupos más vulnerables en forma directa e inmediata.
- Se pondrá en marcha la ejecución de grandes obras de infraestructura, como los aeropuertos de Quito y Guayaquil y otras obras señaladas en el Programa de Proyectos Integrados, las cuales constituirán un poderoso estímulo para movilizar los recursos locales: mano de obra, materiales, servicios y tecnología.

## *2. Acciones para contener el proceso inflacionario.*

Con el objeto de controlar la inflación compatibilizando la necesidad de normalizar la economía y reactivar su crecimiento, se proponen las siguientes medidas:

- Papel fundamental del Estado en el proceso de determinación de los precios básicos de la economía.
- Promover de manera prioritaria la inversión y producción de bienes y servicios básicos.

- Programar los reajustes de precios de los productos.
- En el marco de las distintas políticas económicas, programar el cierre progresivo del déficit público.
- Promover la lucha contra la especulación comercial y financiera.
- Reajustar la demanda global de manera que incida positivamente sobre los costos fijos.
- Regular la liquidez monetaria, de manera que no incentive la aceleración del proceso inflacionario.
- Promover la organización de los consumidores.
- Impulsar la concertación social para aumentar la producción de bienes y servicios básicos.
- Fortalecer ENAC y ENPROVIT en los ámbitos administrativo, comercial, financiero y técnico.

### *3. Acciones para la negociación de la deuda externa.*

Considerando que la deuda externa no sólo es un problema financiero sino político, se establecen las siguientes acciones:

- Subordinar el servicio de la deuda externa a los requerimientos imprescindibles del crecimiento económico.
- Buscar soluciones imaginativas no convencionales a los problemas de la deuda, en las que se elimine el ajuste recesivo.
- Propiciar una sólida y creciente cohesión interna, así como una intensa y eficaz cooperación entre los países latinoamericanos.
- Iniciar el pago de la deuda social con el pueblo ecuatoriano.

#### *4. Acciones para resolver la crisis fiscal se adoptarán las siguientes medidas:*

- Intensificar la aplicación de la Reforma Tributaria en curso, con el fin de elevar la eficiencia del aparato recaudador y ampliar los ingresos fiscales.
- Priorizar las inversiones y racionalizar el gasto público, orientándolo hacia los sectores productivos y sociales, de manera que se apoye la normalización y reactivación económicas.
- Reformar el sistema de distribución de los ingresos fiscales para posibilitar la realización de acciones y proyectos previstos en el Plan.
- Reestructurar los entes empresariales públicos, especialmente elevando su eficiencia y la productividad de sus trabajadores, con el fin de eliminar, progresivamente, sus déficits.
- Proceder a una reforma del sistema arancelario y aduanero que asegure eficiencia y moralización, con el fin de reorientar el desarrollo e incrementar las rentas fiscales.
- Propiciar el fortalecimiento financiero, administrativo y técnico de las entidades seccionales.

#### *5. Acciones para atender la deuda social.*

Se iniciará el pago de la deuda social, para tal efecto se adoptarán entre otras medidas, las siguientes:

- Impulsar el desarrollo de vigorosos planes nacionales para erradicar el analfabetismo, ofrecer progresivamente servicios de salud de atención médica familiar en el país.
- Orientar la economía hacia la utilización intensiva de mano de obra.

- Poner en marcha el programa de empleo emergente.
- Apoyar el desarrollo de la microempresa.
- Ajustar los sueldos y salarios tomando en cuenta los niveles de inflación, la productividad del trabajo.
- Establecer el Fondo de Desarrollo Social.
- Ampliar la cobertura a la familia a través de la prestación médica.
- Atención preferencial a los niños a través de la red comunitaria infantil.
- Intensificar los programas de desarrollo rural, reforma agraria y colonización.

## **Plan de Inversiones**

### *1. Plan de Inversiones 1989.*

#### *Explicaciones metodológicas.*

El Plan de Inversiones integra los proyectos que se encuentran en ejecución, y aquellos que se iniciarán este año, según la programación de las instituciones del Gobierno Central, de las entidades sectoriales, empresas públicas y organizaciones autónomas no financieras.

Las fuentes de financiamiento están definidas en el presupuesto del Estado vigente, en la programación de desembolsos de instituciones financieras como el Banco Ecuatoriano de Desarrollo, el Fondo Nacional de Preinversión y en la distribución de fondos especiales como el Fondo Nacional de Participaciones y otros; también se han tomado en cuenta los créditos externos contratados y programas de

cooperación externa y de inversión directa extranjera, en marcha.

## *2. Estructura sectorial del Plan de inversiones.*

El Plan de Inversiones para 1989 asciende a 530.318 millones de sucres, los cuales se distribuyen en: el 33.1% para proyectos que impulsarán el desarrollo de los sectores productivos, el 34.8% al desarrollo e integración regional y el 32.1% para obras de sectores sociales. Frente al año anterior el monto de inversiones programadas aumenta en el 46%.

El primer grupo está integrado por programas de fomento y distribución de la producción agropecuaria (el 8.5% del monto del Plan).

En las inversiones correspondientes al desarrollo e integración regional tiene relevancia la infraestructura de transportes y comunicaciones, con el 21.1%, los proyectos hidráulicos, con el 9.4%, el desarrollo urbano y fomento turístico, con el 3.6% y protección del medio ambiente, el 0.7%.

En el tercer grupo, están las inversiones que elevarán directamente el nivel de vida de la población a través de los programas sociales, como: el fomento del empleo, la educación, salud y las acciones de bienestar social y desarrollo rural.

Es preciso advertir que la estructura sectorial descrita corresponde al gasto de capital del sector público, como ya se indicó y no al gasto público total; pues hay programas como los del área social, los de fomento agropecuario y energético, los de transportes y vivienda, que tienen un alto componente de gasto corriente, por lo que no es posible, a través de sólo el Plan de Inversiones, juzgar las prioridades sectoriales y programáticas decididas por el Gobierno.

## *3. Financiamiento del Plan.*

Para llevar a efecto el Plan de Inversiones se cuenta con el siguiente financiamiento: el 13.2% del Presupuesto del Estado, el 19.6% los



ingresos propios de las entidades ejecutoras, el 5.5% las transferencias de fondos especiales (FONAPAR, FONEN), asignaciones de contrapartida que realiza el Ministerio de Finanzas con préstamos del BEDE y aportes entre instituciones, el 2.4% con crédito interno, todo lo cual constituyen fuentes internas que, en suma, representan el 40.7% del financiamiento.

El crédito externo contribuye con el 56.2%, lo que demuestra la alta e inevitable dependencia que tiene la inversión pública en las fuentes externas, al menos en el corto plazo.

El 3.1% restante de financiamiento proviene del uso de la cooperación técnica externa y de la inversión directa extranjera, con cuyo aporte se ejecutan proyectos hidrocarburíferos.

**Principales programas de inversión 1990-1992**  
(millones de sucres de 1989)

Sector	Número de subprograma o proyecto	Inversión total 1990-92	Estructura porcentual
1 Productividad agropecuaria	11	36.426,1	1,25
2 Fomento a la producción agrícola	9	5.365,4	0,18
3 Fomento a la producción pecuaria	9	5.071,5	0,17
4 Desarrollo rural	18	38.811,0	1,33
5 Reforma Agraria	5	6.073,0	0,21
6 Colonización y Reasentamiento	11	10.945,0	0,38
7 Comercialización y almacenamiento	8	19.100,0	0,66
8 Formación Sistema Seguridad alimentaria	3	1.058,2	0,04
9 Nutrición	7	48.617,0	1,67
10 Gran irrigación	11	362.461,3	12,44
11 Mediana y pequeña irrigación	15	40.182,6	1,38
12 Pesca	10	27.517,5	0,94
13 Manufactura	24	238.644,0	8,19
14 Vialidad	28	97.358,1	3,34
15 Transporte ferroviario	9	59.966,8	2,06
16 Transporte aéreo	7	92.377,2	3,17
17 Transporte acuático	7	39.312,6	1,35

**Principales programas de inversión 1990-1992  
(millones de sucres de 1989)**

Sector	Número de subprograma o proyecto	Inversión total 1990-92	Estructura porcentual
18 Telecomunicaciones	10	192.900,0	6,62
19 Correos	3	810,0	0,03
20 Hidrocarburos	7	696.600,0	23,92
21 Electricidad	10	95.902,6	3,29
22 Energías no convencional	6	888,0	0,03
23 Minería	8	23.056,3	0,79
24 Proyectos de desarrollo regional	82	22.888,9	0,79
25 Estudios regionales	10	9.984,4	0,34
26 Desarrollo urbano	31	179,9	0,00
27 Vivienda	3	66.046,3	2,27
28 Equipamiento urbano	13	55.654,4	1,91
29 Turismo	13	26.764,1	0,92
30 Recursos naturales y medio ambiente	23	10.963,6	0,38
31 Empleo emergente	1	45.000,0	1,54
32 Promoción del empleo	4	27.683,5	0,95
33 Capacitación y formación profesional	7	15.326,0	0,53
34 Educación superior	15	5.357,8	0,18
35 Educación media	2	8.628,5	0,30
36 Educación técnica	4	11.086,0	0,38
37 Educación primaria	3	887,5	0,03
38 Educación básica popular	6	34.084,6	1,17
39 Educativos especiales	2	9.140,9	0,31
40 Cultura	12	3.639,5	0,12
41 Atención de la salud	6	39.337,0	1,35
42 Construcción y equipamiento hospitalario	20	68.540,7	2,35
43 Agua potable	13	95.648,3	3,28
44 Alcantarillado y saneamiento	8	19.822,3	0,66
45 Seguridad social	5	60.631,0	2,08
46 Organización y participación popular	9	41.962,3	1,44
47 Bienestar Social	7	81.234,2	2,79
48 Ciencia y tecnología	8	12.449,2	0,43
49 Información y comunicación social	3	831,7	0,03
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>546</b>	<b>2'912.716,8</b>	<b>100,00</b>

Fuente y elaboración: Secretaría General de Planificación.

## **Deuda externa.**

### *Crecimiento económico y deuda externa.*

La pérdida de dinamismo de la economía ecuatoriana, no solo corresponde a las condiciones económicas, previsibles o imprevisibles, que se han presentado en la actual década. Es también el resultado de las limitaciones que se derivan de las actuales condiciones que ha asumido el servicio de la deuda externa, de los tradicionales programas de ajuste impuestos, cuyas características no concilian el desarrollo nacional con las exigencias del servicio de la deuda externa bajo los supuestos de atender el total de la deuda externa, la economía ecuatoriana no tiene posibilidad alguna de reactivar su crecimiento, por el contrario, estaría sujeta a un muy importante decrecimiento con las secuelas sociales y políticas claramente deducibles.

En el corto plazo no se evidencia una solución importante para el problema de la deuda externa, por el contrario, en tanto se insista en las alternativas de los programas tradicionales de renegociación, el problema solo se diferirá, con el agravante de que el servicio de la deuda externa se incrementa, tanto por la capitalización de los intereses no pagados como por la capitalización implícita en los créditos nuevos destinados al servicio de la deuda, a la vez que se endurecen las condiciones por concepto de intereses y comisiones.

La situación de conflicto entre el desarrollo nacional y el servicio de la deuda externa es tal, que en 1938 la economía ecuatoriana, en los sectores no petroleros, decreció en un 0.2 por ciento, como lo comprueban las cifras del cuadro que se incluye más adelante.

### **Objetivo general.**

Honrar el servicio de la deuda, en forma compatible con los requerimientos del desarrollo de la economía.

## *Lineamientos estratégicos.*

Para el logro del objetivo general, se proponen los siguientes lineamientos estratégicos:

- Subordinar el servicio de la deuda externa a los requerimientos de la reactivación y al crecimiento económico con redistribución.
- Estabilizar y reactivar la economía para restablecer la capacidad de pago.
- Buscar soluciones nuevas que establezcan con claridad las responsabilidades existentes entre deudores y acreedores.
- Propiciar la acción conjunta de los países deudores a fin de presentar una posición concertada frente a los acreedores.

## *Déficit del Sector Público no Financiero.*

La situación crítica del sector público alcanzó en los últimos años su mayor dimensión, no sólo por la magnitud del desequilibrio sino por la omisión de principios conducentes a satisfacer el interés social, por el uso anárquico y clientelístico de los mecanismos fiscales y por el abandono de los logros técnicos aplicados, en períodos anteriores.

Tienen alta incidencia los siguientes problemas:

- Ausencia de políticas definidas, inestabilidad e improvisación en el reparto de gastos públicos, especialmente en actividades e inversiones a cargo de entidades descentralizadas y autónomas.
- Creciente preasignación de recursos y abundancia de cuentas y fondos especiales, lo que impide programar y distribuir los ingresos, de acuerdo con los requerimientos del desarrollo nacional.
- Descenso de la capacidad de impulso productivo del gasto público; los gastos administrativos y el servicio de la deuda despla-

zan aceleradamente a las inversiones e infraestructura indispensables para el cumplimiento de programas sociales y para el desarrollo económico.

- Crecimiento burocrático excesivo, inequidad, múltiples y complejas modalidades en las remuneraciones del sector público.
- Desperdicio y falta de moralidad en la utilización de recursos públicos, especialmente en la adquisición de bienes y materiales para las entidades.
- Sistema tributario inflexible e inelástico, que demuestra incapacidad para captar los recursos adicionales que genera el crecimiento económico.
- Estructura tributaria social y territorialmente injusta; la tributación indirecta aumenta mientras se debilita la imposición que toma en consideración la capacidad de pago de los contribuyentes, pues el impuesto a la renta y los impuestos a la propiedad no son realmente progresivos debido a las numerosas exoneraciones y tratamientos especiales.
- Niveles alarmantes de evasión tributaria y deficientes mecanismos de control.
- Alta dependencia del financiamiento público en recursos de origen externo.
- Uso irracional de crédito tanto interno como externo.
- Falta de coordinación entre entidades responsables de las políticas públicas y superposición de decisiones entre los diferentes niveles de gobierno.
- Abandono del presupuesto por programas y la falta de un sistema de información y evaluación, como requisito para los reajustes presupuestarios y para la asignación anual de recursos.

### *Objetivo general.*

Reducción progresiva del déficit del sector público, hasta límites compatibles con los requerimientos de la reactivación económica y del desarrollo social.

### *Lineamientos estratégicos.*

- Priorizar las inversiones y racionalizar el gasto público, orientándolas fundamentalmente a los sectores productivos y de carácter social, que permitan en el corto y mediano plazo la reactivación económica y el bienestar de la comunidad.
- Elevar la eficiencia de las finanzas públicas, tanto en los ingresos como en los egresos a través de una reforma fiscal.
- Desarrollar una reforma tributaria que permita elevar la eficiencia en la recaudación de los tributos, que estimule la formación de capital, oriente el consumo y considere una equitativa distribución de la carga impositiva.
- Procurar que los presupuestos estatales sean un eficiente instrumento para la aplicación de políticas de distribución de recursos públicos, mediante la utilización de la técnica del Presupuesto por Programas.

#### **Principales Proyectos de Acción.**

- De acuerdo con las políticas planteadas en los programas administrativos se requiere delimitar funciones y áreas de competencia en organismos públicos y restringir estrictamente la creación y expansión de entidades.
- Definir, con carácter selectivo, los fondos y cuentas con destino específico que aseguren el financiamiento de inversiones prioritarias; concentrar los demás en el Presupuesto del Estado o fusionarlos entre sí.

- Revisión del sistema de programación y orientación de recursos, en especial petroleros, conforme a las necesidades de los programas de desarrollo.
- Unificar y generalizar el sistema de remuneraciones en el sector público.
- Establecer regulaciones y condicionamientos en la contratación colectiva con los trabajadores del Estado.
- Establecer y consolidar el sistema de adquisiciones y suministros para las entidades públicas.
- Normatizar y vigilar los procesos de contratación pública.
- Restituir la técnica del Presupuesto por Programas en el sector público y someter el proceso presupuestario a los objetivos de la planificación.

Para mejorar el financiamiento tributario sobre principios de redistribución, justicia social y orientación productiva:

- Suprimir tributos de bajo rendimiento; unificar los impuestos que gravan la misma materia y concentrar los gravámenes adicionales en los principales.
- Otorgar concesiones tributarias en los impuestos a la renta, transacciones mercantiles, arancelarios y otros, únicamente cuando se ajusten a los requerimientos de la planificación.
- Establecer y priorizar el control cruzado, fundamentalmente en los impuestos a la renta y a la producción y consumos; así como modernizar los sistemas de recaudación, la utilización de los recursos humanos y su capacitación, la información estadística y la coordinación interinstitucional, se dará a la tecnificación y moralización de las aduanas.
- Sistematizar la actualización técnica de precios y tarifas en función de costos de bienes y servicios que producen las empresas públicas. Regular la contratación de sus servidores; y, modernizar la administración y procesos productivos para elevar la eficiencia de la gestión empresarial.

- Para garantizar la interrelación del proceso plan-ejecución en el sector público:
- Coordinar las decisiones de la política fiscal con la planificación y las políticas financieras, a través de un Comité de Presupuesto.
- Sustituir la Comisión de Reforma Tributaria por una de carácter interinstitucional, responsable de la programación, dirección, coordinación y seguimiento de la reforma.

### **Baja eficiencia de la Administración Pública.**

- Administración pública tradicional, rutinaria y fraccionada, sin un sistema de coordinación nacional; con servidores públicos que no están profesionalizados y carecen de capacitación especializada.
- La estructura orgánica y funcional del sector público, no ha sido bien definida, por lo que existe duplicación y superposición de funciones entre diferentes instituciones; esta situación es causa del crecimiento desordenado de la administración pública.
- El Marco Jurídico en el que se desarrolla la administración pública, es obsoleto para las necesidades actuales de la Sociedad.
- Los sistemas administrativos principales y auxiliares tales como planificación, presupuesto por programas, administración de personal, estadística, etc., no han tenido aplicación concreta en las instituciones públicas.
- La gestión de las empresas públicas se ha deteriorado por factores de orden económico, social y político; además, el marco legal que norma su actividad es inadecuado a las necesidades modernas, de estas unidades de producción de bienes y servicios. No existe una Ley que regule su funcionamiento.



- Trámites y procesos administrativos rutinarios, lentos y engorrosos que dificultan la atención oportuna de los problemas planteados.
- Las instituciones del Régimen Seccional autónomo están afectadas permanentemente por problemas de orden técnico, administrativo, financiero y político, por lo que su participación real en el desarrollo nacional es mínimo, y muy limitado.

### *Objetivo general.*

Mejorar la coordinación intra e interinstitucional, así como la capacidad operativa y la eficiencia de la administración pública.

### *Lineamientos estratégicos.*

Al logro del objetivo general, propenderán los distintos proyectos de acción, los mismos que se sujetarán a los siguientes lineamientos estratégicos:

- Imprimir a las instituciones del Estado un nuevo estilo de gestión, reduciendo el paternalismo, el abuso y el clientelismo político.
- Fundamentar el ejercicio de la administración pública en base a los principios de la concertación social y política.
- Promover la constante capacitación de los servidores públicos.
- Establecer un nuevo estilo de administración del Estado mediante el rescate de los valores éticos y morales.
- Apoyar la organización de una administración pública eficiente y moderna.
- Combatir la burocratización del estado.
- Fortalecer a las empresas Estatales y estimular su eficiencia en los campos técnico administrativo, comercial y financiero.

### **Principales Proyectos de Acción**

- Formular el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Ecuatoriana, que reemplace a la Ley de Régimen Administrativo.
- Elaborar y expedir la Ley del Sistema Nacional de Planificación para las instituciones públicas.
- Organizar el Sistema nacional de Coordinación por áreas estratégicas.
- Elaborar y expedir la Ley de Empresas Públicas, que regule el funcionamiento, técnico, administrativo y financiero de estas unidades de producción de bienes y/o servicios.

*Débil capacidad de los Organismos seccionales y Empresas Municipales para generar recursos propios y alta dependencia de las asignaciones del Gobierno Central.*

Las responsabilidades de los organismos seccionales se concretan a satisfacer las necesidades más importantes de las localidades de su jurisdicción. Su atención tiene alto grado de influencia en el desarrollo local y provincial, enfrenta los siguientes problemas principales:

- Crecimiento acelerado de demandas de servicios por la comunidad y la limitada capacidad de las entidades seccionales para atenderlas satisfactoriamente.
- El financiamiento de las empresas municipales que se basa en el cobro de tasas por sus servicios, pero estas les resultan insuficientes.
- Su alta dependencia de los recursos provenientes del Gobierno Central no les ha permitido un ordenamiento y racionalización de sus finanzas; se desenvuelven con una política fácil y cómoda.
- La débil capacidad de estas entidades para generar rentas propias

se debe principalmente a deficiencias y desactualización de las leyes; carencias de ordenanzas tributarias adecuadas, falta de catastros técnicos y actualizados y su parcial aplicación: organización administrativa defectuosa.

### *Objetivo general.*

Disminuir la dependencia que los organismos seccionales tienen del Gobierno Central, mediante el mejoramiento de la capacidad de generación y captación de recursos propios.

### *Lineamientos estratégicos.*

Al logro del objetivo general, propenderán los distintos proyectos de acción, los mismos que se sujetarán a los siguientes lineamientos estratégicos:

- Las entidades del régimen seccional autónomo serán actores esenciales en el nuevo esquema de desarrollo.
- Elevar la eficiencia de las finanzas de las entidades seccionales que les facilite el cumplimiento de sus responsabilidades.
- Lograr que los sistemas económico, administrativo y político seccionales satisfagan las necesidades de las comunidades locales y los servicios públicos.
- Descentralizar las funciones estatales y promover la participación de los organismos locales.

#### **Principales proyectos de acción.**

- Los principales proyectos persiguen actuar sobre las mayores debilidades de estos organismos, las reformas y el apoyo creciente a su gestión serán gradualmente acelerados, mediante una cadena de medidas que progresivamente les vaya fortaleciendo y les convierta en verdaderos entes autónomos en lo económico, administrativo, político, social y productivo.

En este sentido se propone los siguientes proyectos:

- Reformar las Leyes de Régimen Provincial y Municipal en aspectos relacionados con la administración tributaria y presupuestaria.
- Tecnificar y actualizar la administración de catastros.
- Reincorporar a los servidores de las entidades seccionales a los sistemas nacionales de clasificación y valoración de puestos.
- Distribución de las rentas nacionales para los organismos seccionales con criterios técnicos.
- Regulación y control de la concesión de créditos internos, en función de la prioridad de los proyectos.
- Revisar mecanismos de control para el cumplimiento de las disposiciones que vinculan a los organismos seccionales con la planificación.

*Escasa valoración de la planificación en todos los niveles de la administración pública.*

La planificación nacional, ha enfrentado en nuestro país, obstáculos políticos, estructuras económicas rigurosas, factores administrativos adversos, y, aun concepciones de la misma planificación que han degenerado en la inestabilidad de las acciones y en la aplicación mínima de sus postulados.

Los problemas que se destacan en la situación descrita se sintetizan en los siguientes:

- Insuficiente respaldo político y técnico a la planificación.

A pesar de los pronunciamientos públicos sobre la necesidad de considerar las acciones gubernamentales dentro del marco de la planificación, las decisiones se han adoptado al margen de la misma.

- Rigidez del estilo de planificación.
- Débil estructura institucional del Sistema de Planificación.

No se han instituido los medios políticos, técnicos y administrativos que hubieren permitido un flujo de aspiraciones de la comunidad hacia los niveles responsables de la planificación.

- Falta de difusión y concientización de la planificación.
- Concentración de actividades de planificación en el ente nacional.

La acentuada concentración de actividades de planificación en el CONADE y la baja capacidad operativa de muchas unidades integrantes del sistema, han originado la polarización de decisiones en las etapas de planificación

- Funcionamiento tradicional de los sistemas de información, gestión informática y administración financiera.

Débil base legal y jurídica, descoordinación funcional y falta de recursos humanos especializados.

### *Objetivo general.*

Restablecer la importancia de la planificación como instrumento central de las políticas de desarrollo y de gestión del Gobierno Nacional.

### *Lineamientos estratégicos.*

- Restablecer la importancia de la planificación como instrumento central de las políticas de desarrollo.
- Demostrar el ejercicio de la planificación reconociendo la existencia de múltiples actores en el seno de la sociedad.

- **Articular los intereses locales de desarrollo con el sistema de planificación nacional.**

### **Principales proyectos de acción.**

Para superar los problemas que la planificación ha enfrentado en todos los niveles de la administración pública, se proponen los siguientes proyectos:

- Reformar la base legal y jurídica de la planificación.
- Jerarquizar y tecnificar las Unidades de Planificación y Programación del Sector Público.
- Establecer el Sistema Nacional de Coordinación para la planificación.
- Desarrollar el Sistema Nacional de Proyectos, a fin de lograr eficiencia en la promoción, ejecución y evaluación de proyectos del Sector Público.
- Diseñar técnicas y metodologías modernas de planificación y evaluación de planes de desarrollo.
- Desarrollar armónica e integradamente los Sistemas de Información, Gestión, Informática y Administración Financiera en el Sector Público.
- Expedir la ley de Desarrollo Regional, que viabilice la regionalización del Plan de Desarrollo, logre mejor distribución de beneficios sociales.
- Asegurar el desarrollo de ciencias y tecnologías necesarias para el país.

### **Sector pesca.**

La producción de harina de pescado presenta una importante baja pese a que las más altas autoridades del Sector Público pesquero autorizaron la operación de gigantescas maquinarias harineras, adquiridas por las empresas sin el correspondiente consentimiento del Consejo Nacional de Desarrollo Pesquero, cuando obtuvieron su clasificación dentro de la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero. La

producción de harina de pescado fue de 102.301 T.M. de 205.778 T.M. en 1986 y, en 1987 bajó a menos de 140.000 T.M., lo que ha producido una justa alarma, especialmente por la idea, de que en los años 1985 y 1986 se realizó sobrepesca de pinchagua y similares.

### **Sector minería.**

Los presupuestos del Estado han asignado reducidos recursos con relación a lo necesario para la ejecución de los programas de levantamiento, prospección y exploración.

#### **Principales proyectos de acción.**

- Controlar eficientemente la ejecución de los programas de los contratos del Estado con las cooperativas e inversionistas privados.
- Actualizar la Ley de Minería para racionalizar la prospección minera y viabilizar la supervisión y cumplimiento de los programas, permisos y contratos.
- Elaborar el Plan Maestro de la minería. Este proyecto contemplaría la prospección y el estudio individualizado de los subsectores, para completar los programas en los campos metálicos y no metálicos, plantas de beneficio y refinación.

### **Sector silvicultura.**

Existen en el país más de 19 millones de hectáreas de tierras forestales, que representan el 70 por ciento de la extensión geográfica del país las que se hallan cubiertas con bosques productores, protectores y artificiales, además de las tierras que necesitan ser cubiertas con plantaciones para su recuperación, en tal virtud es responsabilidad del Estado considerar prioritario el manejo del recurso natural bosque, la protección y el fomento de las plantaciones forestales.

Las actividades económicas asociadas con el subsector forestal contribuyen con alrededor del 1 por ciento al PIB.

En el país existen 19 millones de hectáreas forestales que deben ser aprovechadas de manera racional y manteniendo muestras de ecosistemas representativos. Si esto no ocurre se acelera el deterioro, afectando a los ecosistemas contiguos.

El aprovechamiento de los bosques naturales se lo realiza de manera irracional. Pues, no se conocen y aplican aun sistemas de reposición con rendimientos sostenidos y a largo plazo.

#### **Proyectos de acción.**

- Desarrollar el sub sector forestal dentro del marco de los recursos naturales renovables, de manera global e integral, considerando al bosque como un ente de protección y producción.
- Crear la Corporación Estatal Forestal, mediante la correspondiente Ley.

#### *Proyectos a concertar.*

- El Proyecto de Desarrollo Social para plantar 22.500 has. en la Sierra y en la Costa, con una inversión de 2.400 millones de sucres será concertado entre el MAG, AID Y MBS.

### **Sector turismo.**

El sector turismo generó en 1987 un monto de divisas de 167 millones de dólares, que significa el 8.3 por ciento de las exportaciones totales, el 62.6 por ciento de las exportaciones de banano, el 201 por ciento del cacao, 86.8 por ciento del café. El carácter cíclico de la economía y la variación de los precios de los bienes primarios en el mercado internacional incide en los cambios bastante bruscos de los indicadores antes señalados.



En sector turismo se pueden identificar los siguientes problemas críticos:

Disponibilidades de recursos turísticos (naturales y culturales) que no se hallan suficientemente incorporados tanto al mercado nacional como internacional, bien sea por falta de una infraestructura y planta turística adecuada. Dada la valoración de estos recursos ellos están en la capacidad de atraer a nuevas corrientes turísticas.

#### **Principales proyectos de acción.**

- Desarrollar la infraestructura básica de apoyo al desarrollo de las actividades turísticas, para lo cual se coordinará las acciones pertinentes con los organismos responsables.
- Conceder mayor capacidad de gestión (técnica, financiera y administrativa) al organismo ejecutor de la política de turismo.
- Diseñar una campaña promocional sistemática tanto en el país como fuera de él, para lo cual se contará con la participación de DITURIS Y FEPROTUR. La campaña promocional tendrá como soporte un adecuado estudio de mercado y una participación activa de actores del sector público y privado.

#### **Sector artesanía.**

El dinamismo de la manufactura operado en el país, especialmente en la década anterior, no estimuló en el mismo grado, el desarrollo de todas las actividades artesanales ni los estratos sociales que lo conforman.

La producción artesanal se canaliza, en parte, hacia el exterior ya sea directamente a los turistas extranjeros que visitan el país o a través de empresas que orientan sus ventas especialmente a los Estados Unidos y Europa. En sus diferentes manifestaciones utiliza principalmente materias primas nacionales y es intensiva en la ocupación de mano de obra.

## *Problemas principales.*

- Limitado acceso al crédito.
- Baja eficiencia en el proceso de producción.
- Limitada generación de nuevas oportunidades de empleo.
- Deficiente sistema de comercialización.
- Escasa formación y adiestramiento artesanal integral.
- Aumento constante del precio de materias primas.
- Escaso apoyo gubernamental para el desarrollo de la artesanía rural.
- Falta de coordinación en el sector público encargado del fomento artesanal.

### **Principales proyectos de acción.**

- Mejorar la productividad, la calidad y el rendimiento del trabajo artesanal, estableciendo sistemas conjuntos de asesoramiento y apoyo directo, a fin de elevar la producción y la productividad de los establecimientos artesanales.
- Fomentar la creación de nuevos y seleccionados centros de producción artesanal.
- Prestar asistencia técnica y capacitación permanente a los talleres artesanales.
- Coordinar y racionalizar la participación del sector público en la administración del fomento artesanal, mediante la organización de comisiones interinstitucionales encargadas de analizar y racionalizar la participación de las entidades estatales en el desarrollo artesanal.

*Proyectos de acción a concertar.*

- Ampliación de los sistemas de crédito artesanal, a través de la Corporación Financiera Nacional, Banco Nacional de Fomento, MICIP y Ministerio de Finanzas.
- Comercialización artesanal bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Artesanías, Subsecretarías Regionales, OCEPA, FENACA Y CAPE.
- Coordinación de las instituciones del sector público encargadas del fomento artesanal.

## **Deuda social.**

La denominada deuda social se manifiesta en los alarmantes déficit de satisfacción de las necesidades básicas (nutrición, salud, vivienda, educación) por otra parte de más de la mitad de la población, la cual vive en condiciones de extrema pobreza, y, aproximadamente un 25 por ciento de ella; 2'300.000 personas, entre la indigencia y la miseria. Los porcentajes señalados aumentarán si se consideran otros elementos como la falta de participación política, de acceso a la cultura, a la recreación de amplios sectores de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992, prioriza el pago de la deuda social como forma de reivindicación del ser humano, fin de la organización económica, social, política y cultural de la sociedad ecuatoriana, y, a la vez, su principal protagonista.

La Deuda Social debe ser concebida como el compromiso que involucra a toda la sociedad ecuatoriana, al Estado como responsable de la redistribución de la riqueza y como ente orientador, coordinador del desarrollo y ejecutor de programas y proyectos, y a la sociedad civil como creadora de riqueza, generadora de bienes y servicios y al mismo tiempo beneficiaria final del proceso.

Para que el pago de la deuda social no se transforme en una dádiva paternalista del Estado, los sectores populares -los mayores acreedores de la deuda social- deben intensificar su presencia activa en el desarrollo integral del país a través del fortalecimiento del proceso de organización popular.

Por ello es necesario emprender acciones deliberadas orientadas a remover los factores estructurales que generan la marginalidad social y la pobreza de la mayoría de la población.

Se requieren políticas que coordinen el manejo monetario, cambiario, fiscal y salarial, con fines de lograr un estabilidad macroeconómica e imponer una selectividad hacia los sectores y grupos de la población prioritarios en términos de acceso a créditos, los efectos distributivos de la reforma tributaria, la priorización en el gasto público; mantener el poder adquisitivo de los salarios y otros ingresos y crear fuentes de empleo.

Con relación a la DEUDA SOCIAL y al enfoque y tratamiento del tema en el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1989-1992, remitirse al folleto-resumen elaborado específicamente para ilustrar con mayor amplitud los tópicos de interés de toda la población ecuatoriana.

Los aspectos abordados en la publicación citada tienen relación con:

- Incremento del desempleo y subempleo.
- Deterioro de la capacidad adquisitiva de los salarios.
- Insuficiente dotación de servicios básicos y equipamiento comunitario, especialmente en áreas rurales y urbano marginales.
- Vivienda.
- Crisis de la educación.

- Limitada cobertura del sistema del Seguro Social.
- Altos niveles de mortalidad infantil, particularmente neonatal.
- Deterioro de la condición de salud de la población.
- Irracional estructura, tenencia y uso de la tierra.

*Inadecuada orientación de la estructura productiva y de su estilo de desarrollo, especialmente del sector industrial y del agrícola.*

Ciertamente, la inadecuada orientación del sector productivo en general, pero muy especialmente del agropecuario e industrial, ha generado un estilo de desarrollo incompatible con la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

En el contexto explicado, la inadecuada orientación a que alude el título de este módulo, tiene que ver tanto con factores de dependencia externa como con incoherencias en el manejo de las políticas económico-sociales, falta de decisión política de los gobiernos para decidir sobre tópicos tan importantes como una adecuada distribución de determinados recursos naturales, de capital y de servicios.

Finalmente, hay que señalar como uno de los problemas más importantes, la falta de integración intersectorial en el sentido de un apoyo del sector industrial al agrícola, para suministrarle productos agrotécnicos, herramientas y determinados tipos de bienes de capital y, en general, generar un mayor valor agregado de las materias primas que el sector primario produce, especialmente de aquellas dirigidas al mercado internacional.

### **Sector agropecuario.**

El sector agropecuario ocupa un lugar destacado en la economía ecuatoriana, lo que se demuestra por su participación en el PIB total, el mismo que se ha incrementado en el período 1980-1987 de 14.4

por ciento a 17.7 por ciento, que representa una tasa de crecimiento de 4.3 por ciento anual.

A pesar que a partir de 1974, se registra una paulatina migración campo-ciudad, la PEA agropecuaria sigue siendo la más importante dentro de las actividades económicas, representando para 1987 el 39.6 por ciento de la PEA total.

Con excepción de los productos agroindustriales, tradicionales y nuevos de exportación y ciertos productos básicos como el arroz, cebada, papa, maíz suave, lenteja y haba, los demás alimentos de consumo interno han disminuido presentando déficit en la actualidad.

### *Problemas críticos.*

- Baja productividad, derivada de la aplicación de inadecuados sistemas de producción.
- Escasa oferta de insumos tecnológicos tanto nacionales como importados y falta de control de precios y calidad de los insumos.
- Uso y aplicación inapropiado de tecnologías debido a limitaciones en la generación y transferencia con sentido integral.
- Deficiente sistema de comercialización.
- Falta de una política de asignación de recursos a los organismos públicos del sector agropecuario que permita la investigación, asistencia técnica, crédito, mecanización del sector privado para el fomento de la producción.
- Insuficiente coordinación interinstitucional de las entidades vinculadas al desarrollo del sector.

### **Principales proyectos de acción.**

- Fomento de la producción agrícola de productos básicos de consumo interno (cereales, leguminosas, tubérculos, hortalizas, algodón y maíz).
- Fomento de la producción agrícola destinada a la exportación.
- Proyecto de apoyo a la producción agrícola para promover y fomentar el uso de semillas y plántulas de buena calidad.
- Fomento de la ganadería bovina de leche y carne, tendiente a intensificar el proceso productivo.
- Fomento de la ganadería menor (ovinos, porcinos, aves, cuyes y conejos), para aumentar la producción.

### **Sector manufacturero.**

#### *Industria fabril.*

El sector manufacturero ecuatoriano demostró altas tasas de crecimiento hasta inicios de los años ochenta. El valor agregado del sector creció en forma más acelerada que el PIB de la economía en su conjunto. Esta tendencia se refleja en un aumento de la participación de la industria manufacturera en el PIB total, de menos de 16 por ciento en 1965, hasta más del 19 por ciento en los primeros años de los ochenta.

Sin embargo, como un hecho reconocido ampliamente, el problema fundamental del proceso de industrialización ecuatoriano, no es tanto su falta de dinamismo en años recientes, sino más bien la forma de crecimiento desequilibrado que se ha dado durante el cuarto de siglo que ha transcurrido desde el inicio del desarrollo industrial en Ecuador.

Crear distorsiones y desequilibrios estructurales, que actualmente caracterizan la industria ecuatoriana y que se sintetizan en los siguientes aspectos:

- Desarrollo industrial orientado hacia el mercado interno, con alta dependencia de insumos importados.
- Expansión horizontal de las ramas de la industria con relativa poca integración vertical.
- Limitada capacidad de generar empleo productivo y remunerativo.
- Un alto grado de heterogeneidad tecnológica.

### **Pequeña industria.**

La pequeña industria tuvo hasta 1980 un crecimiento sostenido, para posteriormente, como consecuencia de las medidas de ajuste económico, mostrar un comportamiento inestable. El crédito ha sido uno de los incentivos más utilizados por la pequeña empresa industrial, debido a las tasas de interés preferencial y sus plazos, que estimularon inversiones sin discriminación.

En la pequeña industria se encuentran operando cerca de 4.000 empresas de las que el 42 por ciento gozan de los beneficios de la Ley de Fomento de la Pequeña Industria.

La pequeña empresa industrial en el Ecuador adquirió una importante dinámica en las últimas décadas, debido a que se orientó preferentemente a la producción de bienes esenciales y se sustenta en el mercado interno, tiene una gran capacidad de generación de empleo.

### *Problemas principales.*

- Sobreprotección a la industria a través de las leyes de fomento industrial.



- Deterioro y estancamiento del sector industrial por agotamiento de la etapa de fácil sustitución de importaciones.
- Incapacidad de la industria para insertarse en corrientes estables de comercio internacional.
- Falta de coordinación en la asistencia a la industria por parte de las instituciones públicas, especialmente en la orientación básica de política industrial.
- Escasa integración entre la producción industrial y la utilización de materias primas e insumos nacionales.

### *Objetivo general.*

Reorientar, selectivamente la estructura productiva del sector industrial, principalmente hacia la solución de su heterogeneidad tecnológica, para la satisfacción de las necesidades básicas de la población ecuatoriana, sin descuidar la producción orientada a la exportación, disminuyendo sus niveles de dependencia e ineficiencia.

### *Lineamientos estratégicos.*

- Mejoramiento de la eficiencia productiva del sector.
- Desarrollo de una mejor estructura de la industria en base a cierto grado de especialización.
- Desconcentración del capital, apoyando la conformación de un mercado de capitales.
- Satisfacer las necesidades de materia prima de la industria nacional.
- Reorientar el desarrollo industrial mediante el apoyo preferente a las actividades de la mediana, pequeña industria y la artesanía.

### **Principales proyectos de acción.**

- Racionalizar la protección efectiva a la industria.
- Sustituir selectivamente las importaciones.
- Fortalecer y diversificar las exportaciones.
- Desarrollar políticas de ampliación del empleo y las remuneraciones.
- Propender a la democratización de la propiedad accionaria de las empresas.
- Desarrollar la capacidad empresarial, gerencial y administrativa.

### *Falta de fortalecimiento de la identidad nacional y de reconocimiento del carácter multinacional y pluricultural del Ecuador.*

- La falta de condiciones adecuadas para el desarrollo de la producción cultural nacional responde al insuficiente apoyo a los trabajadores de la cultura, que se constata en la dificultad de acceso al crédito, ausencia de una legislación que garantice el desenvolvimiento de sus actividades y a la falta de capacitación.
- El inadecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Cultura.
- El deterioro de las condiciones materiales sobre las que se levanta la cultura de las nacionalidades indígenas.

### *Problemas principales.*

- Falta de condiciones favorables para la producción cultural nacional.

- Deficiente conocimiento y falta de valorización de la historia y de las diversas expresiones de la cultura nacional.
- Inadecuada estructura institucional del Sistema Nacional de Cultura.

*Objetivo general.*

Fortalecer la identidad nacional y reconocer el carácter multi-nacional y pluricultural del país.

*Lineamientos estratégicos.*

- Democratizar la política cultural.
- Fomentar la producción en los diversos campos de la cultura nacional.
- Impulsar el rescate, desarrollo, conocimiento y valorización de las diversas manifestaciones de la cultura popular.
- Investigar y difundir masivamente la riqueza del patrimonio cultural.
- Incorporar en la educación nacional contenidos y actividades que fortalezcan la identidad cultural.

**Principales proyectos de acción.**

- Apoyo a la producción artística.
- Incorporación de contenidos culturales adecuados en la educación.
- Registro y difusión de expresiones culturales.

- Inventario Nacional del Patrimonio Cultural: arquitectónico, arqueológico y de bienes muebles.
- Bibliotecas Públicas.

*Principales proyectos de acción a concertar.*

- Creación de líneas de crédito en la Banca Privada para financiar actividades culturales.
- Utilización de espacios en los medios de comunicación para la difusión masiva de programas culturales.
- Propuesta de reforma a la Constitución Política de la República del Ecuador en el Artículo 1, incisos 1 y 3, en los que se hagan explícitos el reconocimiento del Ecuador como país multinacional.

*Escasa representatividad de las instituciones de la democracia formal e informalización de los canales de mediación político-institucional.*

La democracia ecuatoriana se ve afectada por diversos factores derivados, unos, del nuevo escenario social, producto de la última etapa de modernización; otros, de las debilidades del proceso político y de su institucionalidad, heredadas de etapas históricas pasadas; y, contemporáneamente, de la crisis que devela un cúmulo de aberraciones económico-sociales generados por modalidades de desarrollo concentradores y excluyentes.

La sociedad ecuatoriana se ha caracterizado por una profunda asimetría en la distribución del poder económico social. Por un lado se encuentran actores que cuentan con un alto nivel de concentración de poder económico, del cual se deriva su capacidad para imponer sus puntos de vista al conjunto de la población, por lo tanto, su rol es protagónico en el juego político. Por otro lado, se encuentra una

gama de organizaciones populares de carácter débil que no logran materializar una representación sólida de sus intereses.

### *Problemas críticos.*

- La tendencia de los partidos a funcionar como maquinarias electorales.
- Alineamientos elitistas que excluyen a los sectores populares.
- Bajo grado de organización y participación popular.

### *Objetivo general.*

Mejorar la representatividad de las instituciones de la democracia formal y contrarrestar la informalización de los canales de mediación político-institucional.

### *Lineamientos estratégicos.*

- Propender a que la institucionalidad democrática desarrolle canales eficaces de expresión de los sectores populares.
- Fundar la legitimidad y credibilidad de la democracia en su capacidad para mejorar las condiciones de vida en los sectores menos favorecidos.
- Promover la organización social como base de sustentación de la democracia y del desarrollo.

#### **Principales proyectos de acción.**

- Democratizar el funcionamiento de los partidos políticos.
- Priorizar en la acción de gobierno una política social integrada.
- Fortalecer la coordinación entre las autoridades responsables de los frentes económico y social.

## *Dependencia del aparato productivo y del sistema financiero respecto de los recursos del Estado.*

Existen evidencias de la excesiva dependencia que tienen aquellas empresas amparadas en diversas leyes de fomento, de los beneficios que el Estado les concede, lo que se ha constituido en un obstáculo para el fortalecimiento y el aumento de la eficiencia del aparato productor de la economía.

Las causas primarias de este problema son:

- Insuficiencia del capital propio de las empresas.
- Insuficiencia e inadecuado uso del ahorro privado.
- Deficiencias del Sistema Financiero Privado.
- Deficiencias legales e institucionales (en el campo de la legislación de fomento)

### *Principales problemas críticos:*

- Capacidad instalada ociosa
- Deficiencias en la Legislación tributaria.
- Falta de instrumentos financieros de largo plazo.

### *Objetivo general.*

Fortalecimiento del aparato productivo y del sistema financiero a fin de reducir su excesiva dependencia del Estado y del Banco Central.

### *Lineamientos estratégicos.*

- Apoyar la captación y utilización del ahorro en inversiones productivas.