

5216

04526

11211 4576

REUNION DE MINISTROS DE PLANIFICACION DE AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

EXPERIENCIAS EN LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS
EXCEPCIONALES DE BALANZA DE PAGOS

LA EXPERIENCIA ECUATORIANA EN LOS ULTIMOS AÑOS

Documento de la Junta Nacional de Planificación

Versión Preliminar

Marzo 1.977

17

"EXPERIENCIAS EN LA UTILIZACION DE RECURSOS
EXCEPCIONALES DE BALANZA DE PAGOS"

LA EXPERIENCIA ECUATORIANA EN LOS ULTIMOS
AÑOS

Sumario

1. INTRODUCCION
2. LA EXPERIENCIA EN PLANIFICACION
3. EXPERIENCIAS PASADAS
4. EL PLAN INTEGRAL DE TRANSFORMACION Y DESARROLLO
1973-1977
5. ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS
6. LA COYUNTURA PETROLERA
7. LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS PETROLEROS EN FORMA
SISTEMATICA

1.

INTRODUCCION

Al referirnos a las Políticas de mediano y corto plazo para la utilización de recursos excepcionales de balanza de pagos - como una reexperiencia reciente del Ecuador, originada en los efectos de la variación del precio del petróleo -debemos señalar que estas políticas no fueron una respuesta concebida únicamente frente a la coyuntura mencionada sino que, por el contrario, la variación del precio del petróleo permitió implementar políticas ya definidas, que no habían sido llevadas a cabo por limitaciones de orden financiero.

Efectivamente, Ecuador contaba con el Plan Integral de Transformación y Desarrollo como marco de referencia de su política económica y se encontraba empeñado en racionalizar el proceso de inversión pública a través del así denominado Sistema Nacional de Proyectos, parte a su vez- del más ambicioso Sistema Nacional de Planificación.

El inesperado mayor flujo de recursos financieros permitió disponer de fuentes no comprometidas, que servirían para alimentar el Sistema Nacional de Proyectos, sin perjudicar el desarrollo de programas ya planificados o tradicionales de nuestra economía. Además, cabe anotar que las instituciones del país ya habían tenido varias experiencias similares a la descrita, en que un flujo importante de recursos - externos había planteado el desafío de hacer una eficiente asignación de los mismos sin desarticular el vulnerable aparato económico nacional.

2.

LA EXPERIENCIA DE PLANIFICACION

La planificación en el Ecuador arranca alrededor del año 1933, con el denominado "Plan Estrada", el mismo que contiene un conjunto de medidas encaminadas a racionalizar el proceso económico del

país, a fin de obtener una mejor utilización de los recursos. Este plan es uno de los antecedentes más antiguos de la planificación en el Ecuador, pero desafortunadamente queda como un esfuerzo de identificación de los problemas nacionales.

En 1935, se creó el Consejo Nacional de Economía cuya finalidad fue estudiar los asuntos económicos y la coordinación de iniciativas y procedimientos del ejecutivo en todo cuanto se relaciona con los intereses económicos de la Nación. Tuvo muy poca duración. A fines de 1937, se volvió a crear este mismo organismo con carácter eminentemente técnico. A principios de 1938, se reformó la composición y funciones de este organismo, y en Agosto de este mismo año fue suprimido, para luego en 1943, crearse por tercera vez este Consejo Nacional de Economía.

A comienzos de 1940, se organizó la Corporación de Fomento con capitales ecuatorianos y norteamericanos. Las funciones de esta Corporación fueron las de realizar programas de incremento de la producción, incluyendo el fomento de ciertos cultivos como el caucho. Debido a las condiciones especiales determinadas por la Segunda Guerra Mundial -con las que fue creada- subsistió poco tiempo lo que dio como resultado que apreciables e inadecuadas inversiones quedasen abandonadas, muchas de las cuales se localizaron en la Hacienda Pichilingue que luego pasó a la administración del Gobierno.

La transformación política del 28 de mayo de 1944, determinó una serie de decisiones y expresiones encaminadas a la dirección y racionalización de la economía ecuatoriana. Para lograr estos objetivos se creó por primera vez la Comisión Técnica de Economía. El 2 de enero de 1945, se organizó esta entidad con la participación del Gobierno Nacional, de los trabajadores y de las Corporaciones Económicas privadas.

En enero de 1945, se puso en vigencia el Plan de Fomento inmediato de la Economía Nacional. La dirección de su política estuvo a cargo del Ministerio de Economía, previo asesoramiento de la Comisión Técnica de Economía. La ejecución del plan estuvo en manos de los Bancos Nacional de Fomento, Central, de la Corporación Ecuatoriana de Fomento y de la Distribuidora Nacional.

A mediados de 1945, la Confederación de Trabajadores del Ecuador pidió al Gobierno la aplicación de un verdadero Plan económico nacional, y, en su Congreso aprobó, con este título, un documento que contenía una serie de aspiraciones, objetivos, procedimientos y enunciación de programas que habían de aplicarse en el país.

En 1943, se constituye nuevamente el Consejo Nacional de Economía, en el informe del año de 1948, anexa un índice del Esquema de Estudios previos a la formulación de un Plan Económico Nacional. Este Plan contemplaba 14 capítulos, y cada uno de estos capítulos se descomponían en temas específicos.

En este mismo año, 1948, el Ministerio de Economía elabora un Plan de Fomento de la Producción que complementaba las reformas de carácter monetario recién expedidas.

En enero de 1949, se creó el Instituto Nacional de Fomento, con el objeto de promover el desarrollo y la explotación de los recursos naturales del Ecuador, el aumento y la tecnificación de la producción y la elevación del nivel económico de sus habitantes. En julio de 1953, dejó de existir el Instituto.

En octubre de 1953, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) presentó al Secretario General de Naciones Unidas el informe denominado "El Desarrollo Económico del Ecuador". En este estudio i

niciado en 1951, se trató de abordar a fondo los problemas que impedían el desarrollo económico del país, tratando sistemáticamente los obstáculos que frenaban el desarrollo ecuatoriano. El impacto que produjo este documento abrió el camino para la organización nacional de una entidad planificadora.

INTERNACIONAL

Durante esa década, se otorgaron varios créditos al país por parte del Banco ~~Interamericano~~ de Reconstrucción y Fomento, que tuvieron importancia no sólo por el tipo de obras a las que fueron destinados (como: el financiamiento del primer plan de vialidad), sino que también por la asesoría técnica involucrada en las mismas. Con esa oportunidad, el Banco Mundial sugirió la creación de la Junta Nacional de Planificación, como institución encargada de orientar los recursos financieros y la asistencia técnica, mediante la formulación de programas.

Con estos antecedentes, el 29 de mayo de 1954, por Decreto Ley de Emergencia número 19, publicado en el Registro Oficial N° 527, se creó la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, con el objeto de formular planes sistemáticos de desarrollo, tanto regionales como nacionales, en el campo económico y social; coordinar la política económica de los Ministerios y Organismos Estatales y, de modo particular, las inversiones que hagan los mismos, intervenir en los procesos financieros, especialmente en la contratación de deudas internas y externas, etc., todo con el objeto de promover el desarrollo económico y social del país.

Desde que fue creada hasta la fecha, la Junta de Planificación ha cumplido su cometido en varias etapas:

1. Ha realizado estudios de diagnóstico de la economía del país, tanto de tipo general como setorial o regional.

2. Ha elaborado técnicas y sistemas para programar el desarrollo económico, también en forma general y con respecto a sectores especiales, tales como el agrícola, industrial y electrificación.
3. En 1958, presentó "Bases y Directivas para Programar el Desarrollo Económico del Ecuador", documento que fue el antecedente del Plan General de Desarrollo.
4. En 1960, presentó "Bases para una Política de Fomento Industrial en el Ecuador" que sirvió para ejecutar la política industrial nacional.
5. Elaboró el Plan inmediato de Desarrollo, como ensayo de la planificación general, para el período 1961-1962 (que realmente fue diferido a los años 1962-1963). Mientras se preparaba el Plan General de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1973.
6. Elaboración del Plan General de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1973, el cual lo adoptó oficialmente el Gobierno en 1964. Este Plan fue la culminación de 10 años de estudios e investigación.
7. En 1968, elaboró el documento "El Desarrollo del Ecuador 1970-73" que en sus cinco tomos ofrece un conjunto de elementos, de proyectos y de medidas de política, para modificar las tendencias pasadas de crecimiento ecuatoriano.
8. En esta misma época se elaboró el documento "Bases para una Estrategia de Desarrollo en el contexto de la Inte-

gración Subregional" en el que se encuentran elementos de extraordinario interés para la definición de políticas de desarrollo.

9. En 1971, se realizó la evaluación del Primer Plan General de Desarrollo.
10. En 1972, se elaboraron dos documentos, que sirvieron de base para la confección del Plan Integral de Transformación y Desarrollo: "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista" y "Lineamientos Fundamentales del Plan Integral de Transformación y Desarrollo".
11. En este mismo año, esto es 1972, la Junta elaboró el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977, que también fue adoptado y aprobado por el Gobierno de las Fuerzas Armadas.
12. Actualmente, la Junta se halla realizando la evaluación del Plan Integral para el período 1973-1975.
13. Además, en sus años de existencia, la Junta ha elaborado diversos programas sectoriales, regionales o de corto plazo, como el Plan de Vialidad Oriental, el Plan Azuay-Cañar, Plan de Electrificación, Plan Chimborazo, Plan Coto paxi, Plan de Reconstrucción de Loja, Plan Carchi, participación en la elaboración del documento Desarrollo Socio-Económico de la Rehabilitación de la Provincia de Esmeraldas, Plan Integrado para las Areas Marginales de Guayaquil, Plan de Conservación y Desarrollo Selectivo para la Provincia de Galápagos. Estudio Socio-Económico para la Provincia de Bolívar, etc.

3. EXPERIENCIAS DEL PASADO

El modelo de desarrollo del Ecuador es el resultado de la vinculación que ha mantenido el país, a lo largo de su historia, con los diferentes centros hegemónicos externos, los cuales han ejercido una influencia decisiva en su desarrollo económico y social. Las exportaciones han sido la variable estratégica en la expansión de la economía ecuatoriana; éstas han jugado el mismo rol que la inversión privada en las economías desarrolladas.

Han sido un solo producto de exportación que ha marcado la variación del crecimiento de la economía ecuatoriana.

Los centros hegemónicos externos a través del tiempo, han sido diferentes, así, en la Colonia y a principios de la República es España el país con el cual el Ecuador guarda una estrecha relación. Coyuntura que determina que sea la Sierra ecuatoriana el centro económico más dinámico, pues en esta región estaban localizadas las minas, obrajes y batanes, centros de producción que servían, tanto al consumo interno como a la exportación, mientras la Costa se encontraba aún muy relegada de este desarrollo.

Si bien las exportaciones de cacao se remontan al siglo XVIII, éstas habían crecido muy lentamente y no es, sino a fines del siglo XIX, cuando la elevación de los niveles de ingreso de los países industrializados y el mejoramiento en las técnicas de la conservación y transporte de alimentos, determinan el auge de los productos agrícolas tropicales, lo cual incorpora a la economía internacional buena parte de los países latinoamericanos, entre los cuales se encuentra el Ecuador.

La Costa ecuatoriana adquiere un valor estratégico, dadas las condiciones favorables que presenta para el cultivo de estos productos.

Nuestro principal mercado, en esta época, lo constituye la Europa no ibérica y principalmente Inglaterra y Francia. Las exportaciones de cacao constituyen el primer rubro de exportación en 1901 éstas representan el 75 por ciento de las exportaciones, con un valor de 16 millones de sures.

Otro factor importante, en la expansión de las exportaciones, lo constituye la apertura del Canal de Panamá en 1914, que abarata significativamente los costos de transporte.

Esta época coincide con la construcción de importantes vías de comunicación como son: el ferrocarril Quito-Guayaquil y la vía Flores que permiten unir la Sierra con la Costa determinando una mayor integración entre estas dos regiones, y por tanto favoreciendo el desarrollo del país. Sin embargo, hay que anotar que dadas las condiciones existentes, en las cuales la intervención estatal en la vida económica del país era mínima, no se aprovechó en forma más eficiente los recursos generados en las exportaciones, ya que muchos de ellos se gastaron en la importación de bienes suntuarios y viajes de turismo al exterior.

La preeminencia del cacao en las exportaciones se mantuvo - por largo tiempo y determinó el surgimiento de un grupo exportador financiero, en la costa ecuatoriana, cuya influencia era decisiva en la - marcha de la economía del país. El estallido de la Primera Guerra Mundial rompió hasta ahora la línea de crecimiento estable del cacao; como respuesta inmediata descendió bruscamente la demanda y bajaron los precios del producto, luego Inglaterra y Francia prohibieron las importaciones de cacao en 1917.

Esta contracción de las exportaciones, provocó una aguda crisis en nuestra economía, que coincidió con períodos de inestabilidad política e inflación. A partir de esta época Estados Unidos, se

convierte en el principal mercado de los productos ecuatorianos, así en 1915 las compras de este país alcanzaban el 44 por ciento de la demanda externa ecuatoriana, pocos años más tarde este porcentaje representaba el 55 por ciento y hasta la fecha Estados Unidos constituye el principal mercado de los productos ecuatorianos.

Las exportaciones de cacao sólo entre 1918 y 1920, presentan un fugaz resurgimiento. En 1932, al final de la gran depresión, las exportaciones llegaron a su nivel más crítico. En estos años el valor de ellas oscila alrededor de los ocho millones de dólares, que representan la mitad de lo que se exportaba en 1930. Hay que anotar que este descenso se origina no sólo por la disminución de los volúmenes de exportación, sino también por la caída brusca de los precios de los productos exportables. Esta recesión en la demanda externa del país es causa de inestabilidad política y económica, que origina graves problemas económicos y sociales en 1932. Con la segunda guerra mundial, la economía del país empieza a salir de su estancamiento, desde 1934 ante la caída del cacao, otros productos de exportación adquirieron alguna significación: el café y cada vez más el arroz; incluso las exportaciones de cacao presentan una expansión. El crecimiento de la demanda externa continuó hasta 1948, lo cual permitió al país dar impulso a ciertas actividades de la economía, y especialmente al transporte, es por esta época que se incrementan los programas de vialidad, mejorando y ampliando las carreteras. Sin embargo, las importaciones crecieron más rápidamente que las exportaciones produciéndose en algunos años saldos negativos en la balanza comercial.

Dadas las condiciones existentes en los años en que hubo una situación de bonanza en el comercio exterior, el auge favoreció en gran medida a los sectores conectados a la exportación y la irradiación del progreso hacia las clases populares fue mínimo.

En 1949, se produce nuevamente un colapso en nuestra economía al bajar bruscamente los niveles de exportación, de 49 millones de dólares en 1948, baja a 36 millones en 1949. Es en 1950, cuando las exportaciones vuelven a recuperarse, esto fue posible gracias a las exportaciones de banano, que empieza a ser el primer rubro de exportación a partir de la década del 50. Con este producto comienza a incorporarse, en forma masiva a la producción la fértil zona interior de la Costa. Las exportaciones bananeras imprimen a la economía del país un rumbo nuevo, hay un surgimiento de la finca mediana y pequeña, la clase media se ve fortalecida y el nivel de ocupación se incrementa sustancialmente. La expansión que experimenta este sector hizo posible la construcción de carreteras, que incorporarán a la producción nuevas y amplias zonas del país.

Es en la década del 50 cuando se formula el primer Plan Nacional de Vialidad concebido para racionalizar el sistema y comunicar los principales puertos del país y los centros de producción tanto de la exportación como del consumo interno. Es también a partir de esta década cuando el país comienza un proceso sostenido de industrialización que continúa en la actualidad, y que puede realizarse gracias a la acumulación de excedentes generados en la exportación.

En el quinquenio 1950-1955, las exportaciones crecieron más que en ninguna otra época, sin embargo, en los años siguientes se registró nuevamente un debilitamiento en el ritmo de expansión de las mismas, lo cual determinó un estancamiento en la economía y la inversión pública apenas creció. Esta contracción llegó a su clímax cuando en 1961 se produjo la devaluación monetaria.

En la década del 60, se registró una contracción en el ritmo de crecimiento de las exportaciones, en cambio, las importaciones crecieron aceleradamente, dadas las necesidades de bienes de capital y

materias primas para el desarrollo del país, esto dio origen a continuos déficit en la cuenta corriente, lo cual determinó que en 1970 se produjera otra devaluación monetaria.

Las exportaciones bananeras siguieron representando hasta 1972, el principal rubro de exportación, su participación en ese año fue del 40 por ciento.

A partir de 1973, el petróleo se constituye en el principal rubro de exportación, desplazando al banano; los impactos del petróleo en la economía son diferentes a los producidos por la exportación de los productos agrícolas, lo cual origina una variación en el modelo de desarrollo que si bien sigue volcado hacia el exterior, presenta otras características.

A este nuevo modelo se lo podría denominar agro-minero-exportador, pues el modelo anterior que tuvo como elemento dinámico la exportación de productos de carácter tradicional (banano, café, cacao) se ve revitalizado con la producción exportable del petróleo, que en una coyuntura mundial de defensa y soberanía de materias primas por parte de la OPEP, determinará cuantiosos recursos que hacen posible el impulso habido en la economía ecuatoriana.

^{Es}
~~En~~ el Estado el principal beneficiario del excedente que se genera con la actividad petrolera, y ello posibilita la realización de grandes inversiones públicas, que en el período 73-75 contribuyeron en más de 65% al crecimiento del PIB.

La actividad petrolera pasa a ser el elemento más dinámico de la economía, así, durante el período 1972-76 representó aproximadamente, como promedio, el 50% de las exportaciones globales.

Debe señalarse que las nuevas condiciones de la economía ecuatoriana, no sólo son de crecimiento, sino de avance en los aspectos sociales y en ello ha tenido que jugar un ~~rol~~ predominante la Planificación.

papel

4. EL PLAN INTEGRAL DE TRANSFORMACION Y DESARROLLO 1973-1977

En el segundo semestre de 1972, la Junta de Planificación elaboró el documento "Lineamientos Fundamentales del Plan Integral de Transformación y Desarrollo", que se presentó al Gobierno de las Fuerzas Armadas como respuesta a las directrices generales indicadas en la "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista".

En este documento, se analizan los principales problemas socio-económicos ecuatorianos, las posibles alternativas de solución, tendencias a reorientar la sociedad para que deje de ser "económicamente subdesarrollada socioalmente injusta y políticamente dependiente", planteándose los objetivos y estrategia general que debería contemplarse en el "Plan Integral de Transformación y Desarrollo", sobre la perspectiva de la iniciación de la extracción del petróleo en el Oriente Ecuatoriano.

En el Plan Quinquenal, se presentan algunas transformaciones institucionales, proyectos básicos a ejecutarse y medidas de políticas a seguir por los diferentes organismos estatales.

El Plan define claramente los campos asignados a la actividad privada nacional y extranjera y las relaciones que éstos deberían tener con el Sector Público.

Se da especial importancia al fortalecimiento del Sector Público, como medio necesario para garantizar los cambios propuestos, ejecutar los principales proyectos de infraestructura que impulsen el desarrollo del país.

Transcurridos algo más de tres años, desde la puesta en marcha del Plan, se han presentado situaciones no previstas, especialmente en el campo político, que se tradujeron en revisiones de las medidas de política, a fin de adecuarlas a las nuevas condiciones del proceso.

El cambio en los precios del petróleo, creó necesariamente una revisión de los aspectos financieros del Plan.

La Junta Nacional de Planificación concibió y propuso al Gobierno Nacional la organización del Sistema Nacional de Proyectos, para generar, preparar, evaluar y ejecutar proyectos de inversión, como parte del Sistema Nacional de Planificación.

EL CRECIMIENTO DE LOS PRIMEROS AÑOS DE APLICACION DEL PLAN

La economía ecuatoriana en el período 1973-1975, experimentó un dinamismo nunca observado, alcanzando tasas de crecimiento relativamente altas. La tasa media anual de crecimiento del PIB se estimó en 12.2%, superior en algo más del doble a lo registrado en la década del sesenta, los primeros dos años de los años setenta, y mayor a la meta propuesta en el Plan (10.1%).

Este gran impulso logrado se tradujo en la elevación del PIB per cápita, el que creció desde s/.6.104 (US\$ 240) en 1972 a s/.7.870 (US\$ 315) en 1975, valores constantes de 1970.

Este estimulante crecimiento en gran medida se debió a los grandes volúmenes de inversiones realizadas al impulso de las exportaciones ecuatorianas, cuyo factor más importante de incremento fue el significativo aumento del precio mundial del petróleo, cuyos recursos directamente recibe el Estado y al marco referencial dado por el Plan de Desarrollo; con sus programas y proyectos incluyendo la creación de FONAPRE y FONADE dentro del Sistema Nacional de Proyectos.

Se reforzó los programas de créditos a los sectores agropecuario e industrial, a través de la Corporación Financiera Nacional, Banco Nacional de Fomento y Fondos Financieros del Banco Central.

El incremento de los recursos financieros del Estado originados en el petróleo, más la situación positiva en Balanza de Pagos y el crecimiento sostenido de la Reserva Internacional, cuyo volumen más alto se registró en junio de 1974; (9.984 millones de sucres), creó la imagen de una economía con superávit que impulsó algunas medidas de corto plazo tendientes a capitalizar más aceleradamente al país y favorecer así el fomento de la producción, estableciéndose rebajas arancelarias, en ciertos rubros como materias primas y bienes de capital. Sin embargo, este tipo de políticas determinaron un crecimiento sostenido de las importaciones las cuales al término de 1974, habían crecido en un 80% con relación a 1973, empezando el descenso de la Reserva Monetaria; cuyos niveles se tornan críticos en Agosto de 1975: 4.771 millones de sucres aproximadamente (algo más de dos meses de importaciones).

Se agravó esta situación con el deterioro de las exportaciones de petróleo (disminuyó en un 16% en 1975) por daños en el oleoducto y dificultades en la comercialización del petróleo.

Se trató de frenar las importaciones estableciendo un nivel más alto de aranceles y prohibiendo las importaciones de algunos ru-

bros, a mediados de 1975. Al final de este año se logró disminuir ligeramente las importaciones con relación a 1974.

Estas variaciones en el comercio exterior ocasionaron, en definitiva, diferencias de ritmo de crecimiento de la economía en los últimos tres años. En 1973 y 1974 se obtienen tasas en el PIB del 18.3% y 13.6%. En 1975 por los problemas señalados antes, disminuyen bruscamente a 5.3% la tasa anual.

A pesar de estas variaciones, se logró cumplir las metas del Plan en términos del PIB por actividades, en una equivalencia al 106%, como se observa en el siguiente cuadro:

INDICE DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PIB POR SECTORES

SECTOR	1973	1974	1975	PROMEDIO
AGROPECUARIO	98.9	103.9	105.2	102.7
MANUFACTURERO Y OTRA MINERIA	101.4	106.1	104.7	104.7
PETROLEO	119.1	195.1	115.2	127.9
CONSTRUCCION	110.0	118.8	135.1	118.1
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	93.7	106.1	105.7	102.3
SERVICIOS	105.6	96.0	98.7	99.9
GOBIERNO	95.9	100.0	95.2	96.9
TOTAL:	103.4	110.1	104.7	106.3
TOTAL SIN PETROLEO	102.5	101.9	103.2	102.5

Los nuevos recursos generados en la exportación de petró -

leo, contribuyeron decididamente a la consecución de estas metas globales, porque permitieron expandir al aparato productivo, en base a las importaciones de bienes de capital, vigorizando también las Instituciones de Crédito, que entregaron una gran cantidad de recursos blancos a los sectores productivos.

LA INVERSION

La importante expansión de la capacidad productiva y las obras públicas realizadas son una medida del volumen de inversiones efectuadas en el país. Entre 1973 y 1975 la formación bruta de capital sumó 70.586 millones de sucres (corrientes), correspondiendo al sector público el 29% del total. La tasa media de crecimiento de las inversiones efectuadas en los años de ejecución del Plan es de alrededor del 23% anual, tres veces mayor que la tasa observada en la década del sesenta (7.2% anual), y superior a la tasa de crecimiento del consumo (9.2%) en el período analizado; esto dio como resultado un coeficiente de capitalización del 24%, nunca antes logrado, puesto que en períodos anteriores cuando más se llegó fue al 16%, revelando el esfuerzo realizado y la contribución que al respecto significó la planificación y sus mecanismos de asignación de recursos, (incluyendo FONAPRE y FONADE), como el impulso que creó las leyes de fomento industrial y agropecuario, el gran volumen de crédito puesto a disposición de los sectores productores por medio del Banco Nacional de Fomento, Comisión de Valores, Corporación Financiera Ecuatoriana, Bancos Privados.

Es importante señalar que el hecho de contar con un plan de desarrollo, de orientaciones muy definidas con respecto a las inversiones, y el establecimiento de los mecanismos institucionales de generación y realización de proyectos, ayudó eficientemente al país en gran medida a absorber los nuevos recursos generados por la exporta-

ción del petróleo; que de no mediar algunas deficiencias de capacidad operativa, de recursos reales de algunas organizaciones nacionales, posiblemente se hubiera logrado un coeficiente mayor de inversión.

La inversión pública resultó ser más dinámica, su ritmo de crecimiento anual es mayor que el de la inversión privada. (La inversión Pública creció al 24% anual y la Inversión Privada al 22%).

De la Inversión Total efectuada en la economía entre 1973 y 1975, el 45% se destinó a los sectores productivos (8% para agricultura, 37% para industria). La parte más importante de la Inversión Pública estuvo destinada a obras de infraestructura, tales como caminos vecinales, obras de riego, y sobre todo, obras hidroeléctricas y programas de vivienda de gran aliento, que difícilmente se hubiera ejecutado de no contar el Estado con los recursos nuevos del petróleo.

Entre las obras más importantes se puede indicar:

En Electricidad: construcción del Proyecto de Pisayambo, la construcción del Proyecto de Nayón, del Proyecto Paute; la ejecución del sistema regional interconectado, la instalación de plantas termoeléctricas para Quito, Guayaquil y Manta.

En carreteras: la terminación de la vía Panamericana Norte, la construcción de la carretera Biblián-Gun-Cochancay, la ejecución de la vía oriental Cotundo-Baeza, la realización del Plan Vial Manabí, el mantenimiento y la construcción de caminos vecinales.

En riego: la construcción de los proyectos de Montúfar, Salinas, Milagro, Babahoyo, Latacunga-Salcedo-Ambato.

En Industria: el establecimiento de compañías mixtas de in-

dustrias metal-mecánicas, de producción de azúcar, de cemento, la planificación y construcción de parques industriales.

En aeropuertos: instalación de ayudas de aeronavegación, mejoramiento de pistas y terminales aéreos, la reconstrucción de pistas de Quito y Guayaquil.

En puertos: se terminó el Puerto de Manta, se construye el Puerto de Esmeraldas, la ampliación del Puerto de Guayaquil y Puerto Bolívar.

En telecomunicaciones: se construyó la estación terrena, se implementó la red nacional Télex-Géntex, y la ruta de microonda.

Se construyó además, el oleoducto trans-oceánico y el Puerto Petrolero de Balao, la Refinería Estatal de Esmeraldas, el terminal marítimo de El Salitral; las plantas terminales y plantas de envasado de gas.

En el sector privado aproximadamente el 45% del total de la inversión bruta se destinó a maquinarias y equipos, para la actividad manufacturera, alrededor del 20% a aumento de existencias, (ganado, materiales), un 15% a vivienda y edificios no residenciales y el resto a otras construcciones.

Durante el período 1973-1975 se implementaron alrededor de 160 nuevas industrias fabriles, con una inversión equivalente a 8.462 millones de sucres. Estas nuevas industrias corresponden a las ramas farmacéuticas, metalmecánicas, alimentos y bebidas, textiles, procesamiento de madera, de papel y cartón, de productos plásticos, de materiales de construcción.

En el grupo de las pequeñas industrias, alrededor de 620 empresas se acogieron a la Ley de Fomento, con una inversión equivalente a 860 millones de sucres, para las ramas de calzado y confección, metalmecánica, alimentos, procesamiento de madera.

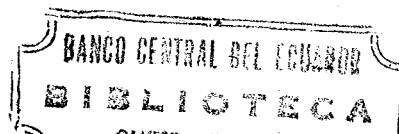
En el sector agropecuario son importantes los volúmenes de inversión para el programa de repoblación ganadera, programas de colonización, reconversión y fomento de cultivos, equipos y maquinaria que suman alrededor de 9.400 millones de sucres en gran medida orientadas con el programa de crédito, para esta actividad económica.

Al examinar las cifras de inversión bruta total y comparar con las metas propuestas en el Plan Integral de Desarrollo, al grado de cumplimiento fue del 123% para la inversión privada y para la inversión pública 106.7% que se puede observar en el siguiente cuadro:

INDICE DE REALIZACION DEL PLAN

DEMANDA	1973	1974	1975	PROMEDIO
Consumo Privado	105.7	104.5	106.1	105.1
Consumo Público	100.4	103.1	97.8	100.3
Inversión Pública	104.2	98.5	115.4	106.7
Inversión Privada	107.8	122.5	136.4	123.1
Exportaciones	107.3	155.5	147.7	117.2
Importaciones	110.4	148.7	147.6	137.0
TOTAL:	104.8	110.1	99.9	104.7

Se obtuvo este índice de cumplimiento, en buena parte debido a que el país contaba con divisas suficientes como para financiar el componente importado de la inversión, que aproximadamente es del orden del 40% del total de inversión bruta, y a la canalización de los recursos que impulsó la planificación y sus mecanismos de orientación de las inversiones.



15976

CONSUMO

Si se analiza el comportamiento del consumo en el período comprendido entre los años 1973-1975, se puede observar que lo efectivamente realizado sobrepasa a las metas contempladas dentro del Plan Integral de Transformación y Desarrollo, excepto el consumo público en el año 1975.

El mayor índice de realización corresponde al consumo privado 105.4%, mientras que el público alcanza un 100.3%. En su conjunto (consumo público y privado) tiene un porcentaje de realización del 104.6%. Este porcentaje de realización del consumo sobrepasa las metas previstas en el Plan y coinciden con el mayor dinamismo que ha tenido la economía en estos años como resultado de la incorporación de la actividad petrolera a la economía del país, así como también en un crecimiento del ingreso, lo que ha hecho que se cambien los niveles de consumo.

Las tasas de crecimiento anual del consumo total registradas en este período oscilan entre un 10.2% en 1973, 9.7% en 1974, a un 7.6% en 1975. Igual comportamiento se observa para los gastos del consumo tanto del sector público como del privado, excepto el año 1974 en el que el consumo público crece al 12.5% para descender en 1975 al 3.8%. La disminución observada en esta variable es el resultado de la política adoptada por el Gobierno de restringir el gasto público como una de las medidas para reducir la expansión monetaria, a fin de controlar la inflación registrada en el año 1974, y atenuar el déficit presupuestario del año 1975.

El consumo del sector público representa alrededor del 15% del consumo total en este período. Durante estos tres años el consumo público alcanza una tasa de crecimiento anual del 8.7% frente a

una tasa del 9.5% prevista en el Plan, con un porcentaje de realización del 91.6%. Esta tasa de crecimiento del 8.7% anual es superior que la tasa registrada en la década del sesenta (6.2%), y es el resultado de una mayor disponibilidad de fondos gubernamentales una vez que se inician las exportaciones del petróleo, incrementándose los desembolsos en las ramas de educación y salud. La política adoptada por el Gobierno de restringir los gastos públicos a fin de atenuar en algo la inflación, ha influido en el consumo de este sector para que no haya crecido a una tasa mayor del 8.7% anual.

El consumo privado representa alrededor del 85% del consumo total y creció a una tasa promedio anual del 9.3% casi igual a la tasa de crecimiento del consumo total 9.2%, y mayor al observado en la década anterior que llegó al 5.7% anual de promedio.

Al igual que el consumo público, el consumo privado se ve afectado por el boom petrolero que hizo que la economía ecuatoriana creciera a un ritmo acelerado.

El aumento del consumo privado entre los años 1972-1975, se orientó cada vez en mayor proporción a bienes de consumo semiduradero y duradero (artefactos eléctricos, automóviles, etc.), o sea, se dirigió hacia aquellos bienes considerados menos esenciales y supérfluos en desmedro de aquellos considerados como básicos.

La propensión media al consumo tiende a disminuir a partir de 1972, 90.2%, hasta 1975 que desciende a un 80.9%, (en la década del sesenta fue del orden del 93% con respecto al ingreso). Esto significó que desde 1972 a 1975, ha aumentado la propensión a ahorrar en la economía ecuatoriana.

El consumo por habitante en el período 1972-75 crece a una tasa anual del 5.6% frente a una tasa de crecimiento prevista en el Plan del 4.0%.

LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

La encuesta de población y ocupación de 1975 del sector urbano, revela datos que indican que ha habido un mejoramiento en la distribución del ingreso en dicha área.

En el área rural también hay indicios que la distribución del ingreso ha mejorado, aunque en menor proporción que en la urbana, como resultado de la política del gobierno nacional en la fijación de mejores precios para la mayoría de bienes producidos en el sector agropecuario, y el establecimiento de niveles más altos de salarios para los trabajadores del campo.

Estimaciones preliminares sobre la variación de la marginalidad en el período 1972-1975 indican que está disminuyendo, pues, del 52% de la población económicamente activa que representaba 1972, desciende al 48% en 1975, siendo más notable la mejoría experimentada en el sector urbano.

EL EMPLEO

Durante el período 1973-1975, aproximadamente se crearon 148.633 puestos de trabajo, que significa un crecimiento equivalente al 2.7% anual, inferior a lo establecido como meta en el Plan Integral de Desarrollo (3.8% anual) e inferior a la tasa de crecimiento de la población (3.4% anual), y a la tasa de crecimiento de la población económicamente activa. Esto significó un índice de cumplimiento del Plan del 71.1%.

Las actividades que menos contribuyeron fueron la agricultura, la minería y la energía. En cambio en los servicios se logró el 104.6% de cumplimiento.

El uso de tecnología no apropiada a los intereses del país, hizo que no se cumplieran las metas, cuya finalidad era absorber el incremento de la fuerza de trabajo y disminuir la desocupación y la marginalidad porque la inversión propuesta si se alcanzó.

Los índices de cumplimiento de las metas de empleo se pueden observar en el cuadro que sigue:

CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE EMPLEO
(1973-1975)

SECTOR	<u>Tasas de Crecimiento</u>		Indice de cumplimiento
	Planeada	Realizada	
AGROPECUARIO	2.0	0.1	5.0
MINERIA Y PETROLEO	13.4	5.1	38.1
MANUFACTURA	2.7	2.0	74.1
ENERGIA	10.2	5.6	54.9
CONSTRUCCION	8.9	5.4	60.7
RESTO DE SECTORES	6.5	6.8	104.6
TOTAL:	3.8	2.7	71.1

En términos de tasa de desempleo, los resultados no han sido favorables en la medida que se esperaba, por el distinto comportamiento que ha experimentado el empleo frente a la evolución del PIB, impidiendo cumplir las metas de empleo asignadas en el Plan. La tasa ge -

neral de desocupación abierta durante el período 1972- 1975, tiene una tendencia a aumentar levemente. De acuerdo a datos provisionales disponibles se observa que en 1972 la tasa global de desocupación se estimó en 4.4% de la Población Económicamente Activa, equivalente a 82.000 personas, pasando a ser en 1975 el 4.5%, estimadas en 94.000 personas.

Esta situación es el resultado de la agudización de este problema en el sector rural, en donde la mecanización operada en las labores del sector agropecuario, ha significado un uso intensivo del factor capital en desmedro de la ocupación de la fuerza de trabajo. El índice de desempleo en el área rural varió de 3.5% en 1972 a 3.7% en 1975.

En el sector urbano se observa una tendencia a disminuir la tasa de desocupación, pero, a un ritmo inferior del incremento habido en el sector rural, como efecto de la expansión de las actividades de construcción y sobre todo de servicios, que absorbieron desocupados. En 1972, se estimó el índice de desempleo en el sector urbano en 5.8% de la población activa, estimándose para 1975 en 5.5% de la población económicamente activa.

EL SECTOR EXTERNO Y BALANZA DE PAGOS

Hasta 1972 la balanza de pagos del Ecuador se caracteriza por déficit crecientes y permanentes en Cuenta Corriente. En los años 1973 y 1974 cambia esta situación, el saldo en cuenta corriente pasa a ser positivo, arrojando superávit del orden de 5.3 y 25.6 millones de dólares, respectivamente, permitiendo incrementar la reserva monetaria, pasando de 128.8 millones de dólares en 1972, a 225.9 millones en 1973, y 339.4 millones de dólares en 1974.

Estos resultados de los años 1973 y 1974 se originan en un notable crecimiento de las exportaciones de bienes que llegan a expandirse a una tasa mayor del 90% anual, alcanzando a US\$ 1.194 millones en 1974 (3,6 veces más que 1972) debido fundamentalmente al comienzo de la exportación de petróleo, y su mejoramiento de los precios que significó un incremento anual del 329%; al aumento firme de las exportaciones de productos no tradicionales (productos industriales), a un ritmo del 75% anual, y al incremento de las exportaciones de productos tradicionales (banano, cacao, café) a una tasa del 19% anual.

El considerable aumento de las exportaciones fue el factor más importante para que el país obtenga una sólida capacidad de importar, puesto que las entradas netas de capital por préstamos e inversión directa, disminuyeron con relación a los años anteriores.

En 1974 la capacidad de importar es mayor en 1.9 veces con relación a 1973, y a su vez 1973 es mayor en 1.2 veces con respecto a 1972.

Acorde con el crecimiento de la capacidad adquisitiva externa, las importaciones del país se acelerarán en período 1972- 1974, a un ritmo del 69% anual, llegando en 1974 a ser del orden de US\$ 814 millones, permitiendo ampliar el aparato productivo en base a la importación de bienes de capital, materias primas y materiales intermedios para la agricultura.

tura e industria equivalentes al 71% de las importaciones totales. Los combustibles y equipos de transporte constituyeron el 16% de las importaciones y los bienes de consumo el 13%.

En 1975, la situación de balanza de pagos se debilita, el saldo en cuenta corriente arroja un valor negativo equivalente a 169 millones de dólares.

Esta variación se debe en gran medida a la caída de las exportaciones, que disminuyen en valor en un 15% con respecto al año anterior, causadas primeramente por una merma del 16% en el valor de las exportaciones de petróleo, por problemas de comercialización, y daños en el oleoducto, y segunda a la disminución del volumen de exportación de los bienes tradicionales.

La reducción del valor de las exportaciones en 1975, hizo que la capacidad de importar se estancara con relación a 1974, y el Gobierno imponga una serie de medidas restrictivas, tendientes a disminuir el ritmo de las importaciones, tales como aumento de los aranceles, contención de la expansión crediticia, restablecimiento de los depósitos previos. Sin embargo de que se logró un decrecimiento en las importaciones equivalente a un 13% el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos fue significativo, y la reserva monetaria internacional se redujo a 245 millones de dólares, es decir, en un 28,9% con respecto al año de 1974.

LA INFLACION

La inflación en el Ecuador, medida a través del índice del costo de la vida de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca en su conjunto, en el período 1972-1975, creció en alrededor del 16 por ciento en promedio anual. El grupo que registró su mayor incremento en los precios fue el de Alimentos y Bebidas.

La tendencia inflacionaria tomó el mayor impulso en 1974, llegando a registrar un incremento del 23 por ciento en el total del índice de costo de vida y de 32 por ciento para el grupo correspondiente a Alimentación y Bebidas.

En el año 1975 el ritmo de inflación se mantuvo en alrededor del 14 por ciento, observándose también el mayor crecimiento en el grupo Alimentos y Bebidas.

Múltiples factores han originado la inflación en el Ecuador, siendo éstos, tanto de origen interno como externo.

Entre los factores internos podemos señalar los siguientes:

- Expansión acelerada de la demanda interna, originada fundamentalmente en las siguientes causas:

a) Primero las inversiones de las compañías petroleras y luego la producción y exportación de petróleo que se inicia en 1972, y con posterioridad, el incremento internacional en sus precios, produjo un fuerte impacto en la economía ecuatoriana.

b) Tendencia creciente del gasto público, que registró incrementos considerables en el período analizado en 1974, año en el cual la inflación subió a su punto más alto, el gasto público tuvo un crecimiento del 60 por ciento con respecto a 1973. Estos incrementos fueron financiados en su mayor parte con un efecto de contracción en la demanda agregada interna, como ocurre en los ingresos tributarios internos.

- Expansión acelerada del crédito del Sistema Bancario al sector privado, lo cual originó un incremento considerable de la oferta monetaria.

- Insuficiente crecimiento de la oferta de bienes y servicios, especialmente de algunos productos del sector agropecuario.
- La actitud psicológica de la población que piensa que la mejor manera de defenderse de la inflación es incrementando los precios en su actividad específica, impulsando en forma de espiral el aumento de los precios.

Los factores externos que han contribuido a la inflación en el Ecuador han sido básicamente el incremento registrado en los precios de los insumos, y bienes de capital importados, de los cuales el proceso productivo especialmente del sector industrial depende en alto grado.

Esto genera una inflexibilidad para prescindir de ellos, trasladándose el incremento de los precios registrados en estos bienes al consumidor final.

El ritmo de crecimiento de los precios comenzó a atenuarse a mediados de 1975, como efecto de las medidas de política adoptadas por el Gobierno, entre las cuales podemos anotar las siguientes:

- Exoneración del impuesto del 4% a las transacciones mercantiles a los productos intermedios y bienes de capital.
- Revisión de los precios de algunos productos: leche, carne, maíz, arroz, trigo, oleaginosas y azúcar, para impulsar su producción.
- Incremento en la capitalización del Banco de Fomento y Comisión de Valores, tanto a través del crédito del Banco Central, como de aportaciones del Gobierno, a fin de estimular la producción del sector agropecuario e industrial.

- Control de precios.
- Reducción de los derechos arancelarios de la materia prima y bienes de capital.
- Creación de la Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización (ENAC).
- Fortalecimiento de ENPROVIT (Empresa Nacional de Productos Vitales).
- Subsidios a la importación de algunos productos y materia prima.
- Restricción del crédito mediante la fijación de topes de cartera, tanto al crédito de la Banca Privada, como al crédito comercial del Banco Nacional de Fomento.
- Elevación del encaje legal mínimo a los depósitos monetarios de los bancos privados.
- Adopción de un programa financiero para la regulación y control de las variables monetarias y financieras.
- Regulación de los movimientos de crédito en moneda extranjera.

También hay que anotar que ante la disminución del poder adquisitivo de la población, originada por la inflación, el Gobierno dictó medidas tendientes a compensar la disminución del ingreso real; éstas fueron:

- Elevación del Salario Mínimo Vital
- Compensación de 250 sucres mensuales para los ingresos comprendidos entre 1.000 y 5.000 sucres mensuales.

- Rebajas adicionales a los contribuyentes mediante aumentos en las escalas de deducción del impuesto a la renta.

5. SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS

En los últimos años ha ido adquiriendo cada vez mayor fuerza la idea de que el crecimiento y desarrollo socio-económico de nuestros países depende, en forma decisiva, de la organización que se dé a las fuerzas económicas, por parte de una autoridad central, sea ésta a nivel nacional, a nivel regional o a escala unitaria.

Se acepta así que, los pocos predictibles acuciantes y siempre presentes problemas de la economía y la política, de la educación, el derecho y la administración, no pueden ser enfrentados sin contar con los conocimientos, experiencias y métodos científicos.

Esta situación se ha traducido en una actitud más abierta de la opinión pública y de los dirigentes políticos, con respecto de la investigación científica y -de un modo particular- respecto al uso práctico de los conocimientos científicos.

En este documento, queremos referirnos a un Ensayo en Planificación experimentado por el Ecuador, y cuyas realizaciones prácticas-alcanzadas en un breve tiempo- se han plasmado en términos jurídicos y en mecanismos operativos muy definidos.

5.1. Antecedentes Teóricos

Son numerosos los antecedentes históricos que, en el marco técnico-conceptual, se podrían mencionar como elementos que han contribuido a fundamentar el proceso de racionalización de la inversión pública.

Nos limitaremos, en este documento, a mencionar dos de ellos que han sido los más citados durante el desarrollo del proceso en consideración.

En primer lugar, a un nivel macro-económico, la identificación de un modelo económico que, por sus características teóricas, se podría definir como un Modelo Adaptivo, por las razones que se señalan en el Anexo 4 de este documento.

En segundo lugar, debemos mencionar la necesidad práctica de asignar, del modo más eficiente, los recursos financieros del Estado.

La respuesta de esta segunda inquietud, reconociendo las limitaciones del modelo planteado, se buscaría construyendo la Curva de Demanda de Inversión para el Sector Público y -luego- para toda la economía ecuatoriana. Esto suponía la integración de varios elementos que convergerían -cada uno con su proceso respectivo- en la instancia de la asignación de los recursos para ejecución de proyectos, cuyos detalles se pueden apreciar en el Anexo 5.

5.2 Antecedentes Políticos

Al inicio del Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas, se optó por una serie de posiciones y principios que enmarcaban una ideología cuyo enunciado se resume en la "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista Revolucionario". Este documento sirvió de base a los "Lineamientos Fundamentales del Plan Integral de Transformación y Desarrollo" que serviría, a su vez, de fundamento para la elaboración del "Plan Quinquenal".

El Plan, como documento, se constituyó en un conjunto de medidas políticas y proyectos destinados a reorientar el comportamiento pasado de la economía y de la sociedad ecuatoriana, a fin de conformar una nueva estructura socio-económica nacional.

En este contexto, se iniciaron las tareas dirigidas a elaborar un conjunto coordinado de normas operativas que perfeccionaran el mecanismo, por el cual, las diversas entidades ejecutoras del Estado, realizaban los programas de inversión pública.

Las primeras acciones marcharon lentamente, buscando afianzar el apoyo político a las decisiones que emanaban de la Junta y que buscaban estructurar este sistema que resultaba, desde diversos ángulos, revolucionario para los métodos tradicionales de asignación de recursos del Estado.

Fue así como, con la colaboración de OEA y del BID, se iniciaron las actividades necesarias para la realización del inventario nacional de proyectos, teniendo como contraparte a la Junta Nacional de Planificación.

El impulso decisivo, para la puesta en marcha del sistema, se produjo con la coyuntura político-económica que dio la crisis energética mundial de fines de 1973, la que se tradujo en un alza significativa del precio de los hidrocarburos, circunstancia que fue aprovechada para crear el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE), que tendría como fuente de recursos todos los que se obtuvieran del sobreprecio del petróleo, por sobre US\$ 7.30 el barril.

De ahí en adelante, se fueron conformando rápidamente las distintas unidades y entidades integrantes del Sistema, así como también las normas jurídicas que regularían sus operaciones.

6. LA COYUNTURA PETROLERA

Lo inesperado del volumen de los ingresos, por concepto de la exportación del petróleo, fue lo realmente inusitado de esta coyuntura.

El país se encontraba, como hemos señalado, en capacidad de absorber los recursos provenientes de la exportación petrolera, tal - como había canalizado los recursos provenientes de las exportaciones tradicionales. Esto es, utilizándolos a través de asignaciones presupuestarias para un conjunto de entidades ejecutoras, en los proyectos y planes del Gobierno, con las ineficiencias conocidas de esta forma de absorción.

La crisis energética de 1973 trae como consecuencia que el país se encuentre con un volumen importante e inesperado de nuevos re cursos financieros. Este cambio en el nivel de divisas presenta una curiosa característica dual. Efectivamente, los propios recursos adicionales permiten que se implemente el Sistema Nacional de Proyectos, concebido precisamente para canalizar de un modo más eficiente este tipo de recursos.

Es así entonces, que las acciones realizadas hasta el momento, todas de carácter colateral, empiezan a tener sentido y convergen a una meta común, que ya se vislumbra en forma más definitiva con la institucionalización de hecho -y sobre todo- de derecho del sistema.

Sin embargo, a pesar de la claridad técnica sobre la concepción de las acciones a realizar y de la decisión política de llevar éstas a cabo, el proceso no fluye con la celeridad y perfección deseada, encontrándose ciertas dificultades en los ajustes que se debían realizar a la estructura orgánica vigente del Estado y otras dificultades menores en la definición de normas adicionales de actuación.

A modo de ilustración, en el Anexo N° 2 se hace una breve re seña de las discusiones en torno a:

- a) Consultoría Privada y Consultoría Estatal.

b) Costo Alternativo de los Recursos Financieros

c) Estructuración de la demanda de inversiones.

En cifras, la coyuntura petrolera significó que, entre los años 1971 y 1973, el sector minería septuplicara su valor agregado, aunque en 1974 experimentó una disminución del 8.7 por ciento, a raíz de las fluctuaciones en la producción petrolera. La producción promedio, que alcanzó a casi 230.000 barriles diarios en el primer semestre de 1974, declinó a alrededor de 124.000 barriles por día en el segundo semestre, lo que implicó una disminución del 15 por ciento con respecto al año anterior. En los primeros seis meses de 1975 continuó esta declinación, registrándose una baja del 34 por ciento con respecto a igual período del año anterior. La recuperación del segundo semestre de 1975 no fue suficiente para evitar una disminución global - del orden de 9 por ciento.

Los ingresos corrientes del sector público crecieron en 1974 en un 76.8 por ciento en términos corrientes, en comparación con el 37.1 por ciento del año anterior y el 21.2 por ciento del promedio anual entre 1970 y 1972. Los ingresos derivados del petróleo, a pesar del menor volumen exportado, fueron más de cuatro veces los generados en 1973 y representaron el 40 por ciento de los ingresos totales. En 1974, FONADE captó aproximadamente la tercera parte de los ingresos - del petróleo, equivalente a 133.6 millones de dólares, alcanzando en 1975 una cifra similar, habiendo comprometido recursos para el financiamiento parcial de proyectos de inversión, hasta octubre de 1975, por un costo total equivalente a 410 millones de dólares. Se calcula que en 1976 los recursos a este fondo alcanzarán una cifra cercana a los US\$ 200 millones.

Las asignaciones y créditos normales aprobados en 1976, corresponden en un 13% a inversiones en desarrollo social, consistentes en la continuación de los programas de construcciones y adquisiciones de locales escolares y equipamiento de colegios, asignaciones para universidades y politécnicas y construcciones para la Casa de la Cultura.

El 87% de las aprobaciones corresponde a inversiones para desarrollo económico, distribuidas en crédito agropecuario, proyectos de riego y mecanización agrícola (sector agropecuario 10%); proyectos industriales incluyendo la continuación de las obras de la Refinería de Esmeraldas e iniciación del Terminal marítimo para la misma (27%) caminos vecinales, puentes y obras portuarias (20%) y asignaciones - previstas para el FODEM (30%).

Las asignaciones señaladas corresponden a inversiones que se han venido ejecutando en 1976 y continuarán en los próximos años. Es importante señalarlas porque demuestran la orientación que han tenido las decisiones en la política de distribución de los recursos petroleros.

En la práctica, los desembolsos del FONADE responden, por una parte, a los recursos disponibles, y, sobre todo, a la capacidad real de inversión de las entidades ejecutoras, pues la entrega de recursos se hace mediante el sistema de fondos rotativos, conforme a las demostraciones del avance de obras y previa comprobación de los gastos realizados.

LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS PETROLEROS EN FORMA SISTEMATICA

Por todo lo que se ha expuesto, la alternativa óptima de utilizar los recursos petroleros en forma sistemática y minimizando la mala asignación por la acción de variables de tipo individual, regional o político, quedó estrechamente vinculada a la estructuración del Sistema Nacional de Proyectos, entendido como un proceso no definitivo, sino que -a través de una retroalimentación permanente- debería irse ajustando progresivamente a las condiciones cambiantes del marco socio-político y económico del país

De un modo general, se puede indicar que, al abordar simultáneamente las tesis planteadas, se han conseguido los siguientes logros:

Respecto a la disponibilidad de recursos exclusivos para la ejecución de proyectos, éstos se obtuvieron -tal como se señaló- con la creación de FONADE.

En lo que se refiere al estudio y evaluación homogénea de los proyectos, se buscó alcanzarlos con la participación del Fondo Nacional de Preinversión (FONAPRE), que abordó -simultáneamente- dos tareas. Por una parte, se encargó de la supervisión técnica de la realización de los estudios, dando las pautas -conjuntamente con la Junta Nacional de Planificación- de los criterios económicos, sociales y políticos para la evaluación de los proyectos estudiados.

Por otra parte, dictó -con la asesoría del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- cursos de capacitación para los funcionarios integrantes de las instituciones del Sistema, a fin de conformar un metalenguaje técnico para todos ellos.

Finalmente, en lo que respecta al mecanismo adaptivo para la estructura de la Curva de Demanda de Inversión, se ha buscado implementar un modelo de optimización para la asignación de los recursos de preinversión. (2)

7.1. Acciones Técnicas

2/ Documento 056-AT-FNP-76, elaborado en FONAPRE.

7.1.1. Dentro de la concepción del inventario permanente de proyectos del sector público se ejecutaron tres encuestas a nivel nacional, con sus respectivos análisis en aspectos tales, como estado de avance presupuestario y avance físico de los estudios y de la ejecución de los diversos proyectos; de la capacidad de generación, preparación y evaluación de proyectos de inversión del sector público; sobre las unidades de preparación de proyectos y sobre el personal que participa en la preparación y evaluación de los proyectos.

Esta información fue procesada y publicada.

7.1.2. Se han creado algunos mecanismos de coordinación entre algunas entidades integrantes del Sistema, como es el caso de la Gerencia Técnica de FONAPRE, cuyo rol lo asume el Subdirector General de la Junta Nacional de Planificación y la intervención del Ministerio de Finanzas, y en el futuro, la Contraloría.

7.1.3. Se ha actualizado la información a nivel macroeconómico, a través de los censos de población, de vivienda, de funcionarios públicos, del sector agropecuario y de la actualización de estadísticas controladas por el INE.

7.1.4. Se definió la estructura de precios, a nivel del Fondo Nacional de Preinversión, para los recursos financieros del Sistema Nacional de Proyectos. Esta estructura tomó como elemento base, el hecho de que el Estado estaba colocando Bonos Calificados en el Mercado de Capitales, recogiendo así recursos del sector privado a un 8 por ciento. Se estableció entonces, que los proyectos financiados por el Estado debían rentar como mínimo un 8 por ciento. Para preinversión, se estableció un subsidio del 25 por ciento en general y para proyectos de contenido social, el subsidio se estableció en un 50 por ciento, fijándose así tasas del 6 y 4 por ciento, respectivamente.

7.1.5. La metodología para la asignación de recursos, dentro del Sistema, está a nivel de discusión solamente; encontrándose sus principales

tópicos esquematizados en el documento mencionado sobre asignación de re cursos de preinversión. Sin embargo, se ha logrado un significativo avan ce en el proceso de capacitación de los funcionarios de las entidades integrantes del Sistema, en la búsqueda de un metalenguaje técnico común. En este sentido, podemos destacar los cursos sobre preparación y evalua ción de proyectos del Convenio FONAPRE/BID.

7.1.6. Dentro de las acciones de orden estructural, se puede señalar una, cual es la conformación, estructuración organizativa y puesta en marcha del Fondo Nacional de Preinversión "FONAPRE".

Efectivamente, a FONAPRE se le dotó de una estructura adminis trativa ágil que le permitió en su año y medio de operaciones, atender más de 80 solicitudes de créditos, que representan estudios por más de un mil millones de sucres. También pudo FONAPRE administrar el Convenio ATN/TF-1302-CS, realizando cursos sobre preparación y evaluación de proyectos para funcionarios de las Entidades del Sistema, como igualmen te seminarios y simposios de difusión de los objetivos y logros del proceso de estructuración del Sistema Nacional de Proyectos.

Esta entidad, ha iniciado, además, las acciones tendientes a organizar un Centro de Información en Preinversión, que se espera tenga el ámbito latinoamericano.

En otra escala, se pueden destacar las acciones realizadas en torno a la conformación de Unidades de Proyectos en cada uno de los orga nismos del Estado.

7.2. Conformación del Marco Jurídico

7.2.1. Creación del Fondo Nacional de Preinversión (FONAPRE), según Decreto N° 1385, de fecha 14 de diciembre de 1973, publicado en el Regis tro Oficial N° 457, de fecha de los mismos mes y año.

7.2.2. Creación del Fondo Nacional de Desarrollo, FONADE, según De creto N° 1393, de fecha 14 de diciembre de 1973, publicado en el Regis -

tro Oficial N° 460, de 26 de diciembre del mismo año.

7.2.3. Promulgación de la Ley de Constitución, Funcionamiento y Asociación de Compañías Consultoras, según Decreto N° 181, de fecha 10 de junio de 1967, publicado en el Registro Oficial N° 167 de fecha 11 de julio de 1967.

7.2.4. Decreto de Creación del Sistema Nacional de Proyectos, Decreto N° 659-C de 1° de agosto de 1975, Registro Oficial N° 868, del 15 de Agosto de 1975.

7.2.5. Reglamento del Sistema Nacional de Proyectos, Decreto N° 943, del 12 de noviembre de 1975, publicado en el Registro Oficial N° 937, de 25 de noviembre de 1975.

7.2.6. Creación de la Oficina Nacional de Censos. Esta Oficina levantó en 1974 un Censo Nacional de Población y Vivienda, durante 1975, llevó a cabo el Censo Nacional Agropecuario y el de Servidores Públicos.

La creación fue mediante el Decreto N° 404, de fecha 12 de abril de 1973, publicado en el Registro Oficial N° 293, de fecha 25 de los mismos mes y año.

7.2.7. Creación del Sistema Estadístico Nacional, mediante Decreto N° 323 del 27 de abril de 1976, publicado en el Registro Oficial N° 82, del 7 de mayo de 1976.

7.2.8. Creación del Fondo Nacional de Desarrollo Municipal (FODEM), mediante Decreto N° 223 de 24 de marzo de 1976.

7.2.9. Creación del Banco Ecuatoriano de Desarrollo, mediante Decreto N° 774, del 17 de septiembre de 1976.

La estructuración completa del Sistema Nacional de Proyectos, entendido como proceso no definitivo, significará -y ya significa- para el Ecuador un hito importante en la planificación económica del país.

En primer lugar, el hecho de sustituir -como mecanismos técnicos que pondera las variables sociales, económicas y políticas en un contexto homogéneo- al sistema tradicional de asignación presupuestaria para inversión, libera a las autoridades económicas del proceso de interrelación pública, al trasladarlo a una decisión política sobre consideraciones ~~exclusivamente~~ exclusivamente técnicas.

En segundo lugar, la exigencia de una rentabilidad mínima para los recursos financieros del Estado -al otorgarse éstos en forma de crédito- asegura que la economía ecuatoriana, como un todo, realice una asignación más eficiente de sus recursos de capital, al permitir así al Estado discernir sobre su tasa marginal de rentabilidad, su participación eficaz en el mercado de capitales del país.

Por último, la estructuración de este sistema, en forma coordinada, -ya haciendo prevalecer los criterios técnicos sobre los de otra índole- conforma una dinámica de autodisciplina para todos los sectores involucrados en él.

Sin embargo, este perfeccionamiento del proceso de planificación, sólo es posible gracias a la maduración del mismo, luego de esfuerzos acumulados en las etapas que se han superado y cumplido a lo largo de la Historia Económica del Ecuador, especialmente en los últimos 15 años, donde él ha tenido un decisivo apoyo a nivel político.

ANEXO 2

A. Consultoría Privada y Consultoría Estatal.

De extremo interés resultaron las discusiones en torno así dentro del Sistema Nacional de Proyectos, se creaba una gran Consultora Estatal, siguiendo el modelo chileno de la década del 50 con la Corporación de Fomento, CORFO, o si, por el contrario, se impulsaba el desarrollo de la Consultoría Privada.

Finalmente, se optó por impulsar el desarrollo de la Consultoría privada nacional y latinoamericana, teniendo en cuenta los considerandos siguientes:

a. Una Consultora Estatal significaba comprometer al Fisco en altos costos fijos que podían significar problema-socio-políticos al no contar con un financiamiento permanente, puesto que éste podía oscilar al estar altamente correlacionado a los ingresos petroleros.

b. La posibilidad de controlar que los estudios se realicen con el nivel técnico requerido y que las evaluaciones correspondan a ciertas características de homogeneidad, era mucho más cierta en el caso de contratar los estudios de Consultoras privadas, que en el caso que éstos se realizaren por entidades estatales.

c. La insuficiencia de recursos humanos calificados, sobre todo en ciertos sectores del quehacer público, no permitía disponer de ellos en algunos proyectos de interés nacional. A través de la consultoría privada se lograría una mayor eficiencia en la asignación de estos recursos calificados.

B. Costo Alternativo de los Recursos Financieros

La discusión de este tema tomó largo tiempo y se realizó a diferentes niveles técnicos y políticos, argumentándose principalmente en torno a las características de la promoción del desarrollo, y las ventajas y desventajas de los subsidios financieros como instrumentos de esta promoción. Se utilizó, como principal elemento de referencia,

el estudio de Mercado de Capitales realizado por OEA en 1972.

Se llegó a las siguientes conclusiones:

a. El espectro de tasas de interés debería ser revisado periódicamente, ojalá cada dos años.

b. Se estipuló que la tasa marginal, para los recursos financieros, era el 8 por ciento anual, considerando que el Estado recogía recursos del sector privado a esta tasa, a través de la colocación de Bonos Calificados del Estado y que, estos papeles tenían una gran demanda, demostrando así que para un sector de ahorrantes representaba la mejor alternativa de inversión.

c. Se recomendaron que los créditos -forma en que se entregarían los recursos para inversión- tuvieran un costo del 8 por ciento para la ejecución de proyectos (FONADE) que, para los estudios, estos costos fueran del 6 por ciento anual (subsidio del 25%) y bajaran al 4 por ciento en proyectos de alto contenido social.

C . Estructuración de la Demanda de Inversión

La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, a través de FONAPRE, debería supervisar que los estudios de los proyectos se realizaran en forma homogénea y a un nivel técnico suficiente, a fin de facilitar la jerarquización de ellos para someterlos al financiamiento de FONADE. La evaluación de los proyectos debería considerar los aspectos económico-financiero, social y político y sus ponderaciones deberían seguir una metodología que contemplara la posibilidad de cambio en la ponderación de cualquiera de todos los aspectos, sobre todo del político, que era el más sujeto a variaciones de tipo circunstancial.

Este problema aún no está completamente resuelto, pero existen algunos documentos de discusión, preparados por asesores de OEA al Ministerio de Finanzas y Expertos del Programa FONAPRE-BID.

ANEXO 3

LA PLANIFICACION REGIONAL

El funcionamiento actual de la sociedad ecuatoriana se ha venido caracterizando por la concentración de las actividades económicas y de los beneficios del crecimiento, tan sólo en dos o tres unidades político-administrativas, con el perjuicio consiguiente para la población ubicada en el resto de circunscripciones territoriales, fenómeno que a su vez, ha generado una secuela de efectos complementarios de carácter negativo, como la presencia de zonas sobresaturadas y otras vacías, bajos niveles de ingresos en las zonas rezagadas, desocupación abierta o disfrazada, migración acelerada hacia los centros de atracción (situación que crea cada vez nuevos problemas, como falta de vivienda, hacinamiento, promiscuidad, contaminación, etc.), subutilización de los recursos naturales, acentuadas diferencias en los niveles de vida, subutilización de la capacidad instalada de los equipos industriales, limitados beneficios sociales de las grandes inversiones, especialmente de infraestructura básica, y la canalización del excedente económico en beneficio de las zonas concentradoras, todo lo cual ha dado lugar al surgimiento de pugnas regionalistas que, si bien podrían ser interpretadas como un fenómeno reivindicatorio, o como una respuesta a los centros concentradores de la actividad económica, ha servido, no raras ocasiones, para escudar los intereses no de amplios sectores populares, sino de reducidos grupos de personas que han pretendido utilizar para sus fines el loable anhelo de la población marginalizada por participar de los beneficios del desarrollo social y económico, anhelo que se ha traducido en una serie de demandas al poder central para que éste cree, en sus circunscripciones territoriales ciertas condiciones mínimas e indispensables para el desarrollo socio-económico.

El modelo de desarrollo desigual y concentrador que ha venido caracterizando a la sociedad ecuatoriana es, entre otras cosas, la consecuencia directa del funcionamiento de una sociedad sustentada en un esquema en el que no se ha hecho un esfuerzo deliberado y consciente por reorientar la sociedad bajo pautas de justicia social y participación plena

de la población. Situación que ha llevado en lo espacial, a que las regiones modernas canalicen fácilmente para sí la mayoría del esfuerzo productivo generado por todas las provincias del país.

Para superar los desequilibrios regionales y para satisfacer en algo sus demandas, el poder público ejecutó una serie de acciones, la mayoría de veces, aisladas y destinadas a promover el desarrollo de áreas específicas, en base a la utilización de sus recursos naturales, o a la construcción de obras de infraestructura, como carreteras, canalización, dotación de energía eléctrica, riego, agua potable, etc. Estas acciones, sin embargo, no han estado sustentadas en una acción coordinada entre los organismos públicos y privados que han trabajado en las regiones y menos aún en una adecuada programación del desarrollo.

Por otro lado, la planificación macroeconómica-sectorial, preocupada, fundamentalmente en lograr el crecimiento global de la economía ecuatoriana, se ha manifestado insuficiente para resolver los problemas regionales. En igual forma, la planificación local se ha concretado, en la mayoría de los casos, a realizar acciones encuadradas dentro del ordenamiento urbano, de la planificación física, sin considerar toda una gama de factores de importancia social y económica, ni sus interrelaciones con el resto de provincias del país.

Frente a la situación descrita, se hace indispensable la adopción de una estrategia espacial, que siendo compatible con la estrategia global del desarrollo y a su vez, uno de los componentes más importantes de ellas, posibilite la mejor utilización de los recursos de las regiones, impulse su desarrollo y apoye la consecución de los objetivos nacionales.

La Planificación regional, por consiguiente, no pretende convertirse en un sustituto ni de la planificación global ni de la planificación local; por el contrario, trata de complementarlas, de hacer más realista y coherente el proceso de planificación y, lo que es más, de actuar a manera de puente entre ellas, enfrentando las disparidades interregionales que las políticas nacionales o locales no han podido supe

rar.

Hablar de un proceso más realista de planificación, significa partir del reconocimiento de las profundas diferencias que se dan en el desarrollo económico y social de las provincias del país, de la alta heterogeneidad en su estructura interna, circunstancias que requieren, por consiguiente, políticas y estrategias de desarrollo igualmente diferenciadas para las distintas unidades subnacionales, que dejen de considerar al país como una entidad más o menos uniforme, como se lo ha venido considerando hasta hoy, a pesar de la heterogeneidad estructural manifiesta y del hecho de que internamente está lejos de su integración en términos físicos, económicos y sociales.

Sin la adopción de una política de desarrollo que incorpore la variable espacial-localización territorial de los recursos, actividades y funciones- es seguro que en el largo y aún en el corto plazo se acentuarán los efectos negativos anotados.

Mas aún, en el momento actual no es posible pensar superar los defectos analizados y la consecución de un crecimiento equilibrado de las economías regionales, tan sólo con la simple manipulación de los instrumentos tradicionales, pues siendo el desequilibrio espacial y sectorial una de sus consecuencias, se requerirá que el Gobierno adopte medidas de corte no tradicional que, a más de propender a la creación de nuevas áreas de desarrollo, posibiliten beneficiar a un mayor número de población.

¿Cuál es entonces el papel de la planificación regional?

- En primer lugar, la incorporación de la variable espacial en la planificación nacional, con la finalidad de hacerla más realista y de que sus políticas y proyectos de desarrollo contribuyan a atenuar los desequilibrios regionales.

Al hablar de atenuar los desequilibrios regionales o de un crecimiento armónico de la economía, lo hacemos, no en el sentido de lograr un crecimiento absolutamente igual para todas las regiones del país, sino de propender un desarrollo que tenga en consideración las posibilidades y las potencialidades que presenta cada región, o en el sentido de que en el país no existan zonas rezagadas que pudieran convertirse en obstáculos para el desarrollo del resto de las regiones y del país como un todo.

- Identificar y analizar el funcionamiento del sistema de regiones o unidades geoeconómicas subnacionales, con la finalidad de contar con un adecuado marco de programación, que a más de posibilitar una adecuada utilización de los recursos, permita también la integración nacional en lo físico, lo económico y lo social.
- La formulación de políticas y estrategias interregionales, planes regionales y multiregionales de desarrollo.

La atención de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica ha estado centrada, fundamentalmente, en la materialización de los dos primeros puntos y, básicamente, del segundo. En efecto, ha sometido ya a consideración de la ciudadanía un esquema preliminar de regiones. Se ha discutido con las autoridades provinciales la viabilidad del mismo y la necesidad de estructurar en cada una de ellas organismos regionales de planificación, los mismos que en estrecha coordinación con la Junta, posibiliten estructurar una estrategia de desarrollo regional a escala nacional, de acuerdo a la vocación y reales potencialidades de cada una de las regiones.

Por consiguiente, la intervención del Estado en la conducción de la economía, con la finalidad de procurar un crecimiento equilibrado, deberá estar sustentada en un Plan Global de Desarrollo que se apoye, a su vez, en planes de desarrollo para las diferentes regiones que han sido delimitadas preliminarmente, por la Junta Nacional de

Planificación, y que su estrategia sea a su vez, una respuesta a las ne
cesidades y posibilidades de cada región.

ANEXO 4

ANTECEDENTES TEORICOS

A un nivel macro-económico, se señala la identificación de un modelo económico que, por sus características teóricas, se podría definir como un Modelo Adaptivo. Como dice Rsykin "En los días fáciles del Determinismo, las ecuaciones describían los estados de los sistemas, como también se suponían conocidas las acciones externas (como funciones o perturbaciones). Tan completa descripción permitía una amplia aplicación del aparato analítico clásico en la solución de varios problemas de la teoría del control. Esto era especialmente verdadero en los problemas lineales, donde el poderoso principio de la superposición simplificaba sus soluciones y daba la ilusión de que las principales dificultades no existían en absoluto. Por supuesto, tales dificultades aparecieron tan pronto como se consideraron factores no lineales... Una época menos feliz vino con el período del Estocasticismo. Al considerar condiciones operativas más realistas, se estableció que las acciones externas y -especialmente- las perturbaciones externas estaban variando continuamente y no podían ser definidas a priori en forma única. Esto fue también frecuente en los coeficientes de los sistemas de ecuaciones.

Estos avances se basaron en el conocimiento de características estadísticas de funciones aleatorias (que tenían que ser determinadas a priori) y en el uso de métodos analíticos de la época del Determinismo...

En el tiempo presente, "de largo sufrimiento", nos hemos ido convenciendo día a día que, en los modernos y complejos sistemas que operan en las condiciones más diversas, las ecuaciones de los sistemas controlados y las acciones externas (o sus características estadísticas) no son sólo desconocidas, sino que -por ciertas razones- no tenemos siquiera la posibilidad de determinarlas experimentalmente a priori. Esto es, estamos confrontados a una mayor o menor incertidumbre inicial y -aunque todo esto hace más difícil el control de tales sistemas- no hace imposi

ble, en principio, este control.

Esto se evidencia con la emergencia de este nuevo tercer período, el de la Adaptividad.

La posibilidad de controlar los sistemas con una incompleta e incluso muy pequeña información previa, está basada en la aplicación de la Adaptación y Aprendizaje en los sistemas, reduciendo la incertidumbre inicial al usar la información obtenida durante el proceso de control". 1/

Esta excelente esquematización de Ya Z. Tsypkin muestra, en forma clara, los avances de tipo acumulativo que ha experimentado la Teoría de los Modelos y cuya vigencia resulta de singular interés para países como Ecuador, en que los acervos de información estadística son muy escasos e incompletos, lo que hace casi imposible la utilización del aparato analítico clásico. Sin embargo, en procesos de realización de corto plazo y en forma muy dinámica, como al que estamos haciendo referencia, resultan muy aplicables los modelos de tipo adaptivo, en los cuales existe un proceso de aprendizaje que permite utilizar la información obtenida mientras éste es implantado.

ANEXO 5

ANTECEDENTES TEORICOS

5.1.2. En segundo lugar, debemos mencionar la necesidad práctica de asignar, del modo más eficiente, los recursos financieros del Estado.

La respuesta de esta segunda inquietud, reconociendo las limitaciones del modelo planteado, se buscaría construyendo la Curva Demanda de Inversión para el Sector Público y -luego- para toda la econo

1/ Ya. A. Tsypkin, "Adaptatsia i obuchenie v avtomaticheskikh sistemakh" Nauka, Moscú, 1968.

mía ecuatoriana. Esto suponía la integración de varios elementos que convergerían -cada uno con su proceso respectivo- en la instancia de la asignación de los recursos para ejecución de proyectos.

Se planteó, entonces, un gran sistema: el Sistema Nacional de Planificación, integrado a su vez, por varios subsistemas.

Se definió a este sistema como el "conjunto de instituciones (públicas y privadas) que, ordenadamente relacionadas entre sí, contribuyen a lograr los objetivos propuestos". Para que estas instituciones integrantes estuviesen "ordenadamente relacionadas entre sí", sería necesario que se determinasen las funciones a cumplir por cada una y esto se exprese, a su vez, en instrumentos legales.

La idea básica era que el Sistema Nacional de Planificación debería comprender seis subsistemas, coordinados por la Junta Nacional de Planificación.

El Sistema Nacional de Proyectos

El Sistema Nacional Regional, (Anexo 3)

El Sistema Nacional de Estadística,

El Sistema Nacional de Administración,

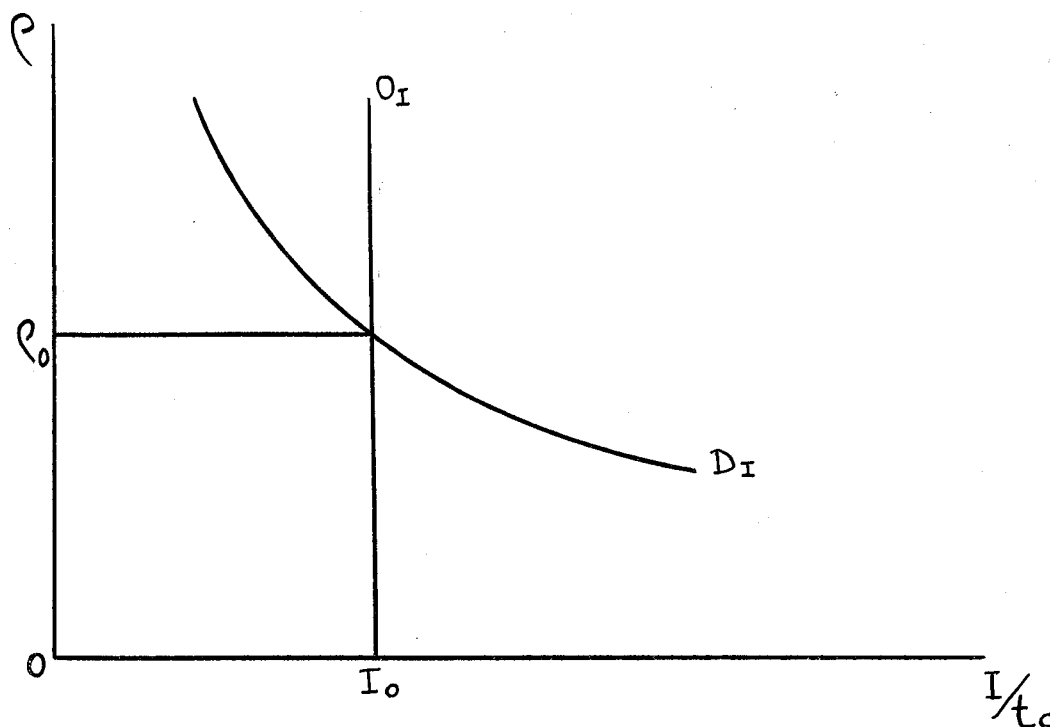
El Sistema Nacional de Control,

El Sistema Nacional Financiero.

Al Sistema Nacional de Proyectos se le encargaría -en particular- la generación, preparación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión.

Por todo ello, como se señaló anteriormente, se realizarían las acciones encaminadas a construir la curva de Demanda por Inversión (D_I)

La situación graficada, era la siguiente:



Donde D_I se obtenía de la jerarquización de los proyectos estudiados y evaluados en forma homogénea (que se refleja en P); e I_0 era el acervo de recursos financieros, destinados a la ejecución de proyectos, para el período de tiempo en consideración.

La estructuración de todo esto suponía lo siguiente:

- a) Disponibilidad de I_0 exclusivamente para la ejecución de estos proyectos.
- b) El estudio y evaluación homogénea de los proyectos, incluyen do la definición de P con sus componentes económicas, sociales y políticas.
- c) Conformación de un mecanismo -del tipo adaptivo- que permitiera la adecuación a las condiciones cambiantes del marco político

y socio-económico nacional, de la estructura de la Curva de Demanda de Inversión.

Así quedaba, entonces, planteado el problema, cuya resolución asumían las autoridades económicas del país.

Banco Central del Ecuador

FECHA DE VENCIMIENTO

FECHA DE VENCIMIENTO	
24 OCT. 1970	
15 MAR. 1988	