


# El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989 - 1992



338.986 6  
C755  
c.1



**ONADE**

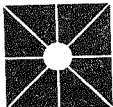


senac

cod 04

Plan 400

# El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989 - 1992



CONSEJO NACIONAL  
DE DESARROLLO

**CONADE**



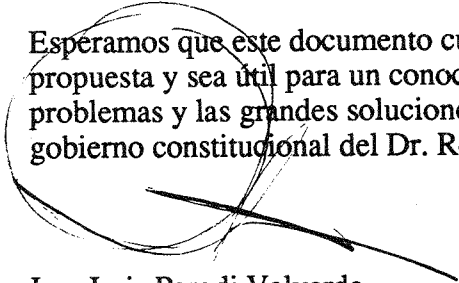
## **Presentación**

El Consejo Nacional de Desarrollo -CONADE- tiene el agrado en entregar el presente documento sobre el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992, 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.

0000000450

(C) CONADE, julio 1989

Coordinación General  
Iván Fernández, CONADE  
Santiago Escobar, ILDIS

**BANCO CENTRAL DEL ECUADOR**  
**DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACION**  
**E INFORMACION ECONOMICA**

Redacción  
Santiago Escobar

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

Impresión  
SENAC

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
Departamento de Documentación  
& Información Económica  
COM ( ) CAR ( ) DOM ( ) X  
Procesado: B.C.E.  
Módulo de Control:  
Procesado: 4.100  
Fecha de ingreso: 1989d1011

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**

En cumplimiento del Artículo 89 de la Constitución de la República del Ecuador, la Secretaría General de Planificación elevó a consideración del señor Presidente de la República el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992.

El Plan incorpora los postulados de renovación y cambio que el Gobierno Nacional propusiera al país, sin dejar de tomar en cuenta las restricciones derivadas de la situación de crisis por la que atraviesa la economía ecuatoriana. Pretende ser una contribución a un proyecto de gobierno de hondo contenido nacional y popular. Su divisa es la búsqueda y consolidación de la integración del país, a través del desarrollo equilibrado y armónico de todas sus regiones.

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. Los costos de la estabilización serán compartidos por toda la sociedad, impulsándose, de esa manera, una marcha solidaria para enfrentar las dificultades, confiriéndole un contenido humano al proceso de ajuste.

Un buen Plan no asegura nada. Su éxito dependerá del avance del proceso de concertación convocado por el Gobierno Nacional para dar viabilidad a sus principales propuestas.

No está en el ánimo de la Secretaría General de Planificación desconocer la invalorable contribución de la institución, a la mejor comprensión de la realidad socio-económica del país y a su progreso. Sin embargo, se impone la búsqueda y asimilación de un nuevo enfoque

conceptual y metodológico, que sin descartar todo lo positivo de la planificación tradicional, sea capaz de potenciarla, convirtiéndola en una eficiente herramienta de gobierno.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992, es un primer paso en esa dirección. Incorpora algunas modificaciones como: definir problemas, identificar actores, incidir en el presente, trabajar con escenarios para hacer frente a la incertidumbre y a las sorpresas, introducir algunos ingredientes de estimación socio-política e identificar con mayor precisión acciones a concertar entre distintos actores.

Contiene también algunas respuestas frente a las contingencias o sorpresas, como podrían ser un desastre natural o situaciones marcadamente adversas en el sector externo, que por su naturaleza tienen al carácter de reservadas.

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

La crisis por la que atraviesa la economía nacional no se origina solamente en factores coyunturales y, por consiguiente, no es pasajera.

El viejo patrón de desarrollo sustentado básicamente en actividades agroexportadoras fue desplazado, durante el decenio de 1950, por un “modelo industrializador vía sustitución de importaciones”, que fuera aplicado en la mayoría de los países de la región.

Transcurridas más de tres décadas, el “modelo de desarrollo hacia adentro”, como se lo denominó, no produjo los resultados esperados.

El modelo y la estrategia de desarrollo implantados pusieron énfasis, o priorizaron, el proteccionismo estatal a una industria altamente dependiente, que terminó produciendo para un mercado compuesto por estratos de altos ingresos.

El Estado, que supuestamente iba a incrementar su autonomía rela-



tiva y a convertirse en el «motor del desarrollo» como dispositivo regulador de un modelo desarrollista, diluyó su actividad en una serie de acciones desordenadas y sucumbió ante los grupos tradicionales de poder y las tendencias concentradoras del proceso de acumulación.

Las pretendidas reformas estructurales fueron olvidadas, en unos casos, o distorsionadas en otros. La crisis en que desemboca la economía del Ecuador a fines de los años 70 e inicios de los 80, evidencia el fracaso del desarrollismo y confirma que en el marco de las relaciones de dependencia que se generaron, la viabilidad de un proyecto de desarrollo autónomo estuvo negada.

En el ámbito de las relaciones con el capital financiero internacional, la crisis de la deuda externa, que ha rebasado los límites de tolerancia y se ha tornado impagable en las actuales condiciones, hace evidente la crisis estructural de la economía y demuestra la inviabilidad de un estilo de crecimiento basado en el acceso a los recursos externos.

Es decir, el círculo vicioso de la pobreza y el subdesarrollo se ha consolidado. Los llamados “actores principales de la gestión económica-social”, no han tenido la fuerza ni la capacidad para culminar su tarea histórica, que ha quedado trunca: la construcción de un proyecto nacional, eficiente y que brinde a los sectores populares aunque sólo sea un mínimo de satisfacción a sus necesidades de trabajo y subsistencia.

De continuar las tendencias concentradoras y excluyentes que han caracterizado al estilo de desarrollo seguido por el Ecuador, arribaremos al siglo XXI con una sociedad en la que más de la mitad de los ecuatorianos estará en condiciones de miseria, situación que de hecho podría desembocar en una etapa de violencia social de impredecibles consecuencias, si no se actúa de manera rápida y drástica, efectuando las reformas estructurales básicas que, al mismo tiempo que permitan superar la crisis, se orienten a transformar el modelo de desarrollo.

## **La herencia recibida**

- La situación de la coyuntura es dramática; y es suficiente examinar algunos indicadores para ilustrar tal afirmación.

### *En el plano económico:*

- La reserva monetaria internacional al finalizar agosto de 1988 mostró un déficit de 320 millones de dólares.
- La disponibilidad de divisas del Banco Central, al 11 de agosto de 1988, era de apenas de 9 millones de dólares, suma que no aseguraba el cumplimiento ni de un día de las obligaciones del sector externo.
- Un deterioro persistente de la relación de precios del intercambio con el exterior, derivado de la caída del precio del petróleo y el aumento del precio de las importaciones. Entre 1980 y 1988 la pérdida estimada fue de cerca de 4.000 millones de dólares, suma equivalente en forma aproximada al 40% de la deuda externa.
- En 1984 la deuda externa fue de 7 mil 515 millones de dólares. A fines de 1988, se elevó a 10 mil 536 millones, lo que equivale a un crecimiento del 40%.
- El déficit del sector público no financiero, en agosto de 1988, fue de 490 mil millones de sucres, que representan el 16% del producto interno bruto.
- Las pérdidas cambiarias ascendieron a 877 mil millones de sucres.
- La inflación, que en 1986 fue de 27.3%, en julio de 1988 llegó al 55% y al 85.7% en diciembre de 1988.
- El producto interno bruto por habitante, de 1987, fue menor al de 1977. Igual cosa sucedió con el consumo de los hogares. El coeficiente de inversión fue también inferior al existente 10 años atrás.

*En lo político:*

- El autoritarismo político, y la manipulación interesada de la Carta Constitucional de la Nación y la violencia política, tanto de la ultraizquierda como de la ultraderecha, caracterizaron al gobierno anterior.

*En lo social:*

- El desempleo abierto en 1988 alcanzó el 12.3% de la población económicamente activa. El subempleo sobrepasó el 50% de la población económicamente activa.
- El déficit de vivienda alcanzó a 932 mil viviendas.
- En enero de 1980, el salario mínimo fue de 4 mil sucres; en julio de 1988, descendió, en términos reales, a 2 mil 161 sucres, lo cual representa una caída de casi el 50% entre los años mencionados.

*Otros obstáculos al desarrollo.*

- La caída del crecimiento económico supone enormes cargas para el futuro ecuatoriano.
- En estas circunstancias, los incentivos gubernamentales pueden ser insuficientes para provocar, una respuesta dinámica de los empresarios.
- Hay una gran burocratización, desarticulación y baja productividad en el aparato del Estado, y existe ineficiencia también en el sector privado. Esto limita la capacidad del gobierno y de la sociedad en su conjunto para poner en práctica nuevos programas.
- Es vital, por consiguiente, plantearse el interrogante de “¿qué hacer ante la crisis?”.
- De ninguna manera puede admitirse que la alternativa frente a la crisis sea la recesión y el empobrecimiento. El Plan actualiza el diagnóstico de las particularidades de la estructura económica y encuentra caminos para pasar de esta etapa de prolongado estrangulamiento económico, a otra de desarrollo integral.

## 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.

Ecuador no escapó a este proceso global y aún en pleno auge petrolero, su sector financiero en alianza con grupos exportadores concentrados pasó a comandar las decisiones económicas fundamentales y a influir decisivamente en la orientación de la política económica. A partir de 1982, con la ampliación de los programas monetaristas de ajuste se fue configurando una nueva estructura y funcionamiento de la economía.

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:

- Exorbitante deuda externa.
- Tendencia al estancamiento.
- Creciente gravitación del sector financiero.
- Estado que otorga subsidios o desgravaciones desmedidas a pesar de su crisis fiscal.
- Doble patrón monetario y dolarización.

- Rentabilidad mayor en la intermediación financiera y comercial que en la actividad productiva.

Se identifica así al desarrollo a largo plazo sin cambio social. Este significa la reproducción permanente de una política económica y de un grupo social minoritario que la sustenta en detrimento de la mayoría de la población.

En los marcos de esta estrategia, se persigue, de un lado, transformar el Estado achicándolo y privatizándolo y, por otro, avanzar en la apertura externa.

Estos objetivos subyacen en los siguientes puntos:

- Lograr a cualquier costo la estabilidad de la economía reduciendo y eliminando el déficit fiscal mediante la disminución del gasto público.
- Privatizar las empresas públicas.
- Financiamiento del gasto público mediante préstamos externos.
- Reducir la protección de las actividades nacionales.
- Liberalizar a la economía de todos los controles y regulaciones para dejar al mercado como único asignador de recursos.
- Controlar la expansión monetaria y del crédito.
- Garantizar un tipo de cambio libre fluctuante.
- Transnacionalizar la economía.

Cada uno de estos objetivos garantizaría una economía estable, moderna, abierta y competitiva.

La realidad ha demostrado que cualquiera de las variantes de este tipo de políticas económicas ortodoxas, condujeron al achicamiento de la economía (recesión), a la caída salarial y al desmantelamiento del Estado.

### *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. Los sectores marginados y/o golpeados por la continua recesión y especulación se nutren de los grupos informales, campesinos y obreros; pero también engrosan sus filas empleados, profesionales y subempleados, propietarios familiares, integrantes de la pequeña y mediana empresa; y finalmente empresas aún gremiales que operan para el mercado interno. Estos sectores están objetivamente interesados en una economía en crecimiento continuo y estable y en una sociedad que consolide la democracia como forma de convivencia social.

### **Los objetivos permanentes del desarrollo ecuatoriano.**

El actual estilo de desarrollo resulta insatisfactorio para las aspiraciones de los ecuatorianos, de allí que se propone, una estrategia orientada a un nuevo modelo de desarrollo que permita alcanzar, en el mediano y largo plazos, una sociedad más justa y participativa.

#### *1. Los objetivos de mediano plazo.*

En el marco de las aspiraciones de la sociedad ecuatoriana antes citadas, corresponde al actual gobierno identificar un conjunto de objetivos de mediano plazo, cuya consecución permita al país acercarse gradual y progresivamente a la imagen de sociedad deseada.

Tales objetivos son los siguientes:

- Fortalecer la paz social.

- Sentar las bases para superar la actual dependencia de la economía con respecto al petróleo.
- Incorporar a la actividad productiva a la población marginada que, actualmente se estima en un 55% de la población total.
- Impulsar la modernización de la economía y sociedad rurales.
- Reorientar el proceso de industrialización.
- Incrementar sustancialmente el ahorro interno y su asignación a fines productivos.
- Elevar la capacidad de producción propia, revalorizar el mercado interno, articular mejor las distintas ramas productivas entre si.
- Fomentar la creación de una base tecnológica propia.
- Lograr un desarrollo más equitativos y armónico entre las diferentes regiones del país.
- Apoyar la transición hacia un balance energético más racional y más diversificado.
- Fortalecer la integración entre países latinoamericanos y caribeños.

## **La estrategia de desarrollo.**

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

La Constitución Política del Ecuador define al sistema económico ecuatoriano como una economía de mercado. Su funcionamiento está previsto a través de la operación de cuatro sectores básicos: el sector público, el sector de la economía mixta, el sector comunitario y el sector privado.

Las funciones del Estado se desarrollarán bajo principios de eficiencia económica y justicia social. Se requiere de la coordinación y la selectividad en la gestión de la política económica.

Se incrementará la eficiencia de las empresas públicas. Igualmente, le corresponde al Estado impulsar el más amplio proceso de concertación y movilización social.

Le toca al estado manejar una estrategia de desarrollo que tome en cuenta el equilibrio macroeconómico, el cambio estructural, y el avance tecnológico y le corresponde defender la equidad social y la autonomía nacional.

De otra parte, la realización de la estrategia de desarrollo propuesta exige, asimismo, un fuerte compromiso de los sectores privados nacionales para participar en las acciones y programas conjuntos que sean necesarios. Un sector privado pujante y eficiente es una condición necesaria para el éxito del Plan. 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.

Se incentivará la incorporación al país de inversión extranjera directa, cuando ésta se traduzca en el desarrollo de actividades productivas reales y no meramente especulativas.

El sector cooperativo y de economía familiar, así como las microempresas, recibirán un apoyo sustantivo del Estado.

La modernización de estos sectores es vital en el propósito de reducir los niveles de extrema pobreza por la vía de elevar su productividad y no por la mera transferencia de subsidios fiscales.

Por último, las organizaciones sindicales deben cumplir un papel esencial en los mecanismos de concertación social a fin de democratizar tanto los objetivos y las acciones como los resultados del Plan.



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

En el contexto descrito, no existe contradicción entre planificación y mercado.

El sistema de mercados puede ser esencial para coordinar eficaz y rápidamente a los agentes económicos privados, permitiendo así el funcionamiento de una economía ágil, dinámica y eficiente. El Estado propenderá a la democratización de los mercados, castigando las prácticas monopólicas.

Se requiere de un renovado sistema de planificación que actualice sus diagnósticos y metodologías y se convierta en instrumento principal de la gestión y ejecución del Plan.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992 incorpora modificaciones sustantivas y metodológicas importantes, entre ellas, como identificar quienes son los actores sociales y cuales sus posibles reacciones frente a las medidas que se recomiendan. Se presenta bajo un diseño de tipo modular, donde se tratan los temas por grandes problemas y asuntos críticos que son analizados en forma multidisciplinaria. Se considera a 1989 como año de transición entre la planificación normativa, del pasado, y la nueva planificación.

La nueva metodología permitirá organizar el Sistema Nacional de Planificación, poniendo en marcha los Comités de Desarrollo Provincial y estableciendo el Sistema Nacional de Proyectos.

En el aspecto fiscal, constituye un elemento estratégico, el presupuesto por programas, que debe ser el núcleo del proceso de planificación, ligado a las prioridades y problemas denificados en el Plan.

## *3. El desarrollo regional.*

El subdesarrollo regional constituye un problema básico que requiere

re ser considerado de manera especial por la planificación nacional.

Los principales impedimentos son el desproporcionado crecimiento urbano, la excesiva centralización administrativa, el manejo irracional de los recursos, el deterioro medio-ambiental y los asentamientos humanos dispersos en las áreas rurales.

Otro problema constituye la concentración poblacional en determinados puntos del territorio y el desproporcionado crecimiento de Guayaquil, Quito, Cuenca y otras ciudades de la Costa y de la Sierra.

Esta situación tendría sus raíces en la emigración rural a causa de la progresiva ampliación de las disparidades del desarrollo entre las diferentes regiones especialmente, entre las diferentes regiones, especialmente, entre las áreas urbanas y rurales.

Una excesiva centralización estaría frenando el ejercicio auténtico de la autonomía funcional, económica y administrativa que la Constitución Política del Estado reconoce a los gobiernos locales.

Para la realización de un proceso de desarrollo regional acelerado, cada circunscripción territorial, dispone afortunadamente de recursos naturales, humanos, de capital, institucionales y organizacionales que pueden desarrollarse y alcanzar efectos multiplicadores y responder a las necesidades apremiantes de empleo e incremento de la producción nacional.

La estrategia de desarrollo regional trata de alcanzar el crecimiento y la distribución social de la riqueza y los ingresos, la sustentación del desarrollo y la internalización 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.

#### *4. El ajuste con rostro humano.*

Factores de diversa naturaleza, analizados anteriormente, han determinado que la economía ecuatoriana, enfrente agudos desequilibrios en sus cuentas internas y externas. Hasta hoy, los expedientes usados sólo han servido para generar excedentes para atender el servicio de la deuda externa y cargar los costos del ajuste económico en los sectores menos protegidos de la sociedad.

La normalización de la economía se concibe como un instrumento y un punto de partida y no como un objetivo político, en sí mismo. Si el ajuste económico es demasiado profundo, sin contenido humano y sin sentido político, se agravará la recesión y se pondrá en peligro la democracia. Para modificar tal situación se activará un conjunto coherente de políticas que permitan la operación de un vigoroso programa de desarrollo social.

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.

Se pondrá en marcha una política que establezca la economía y compatibilice el crecimiento con el equilibrio externo. Esto es, la búsqueda de un "ajuste con crecimiento selectivo", de carácter expansivo, basado en el fomento de exportaciones, en la sustitución eficiente de importaciones y en una distribución equitativa de los costos en términos sociales.

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

El carácter concentrador y excluyente del estilo de desarrollo seguido por el país y las políticas de ajuste ortodoxo han determinado que

más del cincuenta por ciento de la población viva en condiciones de extrema pobreza.

Se trata de un alarmante déficit en la satisfacción de las necesidades básicas, y que constituyen una **DEUDA SOCIAL** que el Estado y los grupos sociales menos afectados por la crisis tienen frente a los más pobres.

El ataque a la desigualdad social no puede supeditarse únicamente a la reactivación o al crecimiento económico.

Un enfoque eficaz para el pago de la deuda social debe contener medidas dirigidas a la reestructuración del aparato productivo, a desconcentrar la propiedad y el ingreso, arreglar el sistema financiero, a fortalecer la organización de los grupos más desprotegidos, a disminuir el consumo suntuario e incluso, a reprogramar el pago de la deuda externa en función del pago de la deuda social.

El pago de la deuda social implica 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, se priorizarán acciones dirigidas a la creación de 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.

## *6 El combate a la inflación.*

La política económica comprende una estrategia para contener progresivamente la inflación.

En años recientes, el ritmo de crecimiento de los precios ha aumentado por la presencia de todos los tipos de inflación. Se acelera, inicialmente, a causa del incremento de costos originado por la liberación del tipo de cambio y las tasas de interés, y por la especulación comercial y financiera; se agudiza por la intensificación de conflictos sociales y el auge de las expectativas; y, más tarde, explota y se generaliza, como resultado de una tremenda expansión monetaria inorgánica para atender un aumento desproporcionado del gasto público y mantener represadas las tarifas de los bienes y servicios públicos.

En el contexto de las estrategias, políticas y proyectos planteados en el Plan, se debe restablecer y mantener un adecuado equilibrio de ciertos precios relativos; reestructurar y buscar estabilizar los costos de producción a partir de la regulación de cinco precios básicos:

- tipo de cambio,
- tasa de interés,
- salarios,
- tarifas de servicios públicos y
- combustibles; y manejar en forma coordinada y eficiente el conjunto de políticas económicas.

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

El país honrará sus compromisos externos en la medida que lo permita la ejecución de este Plan.

El servicio original de la deuda habría alcanzado, en 1988, un suma imposible de cubrir: más del 50% de las exportaciones de bienes y más del 10% del PIB. En este año, ni siquiera todas las exportaciones de petróleo serían suficientes para atender dicho compromiso.

Sólo será posible servir la deuda a los organismos y gobiernos con los cuales se mantenga un flujo positivo de capital. En cuanto a la ban-

ca comercial y a otros acreedores, se deberá renegociar la deuda externa bajo cánones no tradicionales:

Se recurrirá a los varios expedientes comprendidos en el “menú de la deuda”, teniendo presente que ellos no constituyen una solución al problema, y que tienen efectos sobre el mercado de divisas y la estabilidad de la economía en general. Especial atención deben merecer las opciones existentes para la recompra de la deuda externa, los mecanismos de conversión, y los instrumentos para estimular el retorno de capitales ecuatorianos que actualmente se mantienen en el exterior.

Es fundamental activar políticas y mecanismos para atraer inversiones extranjeras.

Pero sobre todo, de la capacidad de la economía ecuatoriana para incrementar y diversificar sus exportaciones en términos de productos y mercados, dependerá en buena medida que se pueda contar con recursos adicionales para financiar las importaciones que demanda el desarrollo nacional.

En el marco del Plan la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones no se consideran antagónicas sino complementarias.

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

La tasa de ahorro debe incrementarse sustancialmente, en especial el ahorro doméstico. Debe aumentar el ahorro generado por el sector público, para cuyos efectos, deberá profundizarse y ejercutarse, sin demora y a cabalidad, la Reforma Tributaria. También será fundamental formular y aplicar una reforma arancelaria y en la administración aduanera, que racionalice y especialice el desarrollo industrial, y, a la vez, evite el contrabando y la evasión tributaria.

Para que crezca el ahorro es necesario incrementar el ingreso na-

cional y mejorar su distribución, para ello es indispensable normalizar y reactivar la economía.

En este sentido, se creará un Fondo Nacional Revolvente para la Reactivación que se formaría con la utilización de instrumentos financieros que sean relativamente neutrales en términos monetarios para fomentar y estimular la reactivación productiva sin crear presiones inflacionarias.

Los límites al crecimiento vienen dados por la disponibilidad de factores reales y por la capacidad para movilizarlos y organizarlos en términos productivos y eficientes. Sólo mediante trabajo e inversión que se traduzcan en aumentos de la producción y el empleo, se puede tener excedentes económicos que permitan reactivar el crecimiento y superar la crisis.

Por eso se proponen las siguientes medidas:

- Eliminar el carácter rentista que ha ido adquiriendo nuestra economía el cual castiga al empresario que asume riesgos y beneficia al especulador.
- Penalizar el consumo suntuario que ha venido limitando el monto de recursos disponible para la inversión productiva y su orientación;
- Propiciar que el crédito canalizado por el sistema bancario y financiero nacional se oriente conforme las prioridades establecidas en el Plan;
- Apoyar el robustecimiento de un mercado de capitales de mediano y largo plazo; y,
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones constantes en la Ley General de Bancos y la Ley de Régimen Monetario.

Este esquema vinculado con la solidaridad social y que significa linealmente la movilización de recursos internos y externos para el desarrollo, debe ser concertado, en sus elementos esenciales en un proceso que se orientará en el más alto nivel gubernamental.

### *9. La reorientación y robustecimiento de la base productiva.*

Desde una perspectiva sectorial, el Plan tiene varias prioridades. La primera de ellas está relacionada con las actividades a desarrollar en el medio rural.

Transformar dinámicamente la agricultura en el menor plazo disponible es una meta que tiene que comenzar a instrumentarse de inmediato. Se instrumentarán sistemas de precios de garantía y de sostén para la producción agropecuaria, se modernizarán los canales de comercialización y distribución del Estado, y se apoyarán todos los sistemas que pongan en contacto directo a productores y consumidores, como las ferias libres. Se realizará el Censo Agropecuario Nacional.

Se garantiza la tenencia de la tierra de los predios eficientemente explotados, pero 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.

Se establecerán áreas prioritarias de reforma agraria conforme los criterios planteados en la Constitución y la Ley: aquellas donde existe alta presión demográfica, en los predios ineficientemente explotados, en las tierras que se benefician de la construcción de obras de infraestructura y riego, y en los proyectos de desarrollo rural. Se dictarán normas para racionalizar la colonización espontánea y se delimitará en forma definitiva el territorio de las nacionalidades indígenas.

En materia industrial, se reorientará la estructura productiva hacia la



producción de bienes de consumo masivo para la población y de aquellos destinados a las exportaciones.

Para administrar este proceso es necesario utilizar instrumentos de planificación y otros de mercado, así como, aprovechar el margen de capacidad ociosa disponible en la economía. Con ello se promoverá la utilización de materias primas e insumos de origen nacional y se potenciará las posibilidades de empleo, en la medida que esos bienes son poco intensivos en capital y en uso de materiales importados.

No está por demás insistir en el carácter selectivo de la reactivación. La estructura productiva es sumamente dependiente de materias primas importadas, y cuando se reactiva aumenta selectivamente la demanda de divisas: mientras más crece, más divisas necesita, lo cual no es conveniente en una etapa de aguda restricción de recursos externos como la que vive el país.

De lo que se trata, entonces, es de articular un esquema de crecimiento sustentado básicamente en nuestros recursos, para lo cual es fundamental transformar la riqueza potencial del Ecuador en fuente activa generadora de nueva producción y bienestar.

Para ello es necesario modificar algunas categorías y normas del funcionamiento social. Por ejemplo, una adecuada distribución del ingreso será el mejor y más eficiente mecanismo para ampliar los mercados y, con ello, incrementar la generación de riqueza.

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

En relación a la educación, se va a dar impulso a un proceso de redefinición de estos servicios en función de los requerimientos de la sociedad y economía nacionales y de las exigencias que plantea el conocimiento contemporáneo. En este sentido, se contempla consolidar la educación básica en el país -primaria, alfabetización y ciclo básico- en la perspectiva de mejorar el nivel general de instrucción

de la población y de hacer realidad la universalización del derecho a educarse del pueblo ecuatoriano.

Se busca romper la excesiva sectorialización que han tenido los enfoques de las políticas educativas. Se busca fortalecer la educación técnica, profesional y la investigación en sus variadas formas: capacitación profesional de técnicos de nivel medio, tecnólogos, universitarios a nivel de grado y postgrado en función de las demandas específicas que plantean los mercados de trabajo, las innovaciones tecnológicas y el conocimiento científico. De igual forma, se estimulará el que los procesos educativos incorporen un tratamiento adecuado de temas y problemas relativos a la drogadicción, a la juventud, a la mujer, culturas vernáculas, entre otros. Especial interés es el fortalecimiento de la cultura nacional que constituye un elemento fundamental de la estrategia.

De especial importancia en este proceso es lo relacionado con la identidad cultural, la cual será fortalecida a partir del reconocimiento de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales de las nacionalidades indígenas.

Atención especial se dará a la investigación y fomento de las manifestaciones culturales del país.

### *1. Construcción de una democracia participativa.*

Para que la democracia se convierta en una eficiente herramienta de Gobierno es necesario que cambie no sólo el sistema de planificación sino el estilo de hacer política.

No obstante el remozamiento jurídico institucional del Estado, con el que se selló el retorno al régimen democrático, poco se ha adelantado en la sustitución de prácticas políticas arraigadas, que se sustentan en el crecimiento cuantitativo de las clientelas electorales, la búsqueda del éxito inmediato, el pragmatismo, la manipulación de la

organización y participación popular, la separación entre el discurso y la acción.

Es bajo este nuevo enfoque que el Gobierno Nacional puede y debe movilizar a las distintas fuerzas sociales para que enfrenten, definan y resuelvan su hacer poniendo por delante el interés nacional y la necesidad de sentar las bases de un desarrollo autosostenido. La inexistencia de una tradición de concertación en la sociedad civil puede ser superada a través de una estrategia comunicacional que ponga énfasis en la identificación de prioridades y en la necesidad de concertar esfuerzos para enfrentarlas.

## *12 La ciencia y tecnología.*

El Ecuador requiere iniciar con urgencia un proceso de modernización de su aparato productivo de bienes y servicios. Para que ello ocurra es menester que el Estado apoye la estructuración de un sistema que con el concurso de las empresas, las universidades e institutos de investigación, recoja y adapte los avances tecnológicos internacionales, y sea capaz de aplicarlo y difundirlo en forma especializada y selectiva en el aparato productivo.

### **Opciones estratégicas de política económica y la alternativa macroeconómica del plan.**

Los planes económicos y sociales se reflejan necesariamente en determinadas propuestas de política económica.

La realidad ecuatoriana muestra desde hace años dos grandes orientaciones estratégicas de política económica que buscan prevalecer en la acción de los gobiernos; las políticas monetaristas ortodoxas que privilegian el ajuste recesivo por un lado; y aquellas preocupadas por la reactivación del aparato productivo. En base al modelo macroeconómico CONADE-ILPES se identifican dos opciones posibles y alternativas que se han denominado de ajuste recesivo y de ajuste reactivador, que reflejan tales orientaciones de política.

La opción recesiva responde a las características propias de las políticas tradicionales. La opción reactivadora sería la expresión de la política económica que intenta revertir la recesión y el estancamiento, mediante un crecimiento de la producción.

Los supuestos de política económica que caracterizan a la opción recesiva, son los siguientes:

- Reducir el gasto público con el propósito de disminuir el déficit fiscal a un porcentaje pre-establecido en relación al PIB.
- Elevar las tasas de interés para restringir el crédito y evitar la dolarización.
- Acudir a elevaciones salariales en porcentajes menores a las tasas de inflación pasada.
- Devaluar la moneda nacional
- Liberar los precios de los bienes y las tarifas de los servicios

Aparte de estas medidas tradicionales, en los países en que se puso en vigencia el modelo neoliberal, los programas de ajuste igualmente incluían medidas en otras áreas tales como las siguientes:

- En lo comercial, optan por una drástica reducción de aranceles,
- En lo laboral, se pretende crear un mercado de libre contratación de la fuerza de trabajo.
- En lo tributario, se plantea reducir la presión tributaria.

En contraste con la concepción recesiva, las propuestas de reactivación plantean las siguientes medidas básicas:

- Reducir el gasto público en forma selectiva, diferenciando el gasto

productivo del improductivo, y de donde la disminución debe circunscribirse al segundo.

- Otorgar determinados grados de liquidez a la economía a través de procesos selectivos en la orientación del crédito y establecer tasas preferenciales.
- Recuperar o mantener, la capacidad adquisitiva de los sueldos y salarios
- Proponer políticas de precios que combinen el control con reajustes.
- Incentivar la inversión pública y privada

El Plan de Desarrollo adopta la opción de ajuste con reactivación, que considera a 1989 como el año en que se alcanzan ciertos equilibrios macroeconómicos básicos con el menor costo social.

### **La alternativa del Plan.**

Frente a la situación de empobrecimiento generalizado, achicamiento del aparato productivo, inestabilidad social y política que ofrece para el país la opción de ajuste recesivo, no queda desde la perspectiva del Plan, otra alternativa que la de **OPTAR POR UNA ESTRATEGIA DE AJUSTE CON REACTIVACION.**

El Plan Nacional Económico y Social para el período del Gobierno Constitucional del Presidente Dr. Rodrigo Borja Cevallos, establece los lineamientos siguientes:

- Reajustar la economía, de manera de compatibilizar el crecimiento con los equilibrios básicos. Esto es buscar un ajuste con crecimiento selectivo, de carácter expansivo, basado en el fomento de las exportaciones, en la sustitución eficiente de las importaciones y en una equitativa distribución de los costos y beneficios.

- Propender a fortalecer la paz social, mediante la generación de empleo y el mejoramiento paulatino de la condición de vida.
- Sentar las bases para superar la actual dependencia de la economía respecto al petróleo, promoviendo principalmente el desarrollo de los sectores agropecuario, minero, piscícola, turismo, silvícola y artesanal.
- Mejorar la productividad y eficiencia de todos los sectores productivos de la economía, especialmente del sector industrial.
- Reducir la transferencia de recursos al exterior, y considerar el servicio de la deuda como una variable de ajuste residual.
- Reorientar el aparato productivo.
- Reorientar el proceso de industrialización, dando prioridad a las industrias productoras de bienes de consumo masivo y de exportación.

La propuesta de ajuste con reactivación determina los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1988-1992. Esta propuesta macroeconómica se manifiesta en un comportamiento dado de las diferentes variables macroeconómicas, y permite extraer las siguientes conclusiones:

- El logro de las metas establecidas en el Plan está condicionado a que el ritmo de crecimiento del producto interno bruto (PIB), sea del 1.9 por ciento en 1989 y que el promedio de los tres últimos años alcance al 3.6 por ciento.
- La evolución prevista para el PIB se sustentará principalmente en la expansión de las actividades no petroleras.
- Los sectores que alcanzarán los mayores ritmos de crecimiento serían, en su orden, los de electricidad, gas y agua, por las obras

de infraestructura de arrastre que se ejecutan actualmente en el mismo. Otros Minerales, básicamente por el acelerado desarrollo que se registra en la producción de oro; el sector agropecuario, que respondería a la reorientación planteada para el aparato productivo; la construcción, actividad que aceleraría su ritmo de crecimiento a partir de 1991 por dinamización de la inversión; especialmente de la privada; y el sector manufacturero, principalmente hacia fines del período cuando debería producirse una mayor ampliación de la capacidad instalada.

- El crecimiento del PIB establecido para el Plan, especialmente del PIB no petrolero, requerirá de un incremento constante de la inversión a partir del segundo año, esfuerzo que recaerá fundamentalmente en el sector privado.
- El Plan supone un importante crecimiento del consumo privado vía rosubstecimiento de la demanda interna, y un menor ritmo en el consumo de las administraciones públicas por las restricciones que actualmente presenta y que se estima continuarán en los próximos dos años.
- Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992 propone que el desempleo abierto se reduzca del 14.3 por ciento que habría alcanzado en 1988 a un 12.3 por ciento en 1992.

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

Las difíciles condiciones en que se desenvuelve la sociedad ecuatoriana las tensiones sociales acumuladas, la crítica situación de la economía en los actuales momentos, las expectativas de cambio que generan las nuevas políticas del gobierno nacional y la incierta situación de la economía internacional, califican al período 1989-1992 como difícil y de transición. 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.

La corrección de estas distorsiones, supone, a su vez, la aplicación de políticas de largo aliento y la redefinición del estilo de desarrollo. Del cúmulo de problemas que caracterizan la situación del Ecuador, se identificaron aquellos que tienen mayor trascendencia para el desarrollo y la vida del país, y que a su vez, son aspectos centrales de preocupación de este Plan.

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

El estilo de desarrollo ha inviabilizado la consolidación de la identidad nacional a partir de las vertientes que la conforman.

El objetivo general se resume en “fortalecer la identidad nacional y reconocer el carácter multinacional y pluricultural del país”, lo que implica democratizar la cultura, alentar su producción apoyando a sus trabajadores y respetando la libre expresión. Asegurar a las nacionalidades indígenas su desarrollo, participación política, recreación y fortalecimiento de su cultura; reconocimiento constitucional del Ecuador como país multinacional y plurilingüe; reformar las leyes nacionales de Cultura, del Libro, de Tierras Baldías y Colonización y de INCRAE, entre otras acciones.

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

Es palpable la inexistencia de un sistema de información y comunicación para la planificación y desarrollo. El objetivo es “elaborar una política de comunicación social o 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 subregional 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.*

Un problema central es la poca representatividad de los intereses mayoritarios. Una de las constantes es la tendencia a dar mayor importancia a la democracia formal que a sus contenidos, dando lugar a que busque el acuerdo con los principales grupos de presión económica como base para la estabilidad política.

Se define como objetivo “mejorar la representatividad de las instituciones de la democracia formal y contrarrestar la informalización de los canales de mediación político-institucional”.

Los proyectos de acción que contribuirán a estos propósitos son: el democratizar el funcionamiento de los partidos, priorizar una política social integrada, fortalecer la coordinación de los frentes económico y social e impulsar las organizaciones de base.

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

La autonomía relativa del Estado frente a los grupos de presión económica se ha reducido, lo cual resulta socialmente negativo.

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.

Se establece como objetivo general el “fortalecer la organización participación y movilización social”, para lo que corresponde realizar una mayor autonomía de las organizaciones, otorgar libertad a los voceros organizativos, contribuir a la solidaridad entre las organizaciones de los sujetos sociales subalternos, e incidir sobre la ruptura entre el proceso socio organizativo popular y la representación política.

### *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. También las empresas indirectamente dependen del Banco Central, porque el sistema financiero privado financia actividades productivas con recursos de aquel. Se define como objetivo general 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, impulsar las reformas legales para capitalizar las empresas 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, transformar compañías financieras en bancos y financieras, estimular la participación voluntaria de los trabajadores en el capital de las empresas, incrementar el coeficiente que se destina a reservas de capital de los bancos y financieras, entre otras acciones.

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

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 y una articulación tradicional y dependiente con la economía internacional.

### *Sector agropecuario*

Este sector entre 1980-1987 creció a un 4.3% anual. Presentó saldos positivos crecientes en su balance comercial.

El objetivo general es “reorientar la estructura productiva a la satisfacción de las necesidades básicas sin descuidar la producción orientada a la exportación”. Esto exige incrementar la producción y la productividad orientada al mercado interno, junto con atender el abastecimiento de materias primas para la industria y contribuir a diversificar las exportaciones, fomentar la asesoría técnica integral, promover el uso de semillas y plántulas de buena calidad, controlar plagas y enfermedades, tecnificar el agro, fomentar la ganadería de leche y carne y la ganadería menor, proyectar servicios de apoyo a la producción pecuaria, y trazar un programa crediticio para financiar actividades agrícolas, pecuarias, forestales, movilización de producción y adquisición de maquinaria.

### *Sector industrial*

El desarrollo del sector fue financiado “desde afuera” por las divisas petroleras y los créditos externos. Entre 1983-1987 la tasa de crecimiento cayó en 0.8% anual, frente a un 8.1% promedio de 1975 a 1982.

La industrialización se caracteriza por su integración horizontal antes que vertical. Las unidades presentan una gran heterogeneidad tecnológica. El autofinanciamiento de empresas privadas en 1987 fue apenas del 12.7%.

Se establece como objetivo genral el “reorientar la estructura productiva a la satisfacción de las necesidades básicas sin descuidar la producción orientada a la exportación”.

Para esto se establecerán normas claras para favorecer la inversión productiva, la desconcentración del capital y la despolarización geográfica, entre otros aspectos. Entre los principales proyectos de acción se sugiere: la desagregación tecnológica de los proyectos de inversión, apoyo a la infraestructura básica, aprovechar las potencialidades del sector primario y de la industria existente, revisión del marco legal e institucional, suscripción de convenios de cooperación y aprovechar la cooperación técnica externa.

#### *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; y, los centros de investigación responden parcialmente a las exigencias del país.

Se persigue como objetivo general el “estimular el desarrollo de la ciencia y la tecnología en función del aporte a la solución de los grandes problemas nacionales”.

Entre otros proyectos de acción a impulsarse se anotan: el reactivar el Comité Nacional de Transferencia de Tecnología, inventariar el potencial científico y tecnológico, divulgar las actividades nacionales de investigación, organizar el Centro Nacional de Referencia de Información Científica y Tecnológica.

### *9. Desarticulación espacial en lo físico, político, económico 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.

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, estimular 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.

Asimismo, se pondrán en práctica programas de descentralización administrativa en las principales ciudades del país: Quito y Guayaquil, en particular en esta última, que apunten a establecer núcleos de gobierno municipal a nivel de sectores de la ciudad, con capacidad para solucionar problemas específicos de esos sectores.

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

El aprovechamiento de los recursos naturales está en función de intereses particulares y no del patrimonio de la sociedad. Hay un inadecuado manejo del suelo, uso de tecnologías contaminantes, extracción de recursos a un ritmo superior a su renovabilidad. No se ha superado el enfoque economicista sectorial y de corto plazo para enfrentar el problema.

Se define como objetivo general el “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.

En consecuencia vienen a constituirse en proyectos de acción: el ordenamiento ambiental del país, la conformación de la Red Nacional de Formación Ambiental, el adiestramiento docente sobre esta temática, los planes de manejo de cuencas hidrográficas, el Programa de Recursos Costeros, el Plan de Manejo Turístico de Galápagos, el control de la contaminación del agua por desechos domésticos e industriales, el control de las áreas afectadas por las actividades hidrocarburíferas y la forestación y reforestación, entre otras.

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

Se advierte la alta dependencia de la economía ecuatoriana del sector energético de recursos no renovables y de la fluctuación de los precios del petróleo, el agotamiento de reservas, la falta de racionalización en el consumo, transporte y distribución, y ausencia de una política coherente de precios.

Para contrarrestar los problemas planteados, 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 substituir el uso del petróleo por otras fuentes energéticas, racionalizar y ahorrar energía, explotar racional y técnicamente los yacimientos, elevar el nivel de reservas, desarrollar fuentes renovables y tecnologías razonables, racionalizar el consumo social, espacial y sectorial de la energía comercia. Entre los principales proyectos a concertarse está, constituir el Instituto de Investigación Científico Tecnológico del Area y expedir una nueva Ley de CEPE.

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

El éxito en la obtención de las metas del Plan, exige identificar y poner en acción un conjunto de políticas y mecanismos que en forma coherente y concertada, movilice los recursos internos y externos, tanto financieros como humanos, hacia la atención de los siguientes problemas críticos:

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

La atención de este problema exige actuar en diferentes niveles de política económica y ejecutar acciones, que permita 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.
- 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 doméstico en esta etapa de crisis. Especial importancia tendrá, la aplicación urgente y cabal de la Reforma Tributaria en curso.
- Especial atención se otorgará al “campo” ecuatoriano, lo cual incluye una serie de acciones en materia reforma de agraria y de estímulo a la producción de alimentos básicos, industrias de alimentos, comercialización, infraestructura (riego, caminos vecinales), y 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.

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

Con el objeto de controlar la inflación 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 sujetos por ley a control por parte del Estado.
- 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 y los reduzca.
- Regular la liquidez monetaria.
- Promover la organización de los consumidores en defensa de sus intereses.
- 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, así como estimular la formación de mecanismos alternativos de comercialización con la participación activa de productores y consumidores.

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

Teniendo presente como principio rector la decisión de honrar el servicio de la deuda en forma compatible con los requerimientos de la economía, y 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 no convencionales a los problemas de la deuda. Tales soluciones deben considerar:
  - El ritmo de crecimiento del producto.
  - La capacidad adquisitiva de las exportaciones.
  - El flujo de recursos de cooperación y financiamiento internacionales.
  - El respeto a la autonomía del país.
  - El valor real de la deuda conforme su cotización en los mercados internacionales.
  - La conversión de la deuda en nuevos proyectos prioritarios.
  - Propiciar una sólida y creciente cohesión interna.
  - Iniciar el pago de la deuda social con el pueblo ecuatoriano.

#### *4. Acciones para resolver la crisis fiscal.*

Con el propósito de reducir el déficit en el sector público a límites compatibles, se adoptarán las siguientes medidas:

- Intensificar la aplicación de las Reformas Tributarias.
- Priorizar las inversiones y racionalizar el gasto público.
- Reformar el sistema de distribución de los ingresos fiscales.
- Reestructurar los entes empresariales públicos.
- Proceder a una reforma del sistema arancelario y aduanero.
- 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 erradi-

car el analfabetismo, ofrecer progresivamente servicios de salud, de atención médica familiar en el país, y ejecutar programas tendientes a solucionar las necesidades de vivienda de los estratos sociales más pobres del 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, y las condiciones financieras de la economía.
- Establecer el Fondo de Desarrollo Social (FODESO) con una suma anual equivalente al 1% del PIB.
- 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.
- Apoyar la consolidación del Frente Social y la inclusión de uno de sus miembros en el CONADE.

### **Plan de Inversiones.**

En el marco de la estrategia de desarrollo trazada por el Gobierno Nacional para el período 1989 a 1992, se inscribe el Plan de Inversiones para 1989, como respuesta a las necesidades de reorientar la gestión productiva.

### *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 seccionales, empresas públicas y organizaciones autónomas no financieras.

Si bien se excluye las inversiones de las entidades financieras públicas como Banco de Fomento, BEV, CFN, y demás del grupo, sí se toma en cuenta el financiamiento que éstas generan para los proyectos del sector público no financiero.

El concepto de Inversiones para 1989 corresponde al gasto anual previsto en cada proyecto ya sea por adquisiciones de bienes así como por construcción de obras y aún gastos de mantenimiento y reparaciones de los bienes de capital.

### *Criterios para la formulación del Plan de Inversiones.*

El Plan de Inversiones para 1989, que actualiza el Plan entregado en septiembre de 1988 para la elaboración de la Proforma Presupuestaria del año en curso, contiene en alta proporción, obras en ejecución que han sido acogidas precautelando los recursos ya invertidos, y con propósitos de acelerar su terminación; en especial si van a redundar en beneficio de amplios grupos sociales y productivos.

### *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 los 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) entre los cuales se destaca la infraestructura de almacenamiento y servicios de comercialización, inclusive asignaciones para formar una reserva especial de alimentos; además constan proyectos para el desarrollo de la pesca y la manufactura, la generación de energía, la explotación de hidrocarburos y minas, los cuales captan el 24.1% 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 el fomento del empleo, la educación, salud y las acciones de bienestar social y desarrollo rural. De 170.000 millones de sucres asignados a este grupo de desarrollo social, los 115.000 millones, o sea el 21.8% del total, son para obras de salud, que incluyen nutrición e infraestructura sanitaria; el resto, 55.000 millones, se distribuyen en los demás campos mencionados.

El Fondo de Desarrollo Social cuenta únicamente con los recursos de que dispone al momento, o sea el rendimiento del impuesto a los vehículos. Constituye una aspiración de la Secretaría General de Planificación el que cuente con ingresos equivalentes al 1% del Producto Interno Bruto (alrededor de 53.000 millones en 1989). De cumplirse este propósito la orientación del gasto privilegiará sustancialmente a las áreas sociales, con lo cual ascenderían a una participación del 37% en el Plan de Inversiones.

## *2. Principales Programas de Inversión 1990-1992.*

El Plan propone como los principales programas de inversión para

el período 1990-1992 un total de 49 programas, dentro de los cuales se establecen con el carácter de principales un total de 546 proyectos o programas de inversión, con una inversión total de 3.050.136 millones de sucres de 1988, distribuidos en la forma que se establece en el siguiente cuadro:

**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
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

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

Sector	Número de subprograma o proyecto	Inversión total 1990-92	Estructura porcentual
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	19.322,3	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>100,0</b>

Fuente y elaboración: Secretaría General de Planificación.

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

Sectores	Número de subprograma o proyecto	Inversión total 1990-92	Estructura porcentual
<b>PRODUCTIVOS</b>			
1 Agropecuario	74	122.850,2	4,22
2 Pesca	10	27.517,5	0,94
3 Manufactura	24	238.644,0	8,19
4 Hidrocarburos	7	696.600,0	23,92
5 Minería	8	23.056,3	0,79
6 Turismo	13	26.764,1	0,92
Subtotal sectores productivos	136	1'135.432,1	38,98
<b>INFRAESTRUCTURA ECONOMICA</b>			
7 Vialidad	28	97.358,1	3,34
8 Transporte aéreo	7	92.377,2	3,17
9 Transporte ferroviario	9	59.966,8	2,06
10 Transporte acuático	7	39.312,6	1,35
11 Electricidad	10	95.902,6	3,29
12 Energías no convencionales	6	888,0	0,03
13 Gran irrigación	11	362.461,3	12,44
14 Mediana y pequeña irrigación	15	40.182,6	1,38
Subtotal infraestructura económica	93	788.449,2	27,07
<b>INFRAESTRUCTURA SOCIAL</b>			
15 Construcción y equipamiento hospitalario	20	68.540,7	2,35
16 Alcantarillado y saneamiento	8	19.322,3	0,66
17 Agua Potable	13	95.648,3	3,28
18 Estudios regionales	10	9.984,4	0,34
19 Desarrollo urbano	31	179,9	0,00
20 Proyectos de desarrollo regional	82	22.888,9	0,79
21 Ciencia y Tecnología	8	12.449,2	0,43
22 Equipamiento urbano	13	55.654,4	1,91
Subtotal infraestructura social	185	284.668,1	9,77
<b>SOCIALES</b>			
23 Atención de la salud	6	39.337,0	1,35
24 Nutrición	7	48.617,0	1,67
25 Vivienda	3	66.046,3	2,27

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

Sectores	Número de subprograma o proyecto	Inversión total 1990-92	Estructura porcentual
26 Bienestar Social	7	81.234,2	2,79
27 Educación primaria	3	887,5	0,03
28 Educación media	2	8.628,5	0,30
29 Educación superior	15	5.357,8	0,18
30 Educación básica popular	6	34.084,6	1,17
31 Educación técnica	4	11.086,0	0,38
32 Proyectos educativos especiales	2	9.140,9	0,31
33 Cultura	12	3.639,5	0,12
34 Empleo Emergente	1	45.000,0	1,54
35 Organización y participación popular	9	41.962,3	1,44
36 Promoción del empleo	4	27.683,5	0,95
37 Capacitación y Formación Profesional	7	15.326,0	0,53
38 Recursos naturales y medio ambiente	23	10.963,6	0,38
39 Seguridad Social	5	60.631,0	2,08
Subtotal sectores sociales	116	509.625,7	17,50
<b>SERVICIOS</b>			
40 Telecomunicaciones	10	192.900,0	6,62
41 Correos	3	810,0	0,03
42 Información y comunicación social	3	831,7	0,03
Subtotal sectores servicios	16	194.591,7	6,68
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>546</b>	<b>2'912.716,8</b>	<b>100,0</b>

Fuente y elaboración: Secretaría General de Planificación.