

REPUBLICA DEL ECUADOR

**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL**

PROPIEDAD DE LA
BIBLIOTECA DEL ISEN

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES**



CUERPO DE CURSANTES

**VIII Curso Superior de Seguridad Nacional y
Desarrollo**

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

↖ " CAPACIDAD REAL DEL SECTOR PUBLICO PARA LA ↗
EJECUCION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO "

↙ Econ. Marcelo Sandoval Anda ↘

1.980

PROLOGO

Existe real conciencia de los problemas nacionales, de la necesidad de afrontarlos por lo urgente que resulta para el desenvolvimiento nacional y por constituir la base para el crecimiento futuro.

Por otra parte, también hay clara conciencia de lo limitado que resulta el capital que se halla disponible para financiar los servicios y obras que esas soluciones demandan y nace, entonces, la idea de encontrar fuentes nuevas para obtener tales recursos y cuando éstos no están disponibles en cantidad y oportunidad suficientes, el dramatismo es grande y no es raro que gobernantes y gobernados se vean en una encrucijada, lo que no permite decidir y parece cerrar todas las posibilidades de realizar obras o prestar servicios tan necesarios y urgentes.

Frente a estas situaciones, que más que de excepción son lo común en países como el nuestro, nace la idea de planificar. Es un reto a los países atrasados procurar un crecimiento y que éste sea mejor asignado tanto en responsabilidades cuanto en repartir sus frutos, puesto que si ello no es posible y ejecutado en menor plazo, la diferencia con aquellos pueblos que lograron despegar se va agrandando y por tanto ellos van captando más cada vez en el estrecho mundo que hoy vivimos y que es, precisamente, producto del adelanto tecnológico, que no permite que nadie se sustraiga de esa enorme dependencia que ha creado so pena de perecer o empobrecer cada vez más.

La idea de planificar nace, pues como una solución para la estrechez de los recursos y enfrentar tantas necesidades y derivado de ello, la racionalidad que es requerida para su uso en aquellos conjuntos de fines que mejor pueden servir para los objetivos del desarrollo, esto es, los que de manera coherente pueden producir mejores resultados en el desarrollo de un país.

En consecuencia, se planifica porque es necesario realizar un proceso de ejecución de obras y de prestación de servicios, y en ello establecer un orden de graduación y secuencia de las distintas soluciones que son factibles de tomar en el marco de un conjunto de recursos limitados.

Conviene que se haga explícito que el planificar, no sólo es un problema de recursos financieros y de encontrar fuentes de donde extraerlos, es, y tal vez esto constituye lo más importante, el disponer de lo que se entiende por recursos reales, entre los cuales podemos citar: horas-hombre de trabajo, tanto de personal calificado en los distintos niveles y especializaciones como de la clase y en el sitio que se requiere, o de toneladas de materiales básicos como cemento, hierro, etc. que son de uso difundido y empleados por el gobierno y los privados, o de servicios que se prestan unos sectores económicos a otros. Esto es un aspecto de dependencia de elementos que directamente se transforman en obras y que pueden ser, en última instancia, los que definan la posibilidad de hacer real una obra, aunque existan los recursos financieros, que no son sino un medio o una vía de canalizarlos y que pese a su importancia pueden perder significado si no pueden captar los recursos reales.

Así mismo, se planifica no sólo/^{por}lo antes expuesto, de otra manera los países desarrollados no la necesitarían; porque no todo lo que se puede es aceptable hacerlo; incuestionablemente la planificación aparte de solucionar y ordenar, tiene que calificar lo que hay que hacer; es decir, siendo el hombre el que en última instancia será el único beneficiario, aparte de los factores puramente económicos tiene que considerar cuestiones de carácter social y decidir aquello que mejor cumpla con los más altos fines que se propone en materia de distribución.

Le preocupa a la planificación el empleo como primera forma de redistribución de ingresos y riqueza y tiene que velar por que la ejecución de un conjunto de obras tengan el más alto impacto en toda una nación y en los estratos de la población que contiene, procurando que las formas y mecanismos utilizados constituyan vías en las que no se pueda dar marcha atrás en el terreno andado, tanto en la participación en el producto de los proyectos que se ejecutan como en la estructuración de la sociedad y de la nación como conjunto, estableciendo a la vez formas que no permitan la acumulación exagerada en sólo unos sectores económicos en tanto que otros van marginándose y perdiendo su capacidad; tiene que ver los mecanismos que sean más efectivos en la ampliación de la participación general y la intervención estatal, como mediadora y redistribuidora del producto social.

La planificación es, entonces, un proceso permanentemente remozado que persigue establecer un orden estrictamente lógico en las acciones sociales y económicas de una nación para alcanzar los objetivos de desarrollo socio-económico bien definidos en función de las circunstancias y necesidades más urgentes, que combina recursos reales y materiales en un conjunto coherente de acciones para alcanzar el uso alternativo óptimo de los mismos y maximizar su producción en beneficio para la sociedad.

La planificación es un alto grado de racionalización del uso de los recursos en los distintos fines que demandan de ellos, pero procurando que ese empleo sea capaz de producir un desarrollo armónico y equilibrado tanto sectorial como regionalmente, de tal suerte que el crecimiento nacional sea positivo sin producir problemas de concentración o de absorción por unos sectores o regiones en desmedro de los otros.

" CAPACIDAD REAL DEL SECTOR PÚBLICO PARA LA
EJECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO "

C O N T E N I D O :

PROLOGO		1
CONTENIDO		4
LISTA DE TABLAS		6
INTRODUCCION:	Las Críticas más Comunes, sus Fundamentos y el Análisis respecto a la Realidad de la Ejecución del Plan	7
CAPITULO I:	Enfoque de las Acciones del Sector Público	14
	A. Las Características de Nuestra Economía	14
	B. Agrupación de las Funciones del Estado	16
CAPITULO II:	Identificación de los Lugares en que Radica la Capacidad	21
	A. Factores Políticos	22
	B. Factores Técnicos	24
CAPITULO III:	La Capacidad de Ejecución	27
	A. Capacidad Financiera	28
	1. Generalidades	28
	2. Capacidad Directa	28
	3. Capacidad Indirecta	31
	B. Capacidad Real	34
	1. Los Recursos Humanos	35
	2. Recursos Técnicos	36
	3. Recursos Materiales de Uso Difundido	39

CAPITULO IV:	Capacidad de las Acciones Públicas	41
	A. De las Acciones Directas	41
	1. La Programación del Sector Público	41
	2. La Organización Administrativa	45
	3. Las Acciones de Acumulación	49
	4. Las Acciones de Producción	50
	B. De las Acciones de Regulación	53
	1. Los Incentivos Fiscales	56
	2. Los Problemas Políticos.	57
CONCLUSION		60
TABLAS		66
SIGLAS		71
BIBLIOGRAFIA		72

LISTA DE TABLAS

1.	Aporte del Gobierno al PIB, años 1980-84	66
2.	Incremento de Ingresos Públicos por Reforma Tributaria, años 1980-84	67
3.	Relación del Servicio de la Deuda Externa con las Exportaciones, años 1980-84	68
4.	Importancia del Sector Público, años 1980-84 (consumo e inversión)	69
5.	Extracto de la Cuenta Financiera Consolidada del Sector Público, años 1980 y 1984.	70

INTRODUCCION

Las Críticas más comunes sus Fundamentos y el Análisis respecto a la Realidad de la Ejecución de un Plan de Desarrollo.

Se ha puesto, y con mucha razón, grande esperanza en un Plan de Desarrollo como una forma efectiva e inmediata de desarrollar el país; esto es, de lograr una solución satisfactoria y en corto plazo de todos los problemas nacionales; pero tal expectativa de suyo resulta poco real puesto que todas las características de un Plan no son precisamente una seguridad para alentar esas expectativas.

Consideremos primero que es un documento conteniendo un conjunto de políticas y medidas cuya efectivización depende de tantos imponderables que no pueden considerarse elementos fijos que permitan ejecutar un plan; así mismo, siendo la planificación un instrumento de economías socialistas en que se lo impone, y todos los agentes económicos se someten a las metas establecidas, en un país como el nuestro no puede funcionar a cabalidad ello, si por un lado considera a la economía dividida en dos partes: la privada y la pública en que para la una, el Plan es meramente indicativo y para la otra es normativo; pero en este segundo caso tal obligatoriedad es muy relativa por la poca cohesión existente en un sector público altamente fraccionado y con incrustaciones de unos sectores muy intrigantemente llamados "autónomos" para estos fines y con una libertad casi absoluta para decidir y efectuar lo que consideren necesario por su cuenta.

Por otra parte, un plan se basa en una serie de expectativas que como tales pueden o no ocurrir y por tanto darle posibilidad de hacerse realidad o dejarlo trunco en partes o en el todo; como hechos presupuestos, los planes basan su realización en la certeza que con tales presupuestos se materialicen; puede no ser así, y

entonces se corre el riesgo de desviaciones que pueden restar efectividad al Plan. No es, por tanto, dable pensar que pueda lograrse una precisión matemática en la ejecución de un plan.

De otro lado, un plan puede hacerse efectivo en su totalidad o en partes, pero ello no interesa en cifras financieras, sino en logros reales, pues esos son los que solucionarán los problemas; pese a tener gran valor, ni siquiera en términos físicos tiene sentido absoluto un plan, es en función de las circunstancias que los logros son valederos y si cumplen o no los requisitos que les asigna la planificación; la oportunidad puede constituir un factor mucho más valioso y efectivo en el desarrollo, que las cantidades. Así mismo, puede ser que la actividad pública haya sido lo suficientemente incentivadora para el sector privado y que éste haya respondido en mejor forma, compensando las deficiencias del primero, pero cumpliéndose un plan en lo básico.

Es, con toda seguridad, la falta de una evaluación estricta y completa la que no ha permitido que los círculos administrativos, gubernamentales en general, los políticos y sociales puedan conocer la bondad o defectos de los planes y ubicar en su efectiva dimensión las expectativas que de ellos pueden derivar. Por todo esto, las críticas por lo regular se basan en un conocimiento apriori o en el mejor de los casos, en evaluaciones parciales y muchas veces basadas en cuestiones meramente financieras.

Si se quiere resumir las críticas más comunes es necesario que de ellas se extracte lo sobresaliente y lo que es verdaderamente importante para los fines de la planificación y particularmente lo que abona a este trabajo, en materia de capacidad para una ejecución satisfactoria de un plan de desarrollo. Puesto que por lo general las críticas son variadas pero referidas a partes que no tienen relevancia o fundadas en conceptos errados o en base de un conocimiento

parcial o aún parcializado de las situaciones que involucra, o con referencias limitadas, es necesario y justo una recopilación de ellas y presentar la crítica correspondiente.

En primer término, es común que se critique a la planificación y al plan por no hacer explícitos los resultados que se obtienen al cabo de un período, y en esto hay mucha razón porque lamentablemente no se ha logrado llegar a institucionalizar la evaluación completa, sino parte de ella; siendo una tarea fundamental, se la cumple parcialmente y luego entrega información fraccionada, no contando por ello el sistema con un instrumento de retroalimentación efectivo que permita conocer la forma, la calidad, cantidad y la oportunidad de los logros y los efectos económicos de la realización de los planes. Sin embargo, hay que pensar que no porque no existan libros sobre los resultados, no se valoren aquellos y se los incorpore en el proceso de la planificación.

Luego, hay que considerar que la planificación engloba a toda la economía y en una como la nuestra no hay otra alternativa que mantener el comportamiento del sector privado, como una resultante de las acciones públicas y de los efectos que éste produce a través de sus medidas de regulación con el carácter de orientadoras que para ello establece. Las críticas, como es lógico, se presentan precisamente por las diferentes o débiles respuestas que se obtienen de aquél. Mientras al Gobierno General se puede tomarle cuentas aun que sea a través de cifras, al sector privado, que se le deja con la responsabilidad de un gran porcentaje del plan, su incumplimiento nadie reclama y es precisamente el mismo sector privado el que se desanima por el relativo fracaso que le atribuye a la planificación; resulta erróneo que sea quien demanda si es el culpable de las deficiencias; generalmente en abierta oposición a lo que incentiva o se pide con la planificación, se radica o ejecuta proyectos en áreas diferentes y su desasociado es grande si no se copan sus expectativas, sin reflexio-

nar que su desorientación es la que le lleva a esa situación insatisfactoria, por lo regular medida en volumen reducido de beneficios, sin tomar en cuenta que aunque reducidos son beneficios al fin y que de otra manera no los habría obtenido.

Por lo común, las críticas de gente poco conocedora de la materia o a veces interesada, se orientan a lo que se suele atribuir como ineficacia del sector público; se considera que es el responsable del incumplimiento del plan, tomando en cuenta que no pudo ejecutar sus obras ni prestar los servicios ofrecidos, o que sus disposiciones fueron opuestas a los fines del desarrollo; pero no se hace un balance real de las situaciones que debió afrontar, muchas veces distraído de su tarea planificada por controlar sus desaciertos enfrentando problemas coyunturales y esterilizando sus esfuerzos.

En general, el reclamo es creciente y las demandas generalizadas de obras y servicios públicos, en tanto que se escatima, evade o se rechazan proyectos de nuevas leyes tributarias que responden a la base financiera del propio plan, se resiste a la fiscalización, al cobro de los gravámenes que derivan de leyes vigentes, se critica la adquisición de la deuda pública que muchas veces, por lo antes dicho, se vuelve fuente alterna de recursos: es una paradoja, se requiere más acción pública, pero se coarta la misma regateando los recursos. Así mismo, una participación pública es generalmente criticada a pesar de que ella sea inevitable o indispensable para el momento que vive el país, ya sea atribuyendo una invasión a los campos reservados a la actividad privada, ya sea criticando el exagerado gasto público, lo que en este segundo caso, no se entiende cómo puede ser objetado si, o estuvo planificado y fue aceptado desde su inicio o fue un imperativo coyuntural. En otro esquema, también se coarta la capacidad de ejecutar un plan al gobierno cuando se frena de cualquier modo sus medidas indirectas de incentivos o disuasivos, sus políticas cambiarias y monetaria, fiscal o cualquier acción legislativa;

se ataca porque, según los sectores interesados, les perjudica a unos y beneficia a otros.

En resumen, sus acciones directas, con su propia participación o indirectas con las acciones conductoras o reguladoras, se limitan muy especialmente debido a la cuestión política partidista que no toma en su accionar como norma ni como un limitante serio y necesario a la planificación y sus planes.

Otro campo de críticas constituye el que el sector público no tiene una consistencia en su actuación; ciertamente que es uno de los aspectos más álgidos, el sector público en el país es muy disperso y casi por naturaleza parece tender a la discordinación, volviéndose una maquinaria muy compleja y difícil de manejar con consistencia, pero también hay que reconocer que no se trabaja con un conjunto de órganos técnicos sino esencialmente conducidos con criterio de grupo partidista y las posibilidades de concertar sus políticas de acción son muy ténues. No han que desestimar tampoco que la variedad en la economía exige demasiado, puesto que como viene de varios frentes, en especial del fluctuante financiamiento, los esfuerzos por controlar desequilibrios coyunturales le neutralizan esfuerzos que se sus-traen a las acciones de un plan.

Por las mismas razones también se critica la baja productividad del sector público; pero para ello no se piensa con justicia dentro de los límites y normas diferentes en que interviene la actividad privada. Si se quiere hablar de productividad no se ha de juzgar con los parámetros del análisis empresarial, ni aun a las empresas estatales, puesto que la primacía del interés colectivo que conllevan las hace que no puedan preocuparse por los resultados económicos, de utilidades, y por otro lado, tampoco están en la rama en que esto es factible y por tanto se pueda considerar como índice de eficiencia; le han tocado sólo aquellas funciones que de partida no

ofrecen esa perspectiva de utilidad (por eso no las toma la empresa privada) y obligatoriamente conllevan una deliberada política de quebranto y no de lucro.

Así mismo, la actividad pública tiene una alta dependencia no sólo de factores económicos erráticos, sino políticos y sociales más difíciles de manejar y someterlos a un ordenamiento. Si por una parte tienen una fluctuación constante, por ejemplo de la alta dependencia de los ingresos que provienen del comercio exterior, por otra tiene la fuerte dependencia del comportamiento de los intereses políticos y del comportamiento de las masas populares o de las llamadas clases obreras, estudiantiles, profesionales, industriales y comerciales, por citar algunas.

También se critica la falta de efectividad pública sin tomar en cuenta el grado de decisión autónoma que posee. En realidad, para ejecutar un plan se requieren en muchos campos decisiones casi parecidas a las que toma una empresa privada, sobre todo por el carácter de oportunas, lo cual no es posible por múltiples razones; sus indicadores son retardados y demoran en demostrar una situación conflictiva que hay que afrontar y paralelamente debe soportar presiones políticas de todo orden, de grupos interesados, de regiones, etc.; hay también enfrentamientos a su propia estructura por la anticuada legislación, la rigidez de la misma que coarta la agilidad por el afán de asegurar el manejo honrado de fondos; es decir, existen muchos frenos que no permiten aprovechar al máximo las oportunidades que pueden dar magníficos resultados o dejan que la competencia privada se beneficie de ellas.

En otro sentido, el Gobierno es criticado por su falta en ejecutar un plan sin tomar en consideración que esa ejecución depende de múltiples factores y no es sino mera expectativa y resultante de medidas incorporadas en el propio plan, entre las que se

destacan la reforma tributaria, la realización de las exportaciones previstas, en volumen y precios, lo cual puede entrañar un contrasentido, cuando se espera de ellas volúmenes crecientes de tributación y al mismo tiempo se propone trasladar el peso financiero de la imposición de origen externo a la interna y en la generación de mayores tributos como producto de la incorporación de nuevas materias impositivas o nuevos contribuyentes, los cuales por lo regular escapan al peso tributario ya sea por reformas legales, ya por presiones y logros de incentivos fiscales, o por formas jurídicas nuevas que les sustrae de la ley que no ha sido paralelamente modernizada.

Es común que el progreso produzca mayores ingresos tanto privados como fiscales y que esa abundancia relativa y temporal no revierta en obras e inversiones, sino que se desorienten a la fastuosidad y a lo supérfluo, propias de la euforia de la riqueza momentánea; o que en la escasez y ante el apremio por fondos se crea una competencia insana por los productos y entonces se rompa la disciplina en el uso de los recursos. Incluso no sólo respecto a los financieros sino a los recursos humanos, los que siguen siendo preparados en las ramas tradicionales, mal valorados, mal asignados y peor preparados sin atender a las necesidades del futuro; los materiales, en la medida en que dependen de la importación escasean por cualquier motivo, los de uso difundido son un freno al avance de las inversiones y se crea aun un desabastecimiento por la competencia con el sector privado y éste, es por conflicto su único proveedor.

CAPITULO I

ENFOQUE DE LAS ACCIONES DEL SECTOR PUBLICO

Para delimitar el marco teórico referencial en que se va a plantear la capacidad real de ejecución de un plan de desarrollo por parte del sector público en una economía como la ecuatoriana y con un sistema de planificación adoptada de corte capitalista, es preciso que inicie caracterizando un poco estas particularidades, sin las cuales resultaría un estudio quizá parcialmente justificado, pero no debidamente explicado.

A. LAS CARACTERISTICAS DE NUESTRA ECONOMIA

El Ecuador, influenciado por lo que ha ido sucediendo en América Latina, más que como directa necesidad o como política deliberada de acción, ha venido adoptando lo que se ha dado en llamar una forma de "Economía Mixta" que en el sector público se le ha asignado un conjunto más o menos importante de funciones, más allá de las que la teoría liberal conceptuaba como límites a la acción pública, tanto en amplitud como en responsabilidades, pero no se han excluido las fuerzas del mercado como fundamentales orientadoras de las decisiones económicas, y en que tampoco la actividad del Gobierno es neutra y la planificación adoptada se define y actúa en forma relativamente limitada, como normativa para el sector público y meramente indicativa para el sector privado; aunque se advierte en los últimos años una amplia y creciente influencia en la modificación del comportamiento de los agentes económicos y la competencia gubernamental en la directa producción.

La crisis mundial de los años 30 fue la que indujo a que se considerara francamente deficiente la acción liberal que tanto con el comercio exterior como el desarrollo interno no fue suficiente y vió como única alternativa reguladora a la actividad pública. De

aquí arrancan las más importantes modificaciones en la concepción de la participación del Gobierno dentro de la economía.

De esta época vienen aplicando controles al comercio exterior, al mercado de cambios, al financiamiento público sustentándole cada vez más en fuentes internas, a la ocupación para dinamizar la economía con lo cual las políticas pusieron énfasis en el gasto público y en especial en las inversiones con particularidades diferentes a las tradicionales. La industrialización que se fomentaba requirió así mismo, otro conjunto de medidas a través del crédito conducido o la participación pública con empresas en sectores que tradicionalmente se consideraron del sector privado, iniciándose una más franca intervención que fue continuada por controles de precios y salarios así como regulación del abastecimiento y comercialización.

En donde mayor participación estatal se advierte es en el campo de la prestación de servicios sociales o públicos y en algunos insumos estratégicos así como en la instalación de infraestructura, campos en que menos interés ha tenido el sector privado.

Claro está que una cuantificación de la participación pública en la economía es importante, pero sólo en ese campo, es siempre más explicativo el aspecto funcional; esto es que para una mejor evaluación de su actividad, es preciso ver su importancia cuantitativa o composición de sus actividades, conocer en términos reales los efectos de su demanda y de su producción.

En otro sentido, la cuantificación de la actividad pública no puede revelarnos con exactitud todo lo que del ámbito económico está sujeto a la influencia estatal, puesto que no reflejan hasta dónde alcanzan los poderes de regulación que posee al disponer de funciones reguladoras, para citar las más importantes como las

Leyes específicas y los que contienen cuerpos legales generales, tales como los códigos o reglamentos; más aun, si se considera la magnitud que en uno u otro caso pueden influir en la conducta de los agentes privados, en esta situación, dependiendo del grado de decisión y la política de cada gobierno.

De lo anteriormente expuesto queda claro que es muy relevante el conocer los aspectos reales y cualitativos de la participación estatal en la economía y para ello es preciso intentar una agregación propia a ese fin, que desde el punto de vista de la influencia gubernamental permita identificar los aspectos sustanciales enumerados.

B. AGRUPACION DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Se puede identificar en una primera instancia dos grandes sectores de funciones: aquellas relativas a la normatización de la actividad general que se traduce en leyes, reglamentos, normas, etc., y otro grupo de acciones que se desenvuelve en el campo mismo de la producción a través de la prestación de bienes o servicios a la colectividad; sin embargo, esta primera aproximación es muy gruesa y requiere una identificación más detallada, que facilite su análisis, pero prescindiendo de los aspectos jurídicos y administrativos que no tienen relevancia para esto objeto, por ser de carácter formal antes que funcional, que es el aspecto que requiere ser sistematizado.

Desde este punto de vista se puede señalar, como una adecuada agregación de carácter relativo, la siguiente agrupación de las acciones públicas: *

1. Las acciones de Regulación de los agentes económicos;

* Tomado de "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo" de R. Cibbotti y E. Sierra.- Ed. Siglo XXI.

2. Las acciones de Producción de bienes y servicios:
 - a) Producción de servicios esenciales a la naturaleza del Estado
 - b) Producción de bienes y servicios, alternativa o paralelamente a la actividad privada
3. Las Acciones de Acumulación:
 - a) Instalación de capital para sus acciones de producción
 - b) Instalación de capital para la actividad en general, que constituyen economías externas
4. Las acciones de Financiamiento:
 - a) Que proporcionan recursos al Estado para cumplir sus funciones
 - b) Que transfieren ingresos dentro del sector privado.

Como puede deducirse de esta clasificación, implícitamente están considerados todos los entes públicos, cualquiera que sea el nivel que ostenten en la escala de gobierno, con lo cual se trabajaría con una amplia categoría que efectivamente represente a la organización del Estado, esto es que contenga a todos los organismos que integran el sector público, cuya capacidad interesa establecer a través de sus funciones.

Pero hay que aclarar que esta clasificación, como todas, presenta dificultades de agrupación por ser las acciones casi siempre una mezcla de características, pero también hay que convenir que todo depende de los parámetros que se consideren para la definición, la atención que merezca cada uno de éstos y el valor relativo que tienen en función de la primordial finalidad. De tal suerte que la clasificación toma la característica que hace a la esencia de cada acción, la que en última instancia ayuda a la selección dentro del con-

texto de la planificación en que se manifiestan explícitamente sus aspectos más destacados. Así convenida la relatividad de la clasificación, se definen las acciones de la siguiente manera:

Las acciones de regulación son aquellas que están orientadas a inducir un comportamiento determinado, en especial del sector privado; tienen el carácter normativo por excelencia y no necesitan de una movilización sustancial de recursos, a no ser los meramente administrativos que para el caso son irrelevantes; no se refiere, aunque tengan efectos casi iguales, a aquellas otras acciones que conllevan respuestas más o menos importantes, como es el caso de las acciones estatales de producir bienes y servicios o realizar inversiones, que implican movilización de recursos y respuestas en la composición o demanda de factores, que a su vez influyen en las decisiones que se derivan del mercado.

Estas acciones se plasman en su generalidad en leyes, reglamentos, códigos, ordenanzas, disposiciones administrativas, resoluciones, etc., que se refieren a normas que tienen que ser observadas sobre formas, condiciones, limitaciones, requisitos, etc., a cumplir dentro de algunas actividades u obedecer para el ejercicio socio-económico.

A las acciones de producción de bienes y servicios se las considera propias del Estado cuando se tratan de prestar servicios tales como el funcionamiento de la comunidad y el gobierno y que ninguna empresa estaría interesada en tomarlas a su cargo, tales los casos del orden público, justicia, defensa nacional, etc., que en suma son una gran proporción de los gastos gubernamentales; en general lo que más comunmente se llama administración pública que es indispensable para la comunidad y que es como un sector económico en cuanto a generar un valor agregado, ocupa factores de la producción y produce ciertos bienes y servicios.

En otra sección se agrupan las acciones productivas de bienes y servicios que podrían ser encargadas a la empresa privada, pero que se las viene considerando públicas en nuestras economías; en este sector estarían los servicios de salud, educación, agua, alcantarillado, etc., que se prestan por organismos centrales, seccionales, autónomos o nacionales con autonomía técnica, y que en varios casos se efectúan en un régimen de monopolio o también en competencia con el sector privado, pero sin fines de lucro sino con intenciones de servicio colectivo y bajo una política económica. Su cobertura depende de la ideología del gobierno, a exigencias técnicas en su régimen de explotación, o a necesidades coyunturales o demandas sociales; es decir, el comportamiento público es una típica unidad productora que interviene en la economía.

Las acciones de acumulación, en general, son aquellas que se realizan para incrementar el acervo de capital de la nación, pero conviene diferenciarlas en aquellas que son para la prestación de servicios del propio gobierno y que implican un gasto público directo de operación para su administración o para los servicios públicos, en tanto que las otras son las que sirven para que las utilice la comunidad y el gobierno. sólo corre a cargo de los costos de mantenimiento. Cuando tales obras las ejecuta el propio Estado, pueden confundirse con las acciones productivas.

En último término se encuentran las acciones de financiamiento que no son otras que las dedicadas a movilizar los medios de pago de y al sector público que le permitan trasladar recursos reales para sus diferentes acciones y que se podrían agrupar en tres grandes sectores: el sistema tributario, los precios y tasas, y el crédito público, que tienen mayor relevancia en cuanto éstos sirven para alterar la orientación de los recursos y producir el desarrollo o freno de las actividades, especialmente privadas, según que la

política económica lo decida, o ejercer presiones en el comportamiento individual para influir en el mercado modificando así sus respuestas y las decisiones que de ellas derivan.

Hasta aquí se podría identificar entonces que el Estado puede ser regulador cuando procura que se adopten ciertos comportamientos considerados deseables sin recurrir a la imposición de conductas; redistribuidor a través de las transferencias de poder adquisitivo que lo reorienta entre productores y consumidores; y productor, si directamente entrega bienes y servicios a la colectividad que compiten con los bienes privados. En todo caso sus características se definirán por el énfasis que se ponga en ellas, los recursos reales que se les asigne y la productividad que logren, es decir, se caracterizará de acuerdo a la intensidad y amplitud con que se desarrollen las mencionadas acciones.

CAPITULO II

IDENTIFICACION DE LOS LUGARES EN QUE RADICA LA CAPACIDAD

La identificación de la capacidad para ejecutar un plan de desarrollo por parte del Sector Público puede ser vista desde varios ángulos, cada uno de los cuales presentaría variantes de mucho interés, y por tanto, pretender abarcar ello resulta casi imposible, particularmente en el estrecho lapso y margen disponibles para este trabajo. De esa forma es necesario definir o delimitar tal cuestión máxime si se determina como interés el señalar una capacidad real.

Hay que advertir que una capacidad real va a estar fundamentalmente dada por los recursos reales que tiene un sector público a su disposición o los que estando disponibles en la economía pueden ser movilizadas por él. Entre tales recursos reales están la mano de obra de todo orden, en que destaca la calificada que cada día se requiere más y más por lo indispensable que resulta en el mundo tecnificado de hoy, desde en la simple administración hasta para los sofisticados procesos de elaboración de bienes de consumo o de capital; las maquinarias y equipos, que en nuestro caso provienen del exterior y dependen de nuestra capacidad para importar; así como de los materiales de todo orden que constituyen elementos claves, en especial los que son de carácter crítico y de uso difundido en que compiten por su adquisición tanto el sector privado como el público por la similitud de inversiones que efectúan.

En este contexto, los requerimientos de información para valorar esa capacidad real son muy grandes y serán objeto de una investigación que rebasa la capacidad física del autor de este trabajo, pues la labor tendría que desarrollarse en múltiples campos y con estadísticas y encuestas muy diversas.

De todas maneras, es preciso hacer un enfoque de los factores determinantes y vías por las que se expresa tal capacidad, las que en último término podrán señalar si el sector público general puede ejecutar el plan de desarrollo o tiene limitaciones para cumplirlo.

A. FACTORES POLITICOS

Existe en el país una legislación vigente que delimita las funciones de cada nivel de gobierno y órgano del Estado, iniciando por la Constitución de la República que divide los poderes del Estado y asigna responsabilidades concretas a cada uno.

Al Legislativo le compete expedir leyes, es decir en esta función radica la mayor capacidad en varios campos tales como el tributario, de gasto público, leyes de fomento, etc. en otras palabras, las más importantes decisiones en el campo de las acciones reguladoras del Estado; en ella están concentradas las posibilidades de respuesta del sector privado y en consecuencia de la realización del plan, dada la participación definitiva que tiene ese agente económico en los principales agregados nacionales: el ingreso, el consumo y la inversión nacionales.

Sin embargo, la propia Constitución Política del Estado incluye disposiciones contrarias a este propósito, que si bien pueden ser efectivas y necesarias para control al Ejecutivo en un régimen democrático, se vuelven un gran obstáculo, aun en el supuesto que la Cámara Nacional de Representantes tuviera la definición política de legislar apropiadamente para la ejecución del plan a propuesta del Ejecutivo que es el único que acarrea todo el peso de la responsabilidad en esa materia.

Es cierto que el poder de ejecución del plan lo tiene el

Ejecutivo en la medida en que maneja, a través de sus ministerios y organismos más dependientes, los programas e inversiones, pero hay que considerar varios elementos en contra de esa capacidad.

Por medio del Presupuesto General del Estado se ejecuta lo principal y una parte sustancial del plan; que es la asignada al Sector Público, pero este instrumento que significa la asignación de recursos reales en función de los objetivos y metas planificadas, debe ser conocido y aprobado por el Legislativo, instancia en que se ha hecho presente la vieja tradición de transfigurar el proyecto que le somete el Presidente de la República mediante la reasignación de fondos o la incorporación de nuevos compromisos de asignaciones sin el respectivo financiamiento, sacrificándose de esta forma la agilidad y los medios que deben servir al desarrollo, por dádivas con trasfondo meramente electoral en procura de votos, con lo cual limita la capacidad de ejecución.

Otra parte sustancial del plan corre a cargo de organismos que gozan de autonomía, pero tal arbitrio más bien se constituye en un respaldo para ejecutar programas y proyectos aislados y de interés local sin que necesariamente éstos se encuadren dentro de lo planeado; cierto que es el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) que debe aprobar los presupuestos de los municipios y consejos provinciales, oportunidad en que puede, en gran medida, lograr que se ajusten tales documentos a la planificación, pero la autonomía les permite plantear y presionar obras al margen de lo que se considera prioritario en la planificación nacional y esto se convierte en otro gran escollo de carácter político, con ciertos aspectos muy conflictivos creados en cuanto que algunos organismos respaldan el plan y se someten a él, y otros, considerando que tal conducta sería un entreguismo al poder Ejecutivo, optan por una libre determinación.

B. FACTORES TECNICOS

Los órganos del Ejecutivo, unos son directamente dependientes y otros tienen un variable grado de autonomía; en los primeros, su capacidad está determinada en mayor medida por la disponibilidad de equipos y mano de obra calificada para la ejecución de sus programas y proyectos; en los segundos, básicamente su capacidad viene definida por la tecnología disponible, la mano de obra calificada y el flujo financiero que les llega, puesto que pocos de ellos tienen un financiamiento propio y suficiente.

Esta división por el grado de autonomía de los entes del Gobierno general es en razón de la directa dependencia jerárquica como posibilidad de imponer en forma definida una política ajustada a lo que un plan de desarrollo establece y más que nada, de su capacidad de apoyar la gestión, o en su defecto que la ejecución queda librada al criterio de las entidades descentralizadas, en las cuales ese apoyo directo no existe y se debilita el poder de concertar acciones.

En el caso de los ministerios, tienen más directa relación con los órganos superiores de decisión y pueden ser efectivamente controlados, mientras que los organismos autónomos, que gozan de esta condición por ser especializados para atender ramas de obras o servicios públicos con carácter nacional, tal relación es menos fuerte y su control técnico en menor grado posible, precisamente por el tipo técnico de actividad cuya evaluación requeriría de personas más especializadas.

En el sector de los gobiernos seccionales, los problemas de orden técnico para la ejecución del plan son mayores, puesto que generalmente en provincias es en donde menos posibilidades hay

de disponer sobre todo de personas especializadas y en cuanto a equipos y materiales son frecuentes los errores de aprovisionamiento, en su mayoría por falta de personal calificado para su elección y empleo.

Otro orden de problemas técnicos que se enfrentarán son los presupuestarios y financieros; en el Gobierno Central, las demoras y deficiencias en la asignación de recursos pueden impactar negativamente en el cumplimiento de las metas previstas en el Plan, puesto que estos deberán no sólo ser de la magnitud requerida sino puestos a disposición en el período técnicamente necesario, pues de otra forma se desaprovecharán las oportunidades de inversión y consecuentemente se irán acumulando los retrasos.

El reparto de fondos es otro factor que decidirá la ejecución cabal o incompleta de la propuesta en la planificación. Se ha adoptado una política inconsistente de reparto de los recursos y una superposición de competencias en las diversas fuentes, lo que ha creado una inelasticidad para el empleo de los limitados recursos públicos, a veces esterilizando sumas o propiciando su uso ineficiente, por falta de concesión de fondos previo el compromiso de inversión respaldado por un programa o plan de realizaciones o un proyecto concreto debidamente estudiado y diseñado.

En otro sentido, y contra un principio de unidad de caja, se contraponen a una fluidez de ejecución de un plan el alto monto de recursos comprometidos con anterioridad o la asignación predeterminada de los mismos que suman rigideces que superan cualquier posible reordenamiento financiero y real de las disponibilidades fiscales.

La planificación normalmente, y como no es factible en un plan global adoptar otra u otras formas, se la hace sectorialmente, pero cada sector se compone de varias ramas y proyectos y éstos

en obras; tal división o agregación lleva implícito el riesgo de no cumplir un plan por lo difícil que resulta hacer comprender la responsabilidad de cada ejecutor y así ser fácilmente desviable su realización y, durante la ejecución, su control es más complicado por la dispar información que se recolecta paulatinamente; más difícil resulta si este tipo de sectores o ramas corren a cargo de organismos públicos descentralizados que manejan su autonomía con libre albedrío y luego como recurso para justificar su inoperancia, tal puede ser el caso del alcantarillado o agua potable a cargo de los municipios en corresponsabilidad con otro ente nacional.

Un último tipo sobresaliente factor técnico que deberá enfrentar la ejecución de un plan se refiere a la forma de ejecución de los proyectos de inversión. En efecto, no es lo mismo si una obra se realiza por administración directa que por contrato. Analizaré esta situación; al realizar por administración directa un proyecto se puede ceñir a un calendario y a las especificaciones técnicas requeridas por el plan, en el que constan no sólo cantidad sino calidad y oportunidad, pero puede ser que en tales condiciones y ante presiones financieras sea el primero en sufrir recortes presupuestarios cuando no paralización; en una circunstancia como ésta en cambio tiene ventaja la realización por contratos, que por lo regular es más caro, pero logra, aunque sea por corto tiempo, el financiamiento de privados y el compromiso de pago obliga esfuerzos al Gobierno. Sin embargo, también se debe tomar en cuenta que un ente estatal no siempre se preocupa exageradamente del lucro y por su propia filosofía y la tecnología con que trabaja atiende a un importante fin, el empleo; la empresa privada, que goza de grandes facilidades, adopta en cambio la tecnología más económica, generalmente ahorradora del factor trabajo.

CAPITULO III

LA CAPACIDAD DE EJECUCION

En este capítulo se hará el análisis de los factores que se consideran con un poder decisivo respecto a la capacidad del sector público nacional para ejecutar la parte que el Plan Nacional de Desarrollo asigna en forma explícita al mismo y que por tanto se refiere al grupo de acciones directas, que fueron explicadas en el Capítulo I.

El análisis se presentará con las cifras que el propio Plan 1/ contiene y que están en suces de 1979 y cualquier comparación con otros datos se entenderá en los mismos términos.

Cabe también hacer la advertencia que no se trata de una evaluación crítica, sino de encontrar el grado de consistencia que presente el documento base del análisis y que constituye el factor determinante de su ejecución, puesto que más allá de este contexto sería mucha pretensión llegar ya que el trabajo de toda una Institución y su responsabilidad difícilmente puede ser cuestionada por uno solo de sus funcionarios, y es más, existiendo supuestos sobre comportamientos básicos adoptados sobre documentos e índices probados, se deben aceptar como valederos, aunque se pueda disentir sobre su confiabilidad en cuanto a que sean o no una realidad con el paso del tiempo, aspectos que por ser subjetivos en su interpretación resultan ser muy personales y entonces cobran valor los argumentos en pro o en contra de cualquier posición.

1/ Abreviatura del Plan Nacional de Desarrollo 1980-84.

A. CAPACIDAD FINANCIERA

1. Generalidades

Conviene iniciar expresando que la capacidad financiera se constituye en el aspecto medular en cuanto al cumplimiento de cualquier plan o programa de desarrollo, puesto que es la única vía de captación de medios y el trabajo con que se lo realiza; es cierto que ante una escasez o ausencia de recursos reales nada podría hacer una alta disponibilidad financiera, pero esta situación puede ser extrema y ese no es el caso del país, además en gran medida tal previsión lleva implícita el Plan y consecuentemente no vendría a constituir un factor al que sea digno de atribuirle un peso ni siquiera medio como obvia de su realización.

También hay que expresar que la ejecución del Plan se referirá con énfasis a los principales proyectos de inversión previstos, puesto que los restantes se hallan en el desglose anual y en los presupuestos de las respectivas unidades ejecutoras, lo cual imposibilita su verificación, añadiendo a esto el crecido número de ellos. Así como también que el aspecto financiero no expresa mucho al tratarse de programas sociales o similares en los que cobra interés el beneficio común antes que las cifras que cuando más lo que pueden es darles una idea de la magnitud de los mismos.

2. Capacidad Directa

El financiamiento básico del Plan constituyen en su orden:

En primer lugar, los ingresos petroleros por exportación tanto de crudo como de los derivados, que se espera que en el período 1980-84 serán el 35.5% de los ingresos públicos totales (pag. 110,

segunda parte, Tomo I del Plan), lo cual lleva implícito el control del consumo interno de los derivados y la elevación de los precios de los mismos, de tal manera que, esos recursos irán decreciendo por el crudo exportado y compensado por el producto de la exportación de derivados, siendo además situación indispensable que para ello se amplíe la refinería de Esmeraldas o se construya otra para obtener esa producción.

Sin embargo, la tasa prevista para estos ingresos es de sólo 2.4% anual, inferior a lo que se espera para el producto interno bruto 6.5%, al de las exportaciones 4.2% y a pesar que el sector minas y canteras crecería sólo al 0.9%. Esto se explica por el hecho de la revisión de precios de los combustibles hidrocarburíferos y otros controles que permitan la exportación suficiente y que se realicen los precios estimados, tanto para el crudo como para sus derivados.

En segundo término se mencionaría como factor de incremento y comportamiento dinámico de los ingresos públicos a la reforma tributaria, que comporta dos aspectos: el legal que contempla reformas a las leyes de los más importantes tributos, tratando que ellos sean más elásticos de lo que actualmente son casi nulos y que sean más progresivos, y el administrativo que persigue cerrar la evasión para reducirla a límites aceptables a través del mejoramiento de su administración y de incorporar formas de control que faciliten su cobro en mejores proporciones.

De esta segunda fuente de ingresos extras se esperan en el quinquenio 27.194 millones de sucres (Tabla 2), con un promedio anual entre 2.9 y 7.4 mil millones de sucres. Al respecto hay que anotar que por lo pronto en 1980 ya no se podrán incrementar por este concepto los ingresos públicos en los 2.9 mil millones previstos

ya que las leyes correspondientes no fueron expedidas y de serlo en este período legislativo (agosto 1980), como las reformas no pueden ser retroactivas, ni ponerse en ejecución en tan corto plazo que resta del año, o que si ello es posible sus rendimientos no podrán ser inmediatos y al menos se requerirán 3 o 4 meses para que se hagan perceptibles sus incrementos, el financiamiento se verá seriamente afectado en esa magnitud por lo menos.

En tercer lugar se citará como otro campo de financiamiento extra al producto de la nueva política de tasas y precios públicos, que así mismo, se anuncia serán objeto de revisión, tanto en lo administrativo como en tarifas. Es posible que esto se pueda hacer realidad a pesar de existir una congelación de ellos por decreto legislativo, pero que de alguna forma se la está evadiendo en especial bajo la cubierta de hacerles progresivas y que gravan a las personas de alta capacidad. Por este rubro se esperan incrementos de ingresos en el quinquenio de 24.972 millones de sucres, promediando por año entre 3.6 y 6.9 mil millones (Tabla 2).

También aquí ya se ha perdido prácticamente un año para adoptar una decisiva medida para alcanzar la meta: la revisión de precios de los combustibles, con lo cual en 1980 se estarían perdiendo a la fecha 3.4 mil millones de sucres.

Hasta aquí dos de las principales medidas para financiamiento extra dejarían de rendir aproximadamente juntos 6.3 mil millones de sucres, en otras palabras, el 12.1% menos de sus incrementos previstos; pero eso significa, por ejemplo, el financiamiento de los tres proyectos de riego y la electrificación rural de los considerados en las 41 claves para el actual Gobierno y de su Plan.

Además, hay que considerar que los ingresos tradicionales

estarían siendo afectados por lo anteriormente señalado, puesto que su rendimiento está estrechamente ligado a los dos efectos. En realidad el Plan dice que la tasa de 9.3% anual se obtendría en los ingresos públicos supeditados a las reformas propuestas, en particular de la revisión de precios de los combustibles (pag. 108, segunda parte, Tomo I), de otra manera con una reducidísima elasticidad de 0.05 la tasa de crecimiento anual sólo llegaría a 0.65%; quiere decir, que el financiamiento se vería afectado por este factor en algo aproximado a 37.4 mil millones de sucres que ya sería una suma muy decisiva, porque así representaría el 25.7% de las inversiones públicas del Plan y tan baja realización en el elemento más dinámico que lo considera para el desarrollo, no podría considerarse como una ejecución ni medianamente satisfactoria, con el agravante que el déficit programado se elevaría en el período de 50.5 a 87.9 mil millones de sucres, incremento de 74% que no habrá otra forma de cubrir, dentro del modelo del Plan, sino con crédito externo, el cual también sería limitado porque no se habría cumplido el requisito de exportaciones de petróleo y derivados, y subiría de 43.9 mil millones previstos a 81.3 mil millones de utilización (Tabla 3).

Una tal situación presentaría otros agravantes, puesto que no se realizan simples efectos matemáticos, sino que con problemas tan complejos los efectos colaterales son muy difundidos y se reflejarían en los gastos corrientes y con ellos el ahorro en la cuenta corriente pública que desencadenaría otra serie de problemas; sólo a manera comparativa citaremos que el ahorro en la mencionada cuenta para todo el quinquenio asciende a 105.5 mil millones de sucres.

3. Capacidad Indirecta

Se considera como expresión indirecta de la capacidad del sector público ecuatoriano para ejecutar el Plan al crédito y

las transferencias porque en ambos casos no están directamente bajo el dominio de su administración y requieren ser captados de otros niveles o fuentes ajenos a él, mediando para ello actos administrativos y legales que entorpecen su movilidad, y en todo caso su disponibilidad depende tanto de la capacidad financiera del sector público para endeudarse interna o externamente, así como de la disponibilidad de fondos que se le puedan transferir y del poder político que exista para la reasignación de fondos, en forma de transferencias.

En este segundo caso ese inconveniente surge por la parcelación del sector y la consecuente división de fondos en cajas para cada grupo de entes públicos que lo componen y que resulta en última instancia un grave freno al ágil giro que podría facilitar el empleo por quien y en qué fines sean más oportunos sin neutralizarlos, mientras en algunos sectores se los requiere y en muchos casos ocasiona desperdicios, elevación de costos, etc.

Como el déficit calculado para todo el período del Plan suma 50.546 millones de sucres (Tabla 5), se ha previsto financiarlo con un 10.9% del crédito interno y 89.1 del externo, lo que representa, respectivamente, 5.524 del primero y 43.850 del segundo, en términos netos.

El crédito interno se descompone en 6.649 por emisión de bonos de la deuda y 20.299 de crédito directo que le proporcionarían al sector público el sector financiero público: FONAPRE, ex-FONADE y FONDEMUN* y otros, y de esas sumas se deduce la amortización que es 21.424. Si se considera que el más alto porcentaje de los bonos los adquiere el IESS, se puede afirmar que la totalidad del crédito que se analiza es dentro del propio sector público.

* Siglas comunes usadas en el País, en anexo al final.

En resumen, respecto al crédito interno, tal como aparece, no constituirá una fuente neta de financiamiento puesto que el crédito directo se equipara al servicio de amortizaciones y conforme se expresó antes, lo que se estima por emisión de bonos no iguala a lo que se perdería por efecto del retraso en las medidas legales en la reforma tributaria.

El crédito externo sería el que tiene que soportar el déficit; en efecto en el Plan éste cubre el 85.8% (Tabla 3); pero el déficit sube, los requerimientos de este serán mayores. Es de advertir que para llegar a la cifra neta financiera, se adquirirá 79.475 millones de sucres por desembolsos ya que las amortizaciones serían de 35.625. En términos de crecimiento al crédito externo se asigna una tasa del 20.8%, la más alta que se tiene en la cuenta consolidada y la amortización del 31.3%. Esto habla de una dependencia alta de las posibilidades de obtener tales desembolsos de organismos o gobiernos extranjeros; pero en todo caso ese crédito deberá ser respaldado por nuestras exportaciones que están programadas con un 4.2% de crecimiento a precios constantes o al menos guardar una relación aceptable con ellas su servicio de intereses y amortizaciones.

Respecto a este último condicionante, que debe hacerse explícito, hay que advertir que en el propio Plan (pag. 101, primera parte), el porcentaje del servicio de la deuda externa con respecto a las exportaciones de bienes, se debe considerar con atención; en 1980, sin contemplar la refinanciación prevista, sería de 43.6% (Tabla 3), lo que es muy alto y que si continúa como hasta hoy, sin tomar medidas para ello, se extenderá al resto del período planeado y sería más grave el problema financiero. De todas formas, los años subsiguientes al citado muestran estos porcentajes por sobre 27% y sólo en 1984 se lograría rebajarlo al 24%. Con lo expresado en párrafos anteriores, sobre debilidad de financiamiento, el 28.7% de peso que se tiene en promedio para este índice para los 5 años se

e elevaría a 30.1%, rondando de esta manera un tercio de las exportaciones al servicio total del crédito externo y esto sin considerar si existe una probable reducción de exportaciones de hidrocarburos.

Un comportamiento así del crédito externo va a despertar oposición y es muy probable que no sea fácil decidir una contratación de deuda que lleve a esos niveles, en cuyo caso el financiamiento de deficit sería bastante difícil porque requería un mayor esfuerzo o replanteamiento interno del financiamiento público; siendo, en tonces fundamental para ello la comprensión y decisión legislativa.

Establecido por mandato constitucional obligatorio y sin reservas el Plan de Desarrollo para el Sector Público, en estas condiciones de supeditación de elementos fundamentales, el Gobierno ha asumido una responsabilidad muy grande, lo que desde luego implica la realización de un conjunto de actividades que en realidad pueden llevar al País a un "despegue" socio-económico, pero que se presentarían muy difíciles de lograr, en cuyo caso el cumplimiento significaría una labor digna de admiración.

B. CAPACIDAD REAL

Como ya se advirtió en otra sección, evaluar la capacidad real que tiene el sector público para ejecutar un plan resulta una tarea compleja puesto que requiere de una valoración en términos físicos de los factores productivos de la nación, de su reparto entre aquel y el sector privado y de las calidades y cantidades con que se pueden contar en cada caso y para cada proyecto y programa. De tal manera que lo que se puede abarcar se restringe a apreciaciones que es posible hacerlas a la luz de cierta experiencia y a indicios disponibles, ante la ausencia de información idónea para este fin.

1. Los Recursos Humanos

Al tratarse del principal factor de la producción se tendría que iniciar por identificar los dos grandes tipos de labor que desempeña; la prestación de servicios, entendiéndose desde la administración general hasta la educación, salud, promoción social y otros de igual naturaleza, y la ejecución técnica de obras, entre las que resaltan fundamentalmente los 41 proyectos de inversión que el Gobierno dentro del Plan los señala como de primera prioridad.

La administración general y los servicios públicos parecen estar en mejores condiciones que antes respecto a la disponibilidad de recursos humanos, los que en los últimos tiempos han sido objeto de un permanente mejoramiento por un movimiento general de capacitación a todos los niveles, e inclusive un interés individual de superación que ha hecho que el servidor público adopte otra actitud y busque sus propios medios de preparación, reconociendo que hoy la competencia ya no se establece en términos de influencia política sino de capacitación técnica. Por otra parte, tanto la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa como la de Remuneraciones, han implantado requisitos para el ingreso y el ascenso y aunque se burlen en un buen número de casos, está logrando institucionalizarlos con aceptación de autoridades y empleados.

El crecimiento experimentado en el país ha ampliado los negocios e industrias y con ello se han diversificado las necesidades de personal; junto a esto están siendo requeridas una variedad de profesiones y especializaciones que atraen a una gran masa al estudio y tecnificación; paralelamente, las remuneraciones no sólo por el efecto inflacionario sino por la competencia, han tenido una revalorización importante y existe una notable competencia entre los sectores público y privado por el personal que tiene una calificación, con lo

cual va desapareciendo una realidad perjudicial que existía en cuanto a los malos salarios del sector gobierno que le alejaba al mejor preparado. Así mismo, se va creando conciencia que para retener al personal experimentado y de alto rendimiento, el Gobierno debe mantener una flexible y dinámica política de remuneraciones, tal como lo incluye entre sus políticas en lo referente a la valoración del recurso humano en el Plan.

Esto que se acaba de expresar se refleja en el gran salto que se advierte en el rubro de remuneraciones de la Cuenta Financiera Consolidada que experimenta un incremento del 50% con relación a 1979, debido no al incremento del número de personal sino, casi exclusivamente a mejoras en la remuneración y colaterales como el salario mínimo vital, régimen de remuneraciones del magisterio, y otros beneficios adicionales como el fondo de reserva para el empleado público y el décimo-quinto sueldo de los que era discriminado. En definitiva se está yendo a una unificación en el tratamiento que elimina la preferencia del empleo en el sector privado de los mejores y la permanencia del servidor deficiente en las ramas de gobierno, salvo claro está las excepciones de rigor.

Otro factor preponderante constituye la política del Plan respecto a la preferente atención que se dará a la capacitación permanente, no sólo en los aspectos vinculados estrechamente con el servicio, sino en los aspectos de política - política de realización, en la moralización y por sobre todo, en la comprensión y adhesión a los postulados del Plan y a los objetivos del actual Gobierno, asegurando así una directa y efectiva participación del servidor público para la ejecución del documento que se analiza.

2. Recursos Técnicos

A partir de la "era petrolera" el Ecuador inició la ejecución de proyectos de gran volumen y complejidad técnica, desde su fase de estudios a la de construcción, y a través de todas las etapas de sus proyectos ha tenido la oportunidad de ir acopiando experiencia y acumulando tecnología en innumerables ramas, particularmente en aquellas que en la actualidad se están conviertiendo claves en nuestra economía.

Es muy interesante conocer como se ha ampliado el horizonte de investigación y de realizaciones en casi todos los campos, puesto que actualmente las obras o proyectos no se miran desde un punto meramente económico, sino como un elemento inmerso en el panorama social fundamentalmente, y luego como un resultante y determinante de acciones y reacciones de variada índole y connotación socio-económica. Todo programa o proyecto ya no es analizado y preparado por uno o varios expertos del factor preponderante, sino que es preparado por un conjunto interdisciplinario que contribuye con la riqueza de todas sus experiencias y por lo integral el tratamiento se asegura el éxito, o al menos la realización y funcionamiento más consistente del mismo en el universo social y económico en que actúa.

De igual manera, nada se trata en un lugar aislado sino dentro del contexto, luego de haberse llegado a comprender y precisar los criterios de desarrollo: armónico, equilibrado, de desarrollo regional, espacial y de lo urbano-rural.

El tratamiento del Plan en todos sus principales capítulos es con ese carácter integral, lo que garantiza una consistencia de sus partes y una solidez de sus logros, sólo que hubiera un abandono

de él para que pueda esperarse atrofas o hipertrofas que le desvíen de su contenido social.

Volviendo a la ejecución de obras, las ejecutadas o que están en proceso de realización, con la inquietud por la tecnología que vive el país, se ha dado la oportunidad a los técnicos nacionales de aprender metodologías extranjeras e ir adaptándolas a nuestra realidad, al mismo tiempo que se han abierto campos en la experimentación e investigación al paso de realizar los grandes proyectos y en las diferentes ramas en que estos se ubican: riego, oleoductos, presas, canales, refinería, prospección minera, agua potable y alcantarillado, construcción de vivienda, carreteras y cuantos más cuyo avance se ha podido constatar.

En otros términos, tanto la instrucción formal se ha enriquecido pudiendo entregar técnicos mejor y más ampliamente preparados, así como que la experiencia y la capacitación en servicio está permitiendo obtener un capital humano mucho mejor que el de hasta unos pocos años atrás y con una visión humanística de sus respectivas profesiones, que le convierten en un agente del desarrollo humanizado. Es decir, se puede esperar con certeza que los logros del Plan se van a cumplir, si no plenamente por lo menos en una gran medida y con el requisito básico de ser de la calidad que se necesita para el estado actual del país, a pesar de los problemas que deberán enfrentarse en otros aspectos.

Es también considerable el avance que se ha experimentado en el campo de la coordinación y del uso económico de los recursos en general, y en esto ya se advierte el uso del recurso humano respecto de su empleo en el campo que mejor rinde; la complementaridad y la integración se van haciendo presentes con fuerza y consecuentemente el ahorro es significativo; asistimos al inicio de una especialización

que va a permitir establecer servicios y obras comunes y de uso alternativo o simultáneo en varios sectores que los necesitan y cuya parcelación antes significó un alto desperdicio; la integración o la capacitación significan al mismo tiempo eficacia y eficiencia a la par que ahorro y atención oportunos.

3. Recursos Materiales de Uso Difundido

Hay una gran variedad de materiales que así mismo son de alta competencia por su uso en la economía y que en determinados momentos se han constituido en el escollo deficiente de vencer y paralizantes de muchas obras y proyectos; cítase como ejemplos de éstos al hierro o el cemento. El uno por ser de origen importado en su totalidad y el segundo, que por ser escaso en el interior también ha debido traerse del exterior.

En el caso de los materiales de esta condición, el país marcha hacia su auto-abastecimiento o cuando menos a la sustitución de una parte de sus importaciones, con grandes proyectos en ejecución que están recogidos en el propio Plan o que se incorporarían como proyectos nuevos.

Al determinar la capacidad real para ejecutar el Plan, es necesario hacer referencia a este tipo de materiales puesto que se convierten en el insumo crítico por su limitada disponibilidad o por la dependencia de las importaciones. Por ello el Plan concede prioridad a proyectos tales como la siderurgia, cementos, electricidad, fertilizantes y algunos de la rama del transporte.

Sin embargo, hay que hacer notar que en una época de auge de la construcción puede ser el hierro el elemento que se convierte en el insumo crítico por ser importado y porque su introducción

estará directamente relacionada con la capacidad para importar de que disponga el país, la que se vería seriamente afectada ante una reducción de las exportaciones o que parte sustancial de éstas se destine al pago de una deuda pública creciente o masivamente contratada.

CAPITULO IV

CAPACIDAD DE LAS ACCIONES PUBLICAS

A. De las Acciones Directas

Para mantener una referencia sobre la magnitud que representaría el sector público en nuestra economía, es de señalar que del Plan se obtiene que en la composición del PIB por sectores que el Gobierno constituye en promedio el 7% (Tabla 1), esto es que sus "administraciones" como actualmente se lo denomina en cuentas nacionales constituyen exclusivamente la parte que no interviene en el proceso productivo; pero si vemos a la actividad pública total, en la que se integra su aparato productivo de bienes y servicios y se comparan su gasto total, el consumo y la inversión con el PIB y sus equivalentes nacionales, se tiene que el sector público es (en promedio para el período del Plan) el 24.3%, casi una cuarta parte del producto, del cual 13.8% son sus gastos de consumo y 10.5% su inversión. Así mismo, del consumo total, el Gobierno lo hace el 18.8% y de la inversión nacional le corresponde el 38.6%.

Estas cifras por si solas dicen de la importancia que tiene el sector público, tanto por que no son tan elevadas como para pensar en una intervención estatal que sea cuestionable, como que su magnitud permite esperar un poder de conducción de la economía, que con respuestas positivas, la actividad privada acompañe al cumplimiento de lo planeado.

1. La Programación del Sector Público

La programación que se presenta en el Tomo I de la Segunda Parte del Plan es consistente y concede al sector público amplias

posibilidades de ejecución de la parte que le compete, puesto que resulta perfectamente realizable lo expresado en la Cuenta Financiera Consolidada (pags. 110-112); en particular si se toma en cuenta que la parte sustancial de la actividad pública va a correr a cargo del nivel central en el que las políticas y medidas pueden ser directamente adoptadas y no están sujetas a concertación o aceptación voluntaria de los entes descentralizados, cuya conducta no es muy fácil de ceñir a lo establecido en el programa correspondiente.

La planificación para el sector público muestra otro factor positivo que se refleja en el comportamiento de sus principales variables: consumo e inversión. En efecto, el consumo va creciendo con una tasa promedio anual de 2.5% luego de un brusco salto en 1980 por efecto de la nueva política de remuneraciones y su proporción con el consumo total tiene una tendencia a reducirse, todo esto en beneficio de las inversiones (Tabla 4), en las cuales y especialmente las dirigidas a los aspectos sociales y al medio rural, se ha puesto tanto énfasis, que se las proyecta con una tasa media anual de 9.8% y una participación creciente en la inversión nacional que del 36.9% previsto para 1980 llegaría a 39.8% en el 84 y en promedio en el quinquenio sería de 38.6% (Tabla 5).

En cuanto a la mantención del consumo en niveles razonables, es factible en la medida en que se ha anunciado una definida política sobre ellos, es decir, someterlo a un programa que contemple un ascenso gradual de sus principales componentes: sueldos, salarios y servicios; con lo cual los gastos corrientes van a experimentar un ritmo de crecimiento inferior al del producto interno bruto, a pesar de la alta influencia de los intereses de la deuda pública que hay que realizar por el financiamiento, pero por sobre todo al peso de la deuda contratada en años anteriores en especial para gastos militares. En estas circunstancias un Plan que logre tales propósitos sería plau-

sible puesto que tradicionalmente han sido estos egresos los que han creado dificultades y mermado las posibilidades a la inversión.

En lo que atañe a las inversiones, hay que considerar su nueva orientación hacia los campos social y rural que con toda seguridad van a producir respuestas del elemento humano muy favorables y a dinamizar efectivamente a la economía.

El monto de las inversiones será casi una mitad más de lo que fue el quinquenio anterior a este Plan, de allí que no se dude que la capacidad real existente sea suficiente para lograrlo, dado que el período pasado notoriamente mostró una subutilización de los factores. De este nuevo monto de inversión que llega a los 145.341 millones de sucres, el 20.8% irá como inversión al campo en proyectos rurales de muy alto beneficio social que favorecerán en forma inmediata a más de medio millón de personas, las cuales serán adherentes al Plan y colaboradores directos en la consecución de metas en empleo y productividad, con sólo ello y más los proyectos nacionales que tienen una parte sustancial para el medio rural, se cumplirían los aspectos sociales más conflictivos en forma satisfactoria; el 23.9% de las inversiones será en áreas urbanas para proyectos que deben continuar ejecutándose por ser el complemento de lo realizado, disponer un alto porcentaje de su financiamiento y ser provisión de servicios básicos; lo restante 55.3% corresponde a los proyectos de carácter nacional.

Otra visión que respalda en cuanto a la capacidad para ejecutar el Plan se refiere a los fines a que se orientan las inversiones y de los objetivos nacionales propuestos por el Gobierno. Para afianzar la integración nacional se ejecutarán proyectos por un 31.9% (comunicaciones y transporte), para la incorporación y evaluación de los recursos naturales se destinará el 38%, para el desarrollo social,

preservación y calificación de los recursos humanos, el 19.3%, y el 10.8% para el fomento de los sectores productivos; es decir, casi un 70% son inversiones que se efectuarán con seguridad puesto que son proyectos, unos en ejecución y otros nuevos que cuentan con todos los requisitos para que se inicie su realización.

Del cuadro No. 13 que consta en la página 111 del Plan de Desarrollo, primera parte, se advierte que otro factor muy interesante que le vuelve viable al mismo, que le hace más equilibrado regionalmente y que en si contiene su alto compromiso para con el país como un todo en cuanto a la inversión pública, es la distribución espacial de los proyectos, que salvo aquellos que deben obligatoriamente, por factores económicos o sociales, ser ubicados y tienen influencia en la provincia, los restantes que son una mayoría tienen su influencia en todas las provincias. Esta localización va a viabilizar y darle una especial capacidad al sector público para su ejecución; son por lo menos 15 proyectos con este último factor mencionado, y son en cambio contados, no más de 7 los que benefician a una sola provincia.

Son sobresalientes los rasgos que tienen los 41 proyectos básicos respecto a sus metas. En unos las metas son tan importantes que llevarán en si una movilización de la actividad pública que incentivará fuertemente a la privada por los beneficios que de aquella deriva, como el caso del almacenamiento, forestación prospección, incorporación de nuevos recursos a la producción nacional, provisión de servicios básicos, saneamiento, etc.; en otros, los alcances, si bien no son inmediatos, en cambio se constituyen en la base de un desarrollo con una estructura productiva más sólida - suficiente, como el riego, electrificación, telecomunicaciones, etc. o en los aspectos sociales como la incorporación de grandes masas a la economía de mercado, el mejoramiento de la calidad de vida y otros por el estilo; es decir, las características del nuevo Plan son de tal naturaleza que su iniciación

generará una corriente favorable de presión por su cumplimiento.

También cuenta en esta evaluación de la capacidad real del sector público para ejecutar el Plan, conocer la responsabilidad de ejecución de los principales proyectos. El 80.1% de la inversión programada estará a cargo de organismos directamente relacionados con el Gobierno Central, incluso dirigidos por personeros nombrados por el Ejecutivo, que deberán someterse con mucha disciplina a cumplir con su asignación en el Plan y que a su vez serán objeto de un estrecho seguimiento mediante el sistema computarizado establecido especialmente para este fin. En consecuencia, por las dos razones y por la obligatoriedad legal de cumplir el Plan, se espera que toda su capacidad empleen esos organismos, puesto que deberán atender con preferencia estos objetivos, ya que las cuestiones políticas quedan relegadas a un segundo plano debido a la escasa disponibilidad que queda para atender esos compromisos.

2. La Organización Administrativa

Es incuestionable que cualquier capacidad disponible para ejecutar un plan puede ser bien o mal aprovechada si la organización administrativa es buena o deficiente e ineficaz. Radica en ésta buena parte del éxito o del fracaso de un plan; es ésta la que puede crear el ambiente propicio o uno totalmente adverso para la ejecución de cualquier programa.

Tal como se ha anunciado en el propio Plan esa organización administrativa será revisada para convertirla en un eficiente instrumento de acción que responda a los requerimientos así como a concepciones modernas indispensables en la actividad pública.

Es en este aspecto que el Plan nos señala lo más importante en función de hacerlo realidad. En primer término, se ha pro-

puesto que la administración pública deberá ser moralizada, a través de una rígida legislación y paralelamente con la capacitación y valorización de la misma; dos aspectos que innegablemente han constituido los factores más negativos y graves, tanto por el desperdicio, desvío y despilfarro de fondos como por la lentitud e irresponsabilidad en su acción; si se elimina estas lacras es claro que se habrá ganado, sin necesidad de financiamiento, una alta capacidad para ejecutar el Plan. Es decir, la eficiencia y la eficacia de la administración lograda por controles y estímulos, sin costos adicionales, van a constituir la clave de una mejor administración.

Otro acierto en cuanto a la concepción y a la reforma de la administración pública constituye el considerarla y hacerla funcionar como un gran sistema que generará tanto su propia dinámica como su información y retroalimentación durante el período del Plan. Sólo así se podrá disponer de un conjunto de organismos bien coordinados que desempeñen cada uno su papel con exactitud y agilidad, sólo así será posible mantener un sector público funcionando al unísono dentro de un bien definido marco de acción, evitando la disparidad de acciones y criterios que lejos de coincidir en fines y objetivos discrepaban notablemente y en último término significará una ampliación de la capacidad pública para cumplir con su compromiso. Esto es particularmente importante en el área de la administración financiera que ha sido la más afectada por esa política negativa.

La decisión de consolidar en forma planificada la capacidad de liderazgo y acción en el Gobierno Nacional constituye un elemento preponderante para el ordenamiento del proceso de desarrollo socioeconómico al cual se incorporarán todos los otros sectores en calidad de subsistemas que faciliten su coordinación en el marco planificado.

Lo anterior se va a completar con un plan de descentralización y desconcentración, que reservando para el Gobierno Nacional las decisiones fundamentales, agilite el proceso de administración, al mismo tiempo que va a permitir la delimitación y definición de funciones y competencias, que constituirá un notable renglón de ahorro de esfuerzos y recursos por el ordenamiento y especialización de las tareas. A la vez se va a lograr el fortalecimiento de algunos organismos descentralizados en los cuales radica en la actualidad la mayor ineficacia o la debilidad en el servicio.

La reorganización administrativa alcanza al sector empresarial público al que se prevé darle un giro para que responda a una verdadera organización empresarial productiva con fluidez para su manejo.

Las empresas públicas serán objeto de una ley especial que les permita automanejarse, sometidas solamente a lineamientos de política, dejando que los asuntos internos los afronten por sí solas, graduando la ingerencia de los directorios, los gerentes y sus técnicos, de tal suerte que podrán ser más dinámicas con su participación económica, eliminando los retrasos que les ha significado grandes pérdidas, elevación de costos y problemas financieros; a esto se añade que ya no podrán recurrir a los subsidios por sus ineficiencias, puesto que éstos se concederán con carácter temporal y selectivo, y tampoco será el fisco general el que los soporte, puesto que su nueva política de tarifas les deberá sustentar y cualquier aporte de gobierno sólo será en calidad de aporte de capital al cual deberán rendirle cuentas de las pérdidas, de las utilidades y de los resultados que arrojen o que hayan sido capaces de generar; en todo caso ya no podrán continuar siendo ineficientes organismos cubiertos por el Estado, sino todo lo contrario, productoras de recursos complementarios a la tributación en la distribución del ingreso y fuentes financieras para los

programas generales de Gobierno.

En otras palabras, lo que se persigue en el sector empresarial público es institucionalizar la planificación para su dirección técnica y su vinculación con la acción gubernamental, que adopten una definida política de precios que les permita programar sus costos y financiar su operación y capitalización y que manejen un sistema progresivo de lasas; que abandonen su posición paternalista y renuncien a los subsidios como parte de su natural funcionamiento y por fin, racionalizar su proceso de decisiones y responsabilizar de todo ello y de la marcha de las empresas a sus ejecutivos.

Otro elemento importante en el mejoramiento de la capacidad real del sector público constituye la planificación, considerando que ésta permitirá, llevada a cabalidad y con el respaldo político suficiente y necesario, ordenar y coordinar las acciones del sector, seleccionar las más adecuadas medidas de política económica para desarrollar y estimular la actividad privada en función de los grandes objetivos del Plan. Para ello se propone el fortalecimiento de instancias que han estado relegadas, como la planificación sectorial, regional y local y la programación institucional. La planificación deberá involucrar a todos los niveles del sector público, para lo cual se propugna la creación de unidades de programación que, en coordinación con el CONADE, prepararán los programas específicos y los proyectos, lo que redundará en una mejor distribución y asignación de los recursos estimados para el Plan.

El cumplimiento de esta planificación y como medidas eficientes de desgloce del Plan en sus componentes anuales estarán los "planes operativos anuales" que atenderán a los desequilibrios coyunturales y servirán para la rectificación oportuna de las desviaciones que inevitablemente se presentan.

En resumen, en cuanto a la organización administrativa se rectificaran los elementos que mayor problema significaban en el pasado y que entrañaban el desperdicio y la ineffectividad, complementándola con instrumentos de eficaz ayuda para las decisiones, que no habían sido utilizados pese a su gran valor.

3. Las Acciones de Acumulación

Están representadas por las inversiones públicas, sobre las cuales ya se adelantó algo y en este apartado conviene ampliar y concretarlo.

Como ya se expresó, la inversión pública alcanzaría en el período un monto de 145.431 millones de sucres y de ellos corresponde a los 41 proyectos básicos la suma de 127.285 millones de sucres, que se distribuyen así:

DESTINO	VALOR
Desarrollo Rural	20.137.8
<i>o.s.d.</i> Mejoramiento Social	41.900.1
Energía	39.273.1
Infraestructura	17.928.9
Manufactura	8.045.1
TOTAL:	127.285.0

Esto quiere decir que entre desarrollo rural y mejoramiento social captarán el 48.7% de la inversión programada, lo que significa una capitalización sustancial en el medio rural y marginado que se haría efectiva a través de las obras para la agricultura, la comercialización, las telecomunicaciones y el desarrollo del

hombre del campo; es decir corresponden a acciones públicas de acumulación para el sector privado que se complementan con obras de acumulación para la prestación de servicios públicos que se realizarán en el área del saneamiento ambiental, salud, educación, promoción popular y vivienda.

Además de estos dos grandes sectores, el Plan establece otras ramas en materia de acumulación, pero así mismo de orientación al sector privado, a través de obras de infraestructura como la viabilidad, que en conjunto van a permitir de inmediato la incorporación de áreas a la producción como las de la Amazonía Ecuatoriana o sectores desconectados de los grandes centros productivos receptores de materias primas y de mercados de consumo, en el caso de las zonas sur y costa-norte del país, que generarán mayor actividad económica y constituirán nuevas fuentes que irradian estímulo privado a la vez que procurarán recursos tributarios al Gobierno quien de esta forma recuperará su capacidad financiera.

4. Las Acciones de Producción

Para sus acciones de producción, esto es inversiones que hará el sector público para su directa producción de bienes y servicios que los destina a la colectividad, el Plan asigna el 51.3% de sus recursos asignados para los proyectos prioritarios y que se orientan a obras con mayor impacto en la economía por constituir una sustancial base productiva para la actividad privada.

En energía se invertirán 39.273.1 millones de sucres para desarrollar las actividades de prospección sísmica y geología, perforación de pozos petroleros, explotación de gas natural del golfo de Guayaquil, refinación y producción de hidrocarburos, sistemas eléctricos como Paute y Agoyán y el sistema nacional interconectado; vale

decir que su capacidad se orienta a establecer las bases sobre las que se desarrollarán la industria y el transporte privados nacionales, a través de los logros que puede obtener esos proyectos que va a generar.

En transportes, la actividad pública pretende integrar un sistema de comunicaciones viales en el Ecuador, mediante la terminación de las carreteras troncales básicas, como la de la Región Amazónica, la red fundamental de la costa y su similar en la sierra, así como también enlazar a todas las provincias por medio de la telefonía, en especial a la del medio rural.

Adelantándose al futuro y en coordinación con su programa eléctrico se considera el estudio para el cambio de una forma de transporte que va quedando obsoleto al ferrocarril eléctrico que se iniciaría por el longitudinal en la costa con ramales hacia la sierra y que sería una forma adecuada de aprovechar la energía eléctrica de origen hidráulico y a su vez la de ahorrar los hidrocarburos; los puertos y aeropuertos completarían el conjunto de obras que significan acciones de directa acumulación para la operación de sus servicios públicos básicos en el área de la producción.

En el sector de las manufacturas, como su acumulación el sector público no la puede hacer para sus empresas y como política de fomento, participará mediante la aportación de capitales en los ramos de la producción de fertilizantes, cemento, siderurgia y automotor, con la óptica de incentivar estas ramas industriales importantes para elevar la producción del agro, en la industria y en la construcción.

Este conjunto de acciones tanto a través de sus empresas como de las que se conformen con su participación constituirán las fuentes de recursos que le van a proporcionar una sustancial capacidad financiera adicional al sector público, a más de la real que le propor-

cionarán con su propia producción para la orientación de la economía nacional.

Como principales manifestaciones de las acciones de producción del sector público con los proyectos de inversión se podría resumir así:

El esfuerzo de acumulación se concentrará en actividades económicas altamente productivas para el propio sector así como para el privado que es quien se beneficia en especial de las economías externas que generan las obras y los servicios públicos; él entrega más de 3.700 kilómetros de caminos vecinales que integrarán al país y que a su vez se complementan con la interconexión a las vías de primer orden; el aprovechamiento de recursos naturales que hasta hoy no han sido explotados y que tienen un alto impacto en nuestro sistema económico y que le confieren al Estado otro poderío real: aguas, tierras, suelo, subsuelo, mar y bosques, dotar de infraestructura al sector rural para el que aquella constituye la sustentación y el origen de una nueva vida, conjuntamente con los servicios asistenciales que le va a ofrecer y que serán el mejor aliciente para su incorporación social y económica a la vida nacional.

Por otra parte, aumentar las reservas probadas de hidrocarburos que van a ser los que sustentan gran parte del programa de desarrollo; llenar los deficit de energía y estar preparados para la demanda futura y al paso que significan un ahorro de energía de orden térmico agotable y drenadora de recursos de exportación, completan la capacidad del sector privado en las áreas agrícola y de comercio y estabilizan los precios dando un mayor margen de seguridad al agricultor, quien podrá con confianza efectuar su tarea al no temer los grandes riesgos que de otra manera debería afrontar.

B. De las Acciones de Regulación

Casi o tanto más importantes que las acciones directas son las de regulación que el sector público adopta en materia de normatización o legislación de las actividades, porque impactan ambas en el sector privado el cual adopta respuestas, generalmente defensivas ante decisiones que le afectan o agresivas cuando identifica posibilidades de lucro extra. Por esto, tanto la legislación como las acciones directas deben ser bien meditadas, de ser posible evaluando todas las posibilidades que entrañan para evitar exageradas tendencias en uno u otro sentido que van individualmente a distorsionar el comportamiento razonable requerido en la planificación.

Las acciones de regulación han de perseguir solamente eso y no un sometimiento absoluto, puesto que eso constituiría el requisito sin el cual no podría funcionar bien el sistema en que vivimos, porque la actividad privada se resentiría y respondería con reacciones opuestas a los fines que se persigue. En otros términos, es el conjunto de acciones el que debe ser coherente para que haya una clara visión del medio en que se desenvuelve; no pueden presentarse contradicciones entre diferentes leyes que tratan una misma materia, por ejemplo, porque se crearía el conflicto y la anarquía impropios para inducir comportamientos favorables a la ejecución de un plan.

En este campo de acciones el sector público tiene un alto poder, puesto que mediante la legislación es posible llegar a cambiar todo un sistema económico o sólo introducir paulatinas y parciales modificaciones al mismo, dependiendo en quien radique esa decisión de legislar y del pensamiento del legislador. Pero en todo caso ese poder ha de ser utilizado con medida y en grado apropiado para no causar trastornos graves que no permitirían alcanzar los logros que se han propuesto, dadas las características de la economía y del pensamiento gubernamental.

La regulación se puede lograr mediante dos formas: por medio de leyes o por medio de los incentivos que derivan de las acciones directas del sector público.

En el caso de la legislación, ésta va desde la legislación general de carácter económico y social, hasta la tributación, del uso y distribución de recursos, de la agrupación de los sectores económicos, del gasto público, etc. Lo importante es que se tengan bien claros los objetivos que se persiguen y que esas intenciones se reflejen en las leyes sin hacer exagerado uso del poder de legislar en función de las metas propuestas para un desarrollo gradual.

En el caso nuestro esa capacidad, por estar compartida entre los dos poderes del Estado: Ejecutivo y Legislativo, va a presentar dificultades para compatibilizar, o al menos grandes retardos en su expedición y con ello se desperdiciaría una gran capacidad real de ejecutar el Plan que implica esa facultad, siendo más grave ello si estas acciones de regulación que dirigen al sector privado cuyas respuestas son precisamente las metas que se propone alcanzar el Plan de Desarrollo en forma determinante.

La capacidad real del Gobierno para legislar y regular la economía va a verse mermada por la oposición de criterios, sobre todo en la Cámara Nacional de Representantes en que parece no existir muy claros criterios sobre los planteamientos y requisitos del Plan o que se opone a su realización no facilitando la instrumentación legal.

Solamente es necesario para establecer el alcance que tienen las acciones de regulación, remitirse al Capítulo III de la Primera Parte del Plan, que habla de "Las Reformas Estructurales" entre las que se hallan por ser las más importantes con sus efectos colaterales la reforma tributaria, la reforma agraria, la reforma

educativa y la reforma política.

La Reforma Tributaria que persigue tornar el conjunto de impuestos vigente en un sistema equitativo y justo, redistributivo de ingresos y riqueza, flexible, estimulante del ahorro, consumo e inversión, orientador de la asignación de recursos, suficientemente elástico y un instrumento financiero de primer orden. Conjuntamente con la reforma administrativa cuya exposición anterior dejó en claro el campo que hay para la amplia regulación que demanda.

La Reforma Agraria que tiene los objetivos de modificar la distribución y tenencia de la tierra, la incorporación económica, política y social del campesino, formar unidades altamente productivas con empresas comunitarias, elevar la productividad y el uso racional del suelo y mejorar el nivel de vida del campesinado.

La Reforma Educativa que persigue ampliar su alcance, concentrarse en la educación primaria y técnica, mejorar la calidad de la enseñanza, formar ciudadanos de mente ágil e investigadora, inculcar el espíritu cívico y de participación, organizar la sociedad y muchos otros objetivos sobresalientes que demandan una tarea amolísima y profunda en la innovación de leyes, reglamentos, métodos y procedimientos.

Y, la Reforma Política que pretende alcanzar una ampliación de la organización y participación popular en la riqueza, la cultura y el poder, desarrollar la capacidad de dirección democrática y otros importantes objetivos por el estilo que demandan un mayor esfuerzo aún en la orientación y canalización mediante las actividades del Estado y muy especialmente de las acciones reguladoras, puesto que las de carácter directo se hallan bastante bien definidas en el mismo Plan.

1. Los Incentivos Fiscales

Este tipo de acciones reguladoras del Estado hacen referencia a aquellas que se practican con el fin de inducir respuestas y comportamientos directos de ciertos sectores de la economía, en cuanto a la localización de la industria, el empleo que genera, la distribución de excedentes, la asignación de recursos, e incluso, el pago de tributos específicos.

Normalmente los incentivos fiscales se usan para compensar las dificultades planteadas por la estrechez o la insuficiencia del mercado o como alivio financiero en las épocas iniciales de las empresas, que son difíciles de superar, bajo ciertas circunstancias, en ausencia de estos beneficios. Difieren de los subsidios en que son exenciones y no son pagos adicionales y por lo tanto influyen en los costos de las unidades productivas.

Estos tratamientos de excepción se han usado en el País en una forma indiscriminada y de manera permanente, lo que ha conducido a institucionalizarlos sin una justificación valedera y ha creado una insuficiencia en las empresas, que así viven un mundo ficticio y resultan incapaces de surgir o subsistir en ausencia de ellos.

Lo razonable y así lo expresa el Plan, es que esos incentivos serán manejados con el carácter de temporales y de manera selectiva, aplicados por tanto solamente en los casos en que se justifique y por el lapso estrictamente necesario para superar los problemas coyunturales; de todas maneras los incentivos deberán usarse pero como un recurso de orientación y apoyo en aquellas ramas que por claves interesan para el desarrollo nacional.

Los incentivos fiscales plantearán, por lo tanto, algunos

problemas al Gobierno en la medida en que su uso exigirá un tratamiento minucioso y coordinado en toda la legislación que converja a los fines en que aquellos se hallan implícita o explícitamente considerados, debiéndose por lo mismo tener un inventario preciso, amplio y claro de lo que se desea lograr y de lo que se puede aplicar.

En esta sección de medidas la capacidad del sector público puede aplicar a plenitud su poder, siempre que se establezca un cuadro completo y claro de las prioridades y las situaciones reales de los ramos productivos que los requiere y de los que se considere imprescindible favorecer, especialmente por el interés social que encierran y que justifica el sacrificio fiscal, puesto que de otra forma se afectaría de doble manera a la capacidad del Estado para ejecutar el Plan, ya que por una parte se habría desperdiciado un esfuerzo y en especial una vía de reestructuración social y productiva y por otra, se habrían desperdiciado los recursos que por vía de sus acciones directas habría radicado en tantos y variados programas y proyectos de gran impacto que debe ejecutarlos.

Esta alternativa de uso es la que debe ser capaz de identificar para decidir el empleo de los incentivos fiscales, pues no hay otro término aceptable de comparación y porque mediante ellos puede lograr grandes resultados en tanto sean adecuadamente ubicados y concedidos o en su defecto crear problemas de concentración de riqueza irreversibles, desequilibrios en el aparato productivo y uso deficiente de los recursos por la asignación de ellos a aquellas áreas de ficticia productividad.

2. Los Problemas Políticos

Todas las acciones públicas tendrán que ser discrimina-

torias porque tienen que modificar sustanciales aspectos socio-económicos y por tanto las resistencias que produzcan serán inevitablemente grandes.

La sola orientación de las inversiones creará la resistencia en quienes estuvieron acostumbrados a ser beneficiados permanentemente en forma directa o indirecta de las obras y los servicios públicos, entonces habrá oposición y se coartará la capacidad pública en cuanto a la autonomía de que debe gozar para la realización de sus obras con criterios técnicos, en el marco del desarrollo social y económico propuesto.

La cantidad de legislación que tiene que ser expedida y las reformas de las leyes vigentes también le cercenarán esa capacidad, en cuanto que la oposición de los grupos afectados se hará presente en todas las instancias por las que deberán atravesar los proyectos de leyes, en las que al menos habrán cortes y modificaciones que pretendan desfigurar las leyes y distorsionar su contenido, o convertirlas en inaplicables.

La legislación en todo caso deberá tratar de evitar esos embates siendo de tipo general y sin excenciones o exoneraciones, puesto que cualquier trato favorable despertará la protesta y oposición de los sectores afectados o de los que simplemente no han sido favorecidos.

Este mismo problema despertarán los incentivos fiscales, que por su naturaleza son discriminatorios al crear situaciones de privilegio a algunos sectores, ramas o firmas frente a sus competidores, que verán en aquellos una desventaja en términos empresariales y no medirán la intención social o el beneficio económico que significan para la comunidad, en aras de los cuales se conceden, pero no

de otra manera ha de interpretarse una reducción de los recursos fiscales en favor de una rama privada, lo que en el fondo significaría quitar a todos para dar a uno o a pocos.

Serán pocas las acciones de regulación las acogidas sin reparo, no por sólo cuestiones de forma sino de fondo, ya que de algún modo afectará a por lo menos un sector, el que interesado en su defensa, desplegará todas sus posibles medidas y relaciones para aprovecharse y restar la capacidad de actuación del sector público; y es posible también que no se tomen tales acciones por los intereses de algunos sectores del propio Estado, si van a afectar sus posiciones o incluso más si se puede restar popularidad al Gobierno o si se cierran los objetivos electorales futuros a otros niveles de Gobierno.

CONCLUSION

No es posible juzgar una capacidad real del sector público para ejecutar un Plan de Desarrollo, puesto que ello implicaría poder valorar cuestiones cuantitativas a la vez que cualitativas; es particularmente más difícil lo expresado cuando se trata de acciones que implican un alto contenido subjetivo, ya que dependen de la importancia que el observador les asigna y el desenvolvimiento que experimenten, pudiendo de ellas obtenerse resultados diametralmente diferentes en tratándose de comparar su acción en una etapa u otra, o en un lugar u otro. Una capacidad real está determinada, en mayor grado, por factores de esa naturaleza cuya calidad y cualidades son concluyentes en los resultados que se espera lograr con tales factores que maneja el sector público.

Sin embargo, cualquier valoración aproximada, por defectuosa que sea, permite llegar a una idea bastante clara de si la capacidad disponible podrá o no ser suficiente para cumplir un programa de acción.

Tratándose de señalar la capacidad del sector público ecuatoriano para ejecutar el Plan de Desarrollo, es conveniente identificar los lugares en que se manifiesta ella con caracteres sobresalientes y para los principales fines involucrados, así como las condiciones formales y funcionales que la delimitan tanto en su uso como en su producción.

En lo político porbablemente está lo álgido y quizá sea el mayor escollo a vencer, ya que incluso la estructura de nuestra legislación se ha vuelto relativamente rígida e inconveniente a los fines de una libertad necesaria del poder ejecutivo para llevar a cabo la tarea más importante que le asigna la misma Constitución

Política vigente.

La división de poderes del Estado significa que, al distribuirse las competencias de legislar y ejecutar un plan, ha creado una brecha tan amplia que si se agrava con el enfrentamiento partidista, se convierte en insalvable dificultad debido a que lograr un entendimiento completo es más remoto por la pluralidad de intereses que participan y en ese ambiente conciliar políticas resulta una tarea muy agotadora de energías y tiempo que se merman de las que, en otro ambiente, se destinarían precisamente a realizar el Plan.

Por otra parte, es el propio Plan el que con seguridad generará sus resistencias, ya que incluye acciones que significan una irreversible marcha a reducir el poder hegemónico que se ha venido ejerciendo en algunas áreas del vivir nacional y que estando en manos de tales sectores el frenar ese avance, conducirá a que todo lo que hacia ellos se dirija sea objeto de resistencia mediante el rechazo, reforma o deformación de lo que se proponga y se requiera en materia de legislación.

En este marco inapropiado, no precisamente por su diseño sino por la manera de hacerlo funcionar, lo que queda de consistente se refiere a lo que cae en el campo que el poder ejecutivo maneja. La capacidad del sector público se manifestará entonces fundamentalmente a través de sus decisiones, las que no cabe duda que se pondrán en práctica dentro de los límites y con las características que se requieren, puesto que en muchas formas y ocasiones se ha hecho clara expresión de una firme voluntad de ejecutar el Plan.

En lo técnico también se ha considerado que pueden existir dificultades para la realización del instrumento analizado y que hacen relación principalmente a la estructura fraccionada del sector .

público que acarrea la parte sustancial en este asunto, por el debilitamiento de la energía que demanda la planificación a través de las diversas instancias y grados de dependencia existentes y la complicación así como la reducción de las posibilidades de llegar a concertar políticas unificadas y apropiadas para el fin propuesto, sumándose a ello la esterilización de importantes sumas de recursos que conlleva.

La capacidad real del sector público para la ejecución del Plan se va, en todo caso, a manifestar por los recursos humanos, materiales y técnicos que se pueda disponer y de la forma en que los emplee así como de la que utilice para movilizarlos.

En cuanto al factor humano, se advierte un progreso en su capacitación así como en la predisposición a investigar que le ha traído el adelanto tecnológico que nace aparejado a los grandes y variados proyectos de la era petrolera y del ambiente sustancialmente mejor que tiende al tratamiento digno y equitativo respecto del empleado en el sector privado. Es éste el más importante y decisivo factor favorable.

Los recursos técnicos, a su vez, tienen un más amplio campo y sus progresos son claros; la experimentación y la investigación están ahora ya desarrollando una tecnología, síntoma, aunque fuera pequeño pero de un avance significativo que rebasa las anteriores limitaciones del pasado; su importancia es tal que el propio Plan considera la capacitación y la tecnología como asunto de alta prioridad y de atención preferente.

A estos se juntan los insumos y materiales de mayor peso en la realización de obras; quizá puedan convertirse en limitantes, en la medida en que su disponibilidad depende de la capacidad para importar, pero los proyectos de inversión básico pretenden libe-

rar de esa dependencia aunque sea iniciando por una pequeña sustitución del material extranjero.

En cambio si vemos el problema desde la naturaleza de las acciones públicas, las directas y las de regulación le demandarán al sector público un empleo a fondo de su capacidad disponible.

Mediante las acciones directas se podrá demostrar la voluntad y poder de realización, puesto que ellas no tienen otro limitante que el que impone el financiamiento, ni freno que el de su inmovilización. Ciertamente que el financiamiento implica supuestos muy estrictos y si se quiere audaces, pero una meta acorde con la situación del país debe ser así de otra manera no significarían nada especial en cuanto a esfuerzo y compromiso con el desarrollo; de allí que se considere que: el 80% de la inversión planeada para el sector público que está a cargo del Gobierno Central, que la inversión sea creciente en base a un ordenamiento y reducción relativa del consumo, que éste sea programado con una política definida particularmente para las remuneraciones y que la nueva orientación de las acciones de acumulación (inversiones) al medio rural y social, como pacitalización de los sectores menos favorecidos, sean manifestaciones de una capacidad real y una amplia base para el cumplimiento del Plan.

El destino previsto para la inversión compromete al Gobierno y a su vez autogenera su defensa y demanda por su ejecución, que correrá a cargo de los más amplios sectores quienes presionarán por el cumplimiento de la seria oferta que constituye ese Plan, que además cuenta con un respaldo suficiente de los medios que ha de emplear para lograrlo; cualquier debilidad indudablemente se atribuirá a una indecisión o indisciplina en la ejecución, siendo muy poco lo que se pueda o se quiera justificar aduciendo una falta de capacidad real.

Como la planificación en el país y por tanto el Plan se basan, en la mayor parte, en las respuestas que la inducción obtenga del sector privado, las acciones de regulación que corren a cargo del sector público tienen mayor importancia en este caso, ya que deberán ser lo suficientemente consistentes, fuertes y completas como para que logren su intención.

Para el efecto deberá existir un consenso entre los poderes que deben legislar en cuanto al objetivo y los medios legales necesarios para alcanzarlo, para que pueda entenderse la existencia y el uso de una efectiva capacidad para ejecutar el Plan, así como también un sometimiento conciente, y por tanto, voluntario de los diferentes niveles de gobierno a las leyes y políticas generales que estén en función del Plan, de otra forma no se manifestará una capacidad real que redica exclusivamente en este comportamiento, pero que a pesar de ser así y tan sencillo de expresarlo, resulta el más difícil de lograr. En todo caso está en manos del propio sector responsable directo del éxito del Plan.

En este campo de las acciones de regulación es en el que se manifestarán los más serios obstáculos para que se cumpla el Plan, puesto que requieren un alto grado para la concertación de políticas a los fines de realizar lo que el Plan propone, más aún si se considera que siendo tan amplio y de corte diferente al de los planes anteriores, y contando con declaraciones claras sobre la decisión de llevarlo adelante, va a afectar a muchos y poderosos sectores, los que de manera permanente y sistemática pugnarán por presentar oposición y entorpecerán todo lo que apunte a respaldar la capacidad del sector público, en especial la del Ejecutivo, para hacer realidad el Plan que se ha propuesto.

En resumen, existe la capacidad para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo 1980 -1984, todo está en que élla sea puesta en práctica por la decisión firme y permanente, lo que implica disciplina y trabajo.

MSA/ys

20-IX-80

TABLA 1

APORTE DEL GOBIERNO AL PIB
(millones de Sucres de 1979)
Años 1980-84

AÑOS	PIB	APORTE DEL GOBIERNO	%
1980	242.119	17.461	7.2
1981	257.285	17.870	6.9
1982	275.808	18.908	6.9
1983	297.141	19.853	6.7
1984	313.483	20.845	6.5
Promedio 1980-84			6.9

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984,
Primera Parte, Pag. 80

TABLA 2

INCREMENTO DE INGRESOS PUBLICOS
POR REFORMA TRIBUTARIA
(Millones de Suces de 1979)
Años 1980-84

AÑOS	INGRESOS TRIBUTARIOS	TASAS Y PRECIOS PUBLICOS	TOTAL
1980	2.942.6	3.614.4	6.557.0
1981	4.227.5	4.101.7	8.329.2
1982	5.942.6	4.781.9	10.724.5
1983	6.660.3	5.566.2	12.226.5
1984	7.421.4	6.907.7	14.329.1
TOTAL	27.194.4	24.917.9	52.166.3

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 1980-84, Segunda Parte,
Pag. 99

TABLA 3

RELACION DEL SERVICIO DE LA
DEUDA EXTERNA CON LAS EXPORTACIONES
(Millones de Dólares EUA)
Años 1980-84

AÑOS	SERVICIO DEUDA			EXPORTACION BIENES	.% TOTAL/ EXPORTACION
	AMORTIZACION	INTERES	TOTAL		
1980	771.6*	410.4	1.182.0	2.711.0	43.6**
1981	431.5	462.8	894.3	3.294.5	27.1
1982	506.2	513.3	1.019.5	3.746.5	27.2
1983	561.7	577.3	1.139.0	4.307.8	27.1
1984	546.7	622.1	1.168.8	4.871.4	24.0
TOTAL	2.817.7	2.585.9	5.403.6	18.831.2	28.7

Notas: * Incluye refinanciación 281 millones

** Sin refinanciación sería 33.2%

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 1980-84, Primera Parte
Pag. 101.

TABLA 4

IMPORTANCIA DEL SECTOR PUBLICO
(Millones de Sucres de 1979)
Años 1980-84

AÑOS	SECTOR PUBLICO			PORCENTAJE DEL PIB		
	CONSUMO	INVERSION	TOTAL	CONSUMO	INVERSION	TOTAL
1980	38.754	24.210	62.964	16.0	10.0	26.0
1981	34.831	26.339	61.170	13.5	10.2	23.7
1982	36.745	29.145	65.890	13.3	10.6	23.9
1983	38.950	31.834	70.784	13.1	10.7	23.8
1984	41.676	33.903	75.579	13.3	10.8	24.1
Promedio 1980-84				13.8	10.5	24.3

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 1980-84, Primera Parte
Pag. 82.

TABLA 5

EXTRACTO DE LA CUENTA FINANCIERA
CONSOLIDADA DEL SECTOR PUBLICO *
(Millones de Suces de 1979)

CONCEPTO	1980	1984	TOTAL	TASA CRMTO. %
a. Ingresos Ordinarios	62.086	80.633	354.262	6.8
b. Gastos Corrientes	44.230	56.217	248.726	6.2
c. Ahorro en Cuenta Corriente (c = a - b)	17.856	24.416	105.536	8.1
d. Ingresos de Capital	1.296	1.300	6.489	0.1
e. Disponibilidad para Gastos de Capital (e = c+d)	19.152	25.716	112.025	7.6
f. Gastos de Capital	28.270	35.568	162.571	5.9
g. DEFICIT (g = e-f)	- 9.118	- 9.852	- 50.546	
h. FINANCIAMIENTO (h = i+j+k)	9.118	9.852	50.546	
i. Crédito Interno Neto	1.976	84	5.524	
j. Crédito Externo Neto	6.147	9.769	43.850	
k. Utilización Saldo Caja	995	-	1.172	

Notas: * Excluye el sector financiero público

- Ajustado los décimos y citado sólo los años extremos
del quinquenio

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, Segunda Parte,
Tomo I, Pags. 110 a 112.

SIGLAS Y ABREVIATURAS
EMPLEADAS EN ESTE TRABAJO
Y EN EL PLAN DE DESARROLLO

- CONADE: Consejo Nacional de Desarrollo.
- FONADE: "Fondo Nacional de Desarrollo", ya extinguido pero pasó a financiar el Banco de Desarrollo (BEDE).
- FONAPRE: "Fondo Nacional de Preinversión" que financia estudios de proyectos hasta su diseño de ingeniería.
- FONDEMUN: Fondo de Desarrollo Municipal.
- PLAN: "Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 del Gobierno Democrático", en vigencia.
- PIB: Producto Interno Bruto.
- SECTOR PUBLICO: Todas las entidades de derecho público o derecho privado con finalidad pública englobadas en: Gobierno Central, Consejos Provinciales, Concejos Municipales, Entidades Autónomas, sin las Entidades Financieras Públicas.

BIBLIOGRAFIA

- CONSEJO NACIONAL
DE DESARROLLO Plan Nacional de Desarrollo
1980 - 1984, Edit. Gallocapitán, Otavalo, 1980
- CIBOTTI Ricardo y
SIERRA Enrique El Sector Público en la Planificación del
del Desarrollo, Siglo XXI Editores, México 1977
- CIBOTTI Ricardo Enfoque de la Programación del Sector
Público, mimeo. ILPES - CEPAL, Santiago de
Chile 1964
- Junta Nacional de
Planificación 25 Años de Planificación 1954 - 1979,
Ediciones Imagen, Quito, 1979.