

HACIA UN NUEVO SISTEMA DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO NACIONAL

Dr. René Benalcázar

INTRODUCCION

Analizando el desarrollo de la economía latinoamericana, se observa una rápida caída del ritmo de crecimiento en el período 1980-2000, en comparación con 1950-1980. Una de las principales razones para la reducción de la tasa de desarrollo, está vinculada al cambio de modelo económico, que de una economía controlada por el Estado pasó, en las últimas dos décadas, a ser guiada por las fuerzas del mercado, esperando que la asignación de recursos para inversión se efectúe conforme al libre juego de la oferta y la demanda tanto en el mercado interno como en el internacional.

La liberación de la economía por parte de los gobiernos gestó un proceso inflacionario que desestimuló el ahorro y la inversión, con un desarrollo excesivo del sector financiero por la transferencia de recursos de los sectores productivos hacia ese sector, cuyos efectos concomitantes han causado la desocupación, la concentración del ingreso y el poder en manos de pocos y el empobrecimiento masivo de la población, demostrando así que la supuesta mano invisible de Adam Smith, era incapaz de estimular el crecimiento y orientar la economía hacia el desarrollo humano. En consecuencia, es imprescindible que esta actividad, la más importante para la supervivencia, el mejoramiento humano y conservación de los recursos, vuelva a ser controlada por el Estado y orientada mediante planes de desarrollo.

Este artículo es un ensayo que, retomando algunos de los lineamientos generales de la planificación orientada que fue utilizada después de la segunda guerra mundial por muchos países de economía mixta, pretende establecer el diseño de un método que permita, superando los errores del sistema de planificación anterior, constituirse en una guía para combinar la teoría económica con la política, tomando en cuenta especialmente la teoría del equilibrio del poder y una metodología que facilite las decisiones que orientadas por la pla-

nificación sean las más adecuadas para satisfacer los objetivos más trascendentales de la sociedad encaminados al mejoramiento y superación de los seres humanos en armonía con la naturaleza.

LA IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACION

Conforme a cálculos establecidos de acuerdo a la teoría de la relatividad de Einstein y a la teoría cuántica, si en el plan de creación del universo hubiese habido un error equivalente a una fracción infinitesimal, el universo nunca se hubiese organizado en las condiciones actuales que dieron origen a la formación de los cuerpos celestes y a la vida en muchos de ellos. Se hubiese mantenido en permanente caos. El universo surge de un plan infinitamente perfecto ¹.

La planificación como el conjunto de acciones orientadas a alcanzar un propósito, es parte de la estructura del pensamiento de los seres racionales, incluyendo en esta categoría a algunas de las especies animales superiores. Las aves que elaboran sus nidos instintivamente planifican el tiempo, el espacio y la utilización de materiales. La especie humana desde sus albores prehistóricos ha planificado la construcción de sus viviendas; actos simples y cotidianos como la caza, la pesca, la fabricación de vestidos, calzado, preparación de alimentos, requiere de planes elementales.

En la medida que las sociedades se han organizado, la planificación se ha constituido en elemento necesario para su supervivencia. El desarrollo poblacional, de la vialidad, de la energía, de la producción de bienes y servicios obedecen a planes.

En el último siglo, la planificación adquirió características científicas y técnicas. Los países socialistas elaboraban planes quinquenales de desarrollo económico a partir de 1920 y continuaron hasta su desintegración en 1985. En muchos países de economía mixta, con la experiencia de los éxitos de la planificación utilizada durante la segunda guerra mundial, iniciaron planes de desarrollo económico-social desde la década de los cuarenta y se llegó al apogeo de su técnica y aplicación durante los años sesenta para declinar su importancia hacia fines de los años setenta.

¹ Alvin Nason, Biología, 1990.

Los planes de desarrollo en los países de economías mixtas permitieron avanzar en la determinación de objetivos y metas nacionales, evitando su contraposición conforme a los intereses de clases y de grupos de presión existentes en cada país; se mejoraron las técnicas de elaboración presupuestaria, asignando recursos conforme a necesidades prioritarias. Mejoraron también las políticas tributarias, orientándolas hacia la redistribución de ingresos y al estímulo o desaliento de actividades beneficiosas o perjudiciales a la sociedad; y facilitaron, de alguna manera, evaluar la eficiencia en el manejo de la política económica.

No obstante estas ventajas, la planificación orientada tuvo limitantes causados especialmente porque los planes fueron diseñados y elaborados por entidades gubernamentales, que no necesariamente contaron con el respaldo político y de las mayorías de la población. Los objetivos trazados en los planes no siempre coincidían con las aspiraciones sociales y los intereses de gobiernos locales y de grupos de presión. Los planes requerían períodos de elaboración, trámite y aprobación que no coincidían con los períodos del gobierno que debía aplicarlo. Los presupuestos requeridos para la ejecución de los planes quedaban igualmente en manos de un futuro gobierno, cuyas entidades encargadas de elaborarlo y ejecutarlo, no coincidía con las metas establecidas de acuerdo a las aspiraciones e intereses de quienes lo elaboraron.

Los planes en general establecían como metas, tasas de crecimiento en el producto interno bruto y en el ingreso per cápita; tasas que surgían de la proyección de las principales variables que registran ingresos, consumo e inversiones que debían cumplirse de acuerdo a supuestos sobre tendencias de producción y precios de las principales actividades económicas. Estas en muchos casos no dependen de las decisiones del país planificador, sino de las condiciones externas a la economía nacional.

La política económica sugerida en el plan para que los sectores privados orienten y desarrollen su actividad al ritmo establecido en el plan, no era usualmente aplicada por los gobiernos, porque existían intereses contrapuestos a los de los autores del plan o porque habían cambiado las condiciones en que se desarrollaba la economía en los años siguientes.

En consecuencia, la planificación orientada como método para tomar decisiones en política económica fue abandonándose en la mayor parte de países; y, de estas circunstancias se aprovecharon quienes, por intereses económicos y geopolíticos, estuvieron interesados en

evitar la continuidad de su aplicación en prevención del avance del socialismo y por la conveniencia de aplicar la política neoliberal en procura de afianzar su poder económico y político, frenando a su vez el ritmo de crecimiento especialmente de los sectores industriales de los países en desarrollo.

El gestor de la política neoliberal fue especialmente Estados Unidos, que afectado por la crisis económica originada por el mantenimiento de la guerra fría, se vio obligado a reducir sus reservas monetarias y a romper unilateralmente el primer convenio con el Fondo Monetario Internacional, dejando flotar el dólar con las demás monedas, causando desde 1972, el caos monetario internacional que engendró un período de inflación y estancamiento, del cual procuró salir ampliando sus exportaciones en base a su estrategia de presionar a los demás países a adoptar la política neoliberal, caracterizada como es sabido, por el debilitamiento de los gobiernos nacionales, por la apertura de mercados sin que necesariamente exista reciprocidad en las relaciones comerciales; el abandono de todas las políticas de estímulo al sector industrial, la liberación de los precios, tipos de cambio, tasas de interés y los programas de ajuste, han frenado el crecimiento de las economías latinoamericanas.

El sistema basado en la economía de mercado, favoreció a los países desarrollados y especialmente a los Estados Unidos que, superando su crisis, tuvo al menos 10 años de prosperidad que terminó con el comienzo del nuevo siglo. La mano invisible de Adam Smith, que no existió desde los tiempos de Smith, tampoco ahora ha podido regular el manejo de la economía y es indispensable retomar el camino de la planificación para establecer orden en el caos monetario y en la crisis que estamos viviendo desde hace 20 años.

ASPECTOS BASICOS DE UN NUEVO SISTEMA DE PLANIFICACION

EL OBJETIVO DE LA ECONOMIA

A diferencia del sistema anterior de planificación orientada, que partía del supuesto de que la economía tiene como objetivo el crecimiento medido por la acumulación y el ingreso, el nuevo sistema considera que el objetivo es el perfeccionamiento y superación de los seres humanos, entendiendo que para ello es necesario mejorar el vigor físico, desarrollar la inteligencia como la capacidad de utilizar medios para conseguir fines; la razón como la cualidad de prever resultados de una acción; alcanzar un mayor grado de libertad y desarrollar la capacidad de amar para generar un ambiente que facilite

conseguir las metas establecidas conforme a sus propias capacidades y así ser felices.

EL AMBIENTE SOCIAL Y POLITICO PARA UNA NUEVA PLANIFICACION

Considerando que el desarrollo humano puede conseguirse en el mediano y largo plazo, el nuevo método de planificación debe ser de largo plazo. El punto de partida, la plataforma desde la cual se elabore el plan, debe desarrollarse en una sociedad que procure el bien común, que sea solidaria, que mantenga un esfuerzo permanente de superación en un ambiente de libertad y justicia. Ese ambiente puede conseguirse si la sociedad elige al gobierno que represente los intereses mayoritarios de la población.

Para tal propósito, es necesario que las clases de ingresos medios y bajos, que constituyen la mayoría del país, formen una alianza en base de objetivos y principios que representen el denominador común de sus intereses. Los colegios de profesionales, pequeños y medianos industriales y artesanos, las asociaciones de trabajadores públicos y privados, los sindicatos, federaciones y confederaciones de trabajadores industriales, agrícolas y de servicios, conjuntamente con organizaciones comunitarias de las diferentes etnias son las llamadas a constituir esa alianza, que participando activamente elijan a las autoridades que genuinamente representen sus intereses.

LOS OBJETIVOS DEL PLAN

Como el propósito final del plan es el desarrollo humano, los objetivos específicos deberían estar orientados hacia esa finalidad; en consecuencia, se procurará:

1. Dar ocupación plena a la población económicamente activa, creando puestos de trabajo tanto en el sector público como privado.
2. Incrementar la productividad del trabajo a través de mejoras en la organización, en las técnicas de producción y comercialización.
3. Distribuir el ingreso conforme a la productividad del trabajo, garantizando niveles de ingresos suficientes para el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores.
4. Elevar el nivel educacional, eliminando el analfabetismo y orientando la educación hacia una formación humanística, ética, solidaria y funcional de carácter práctico.
5. Estimular de preferencia la producción de los bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de los ecuatorianos: su seguridad alimentaria, vivienda, vestido, salud, educación.

6. Ampliar la demanda interna, mejorando los hábitos de consumo especialmente de alimentos y los cuidados de salud.
7. Promover la organización de sociedades cooperativas para desarrollar el espíritu de participación y solidaridad, especialmente en la producción de servicios: comercialización, ahorro y crédito, transporte.
8. Preservar el medio ambiente, evitando la contaminación del suelo, el aire, el agua, procurando mantener el equilibrio ecológico a largo plazo.

LINEAMIENTOS DEL PLAN DE DESARROLLO A LARGO PLAZO

El plan debe basarse en cuatro elementos básicos: primero, el conocimiento completo de los recursos naturales del país; segundo, el conocimiento de la población en sus diferentes aspectos y su proyección a largo plazo; tercero, el análisis de la situación económica y sus recursos de capital; cuarto el conocimiento de la estructura social, de sus valores y de la estructura del poder, tomando en cuenta el contexto internacional en el cual se desenvuelve la nación. El conjunto organizado de estos conocimientos facilitará la elaboración de mapas para zonificar el uso de suelos con fines urbanos, rurales, agrícolas, forestales, mineros, recreacionales y otros. Sobre esa zonificación se podrían elaborar planes poblacionales, viales, energéticos, utilizando recursos hídricos, eólicos, solares, térmicos, planes mineros, pesqueros, de riego y otros.

Los planes nacionales deberán ser elaborados por organismos técnicos del gobierno, presentados en forma clara y sencilla, capaz que sean comprensibles y faciliten ser analizados, aceptados o modificados por las autoridades nacionales y locales: consejos provinciales, municipales y regionales, a fin de comprometer su participación en la ejecución y evaluación. Planes excesivamente detallados dificultan su elaboración, comprensión y ejecución.

Paralelamente con la elaboración de los planes de infraestructura mencionados, convendría preparar planes de desarrollo agropecuario con el propósito de estimular la producción, productividad y rentabilidad especialmente de los cultivos básicos, que garanticen la seguridad alimentaria y los excedentes de exportación, estableciendo programas de investigación, asistencia técnica y financiamiento. En lo que corresponde a la industria, los planes esencialmente se orientarían a estimular, de preferencia, las ramas de mayor perspectiva de crecimiento para el abastecimiento del consumo interno y la exportación y de las ramas cuya producción constituye base para el desarro-

llo de las demás. El plan de desarrollo turístico contemplaría especialmente la construcción de infraestructura vial y de los servicios esenciales.

La nueva planificación a diferencia de la tradicional, no establecería metas solo de crecimiento de los indicadores como el producto interno bruto y el ingreso por persona, sino además estaría encaminada a establecer metas: para alcanzar una distribución más equitativa de ingresos, el incremento de puestos de trabajo y la disminución de la desocupación; el aumento de los niveles educacionales primario, secundario y superior, orientados especialmente hacia el desarrollo de habilidades para el desarrollo productivo; mejoramiento en los niveles de nutrición; reducción de la morbilidad y mortalidad infantil, y ampliación de la esperanza de vida.

Para el cumplimiento de estos objetivos, aparte de los planes mencionados, deberían realizarse programas de desarrollo habitacional, ampliación de servicios de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica y otros.

LAS METAS DEL PLAN

En base a los objetivos mencionados, el plan podría trazarse para un período de 20 años estableciendo metas relacionadas con el avance hacia los objetivos planteados. Esas metas de largo plazo podrían dividirse en avances medibles anualmente y en períodos de cuatro años. Para tal finalidad se utilizarían los índices que propone UNICEF sobre la reducción de la pobreza, los niveles de nutrición, la reducción de la morbilidad, la ampliación del nivel educacional, la forma en la distribución de ingresos, de manera que, conforme a la clasificación de países de acuerdo a su desarrollo humano, Ecuador que hoy aparece en el número 91 para el año 1998 pueda, en el transcurso de los próximos 20 años, ubicarse entre los 40 primeros países que figuran en la mencionada lista.²

CONDICIONES POLITICAS NECESARIAS PARA LA EJECUCION DEL PLAN EN EL LARGO PLAZO

A fin de que pueda prevalecer el plan como una orientación de la política económica en el largo plazo, es indispensable consolidar y mantener la alianza constituida por las clases de ingresos medios y bajos y de toda la sociedad civil que los constituyen. Esa alianza

² Clasificación del Índice del Desarrollo Humano elaborado por UNICEF para 1998.

facilitará que las elecciones de nuevas autoridades nacionales y locales continúen siendo representantes de sus intereses, con el compromiso de seguir con la ejecución del plan. Esa alianza facilitaría reformar las leyes que liberalizaron la economía del país establecidas por el sistema neoliberal a fin de reorientarlas hacia un sistema de economía mixta, en el cual participen los sectores público y privado en forma conjunta, sin el empeño de destruir al sector público gestado por el neoliberalismo. Al contrario, es conveniente fortalecer a este sector en base a estabilidad del personal, capacitación y tecnificación en la realización de sus funciones. Es necesario además, fortalecer y vigorizar la nacionalidad ecuatoriana, su identidad y soberanía.

Conviene iniciar una reforma que permita la reestructura del poder de las entidades del Gobierno encargadas de establecer las medidas de política económica, manteniendo un equilibrio en todos los organismos decisorios, de manera que sean los grupos mayoritarios quienes manejen la política económica guiados por el plan en función del interés nacional y no de grupos minoritarios al servicio de intereses foráneos.

LA RELACION DEL MANEJO DE LA POLITICA ECONOMICA Y DEL NUEVO SISTEMA DE PLANIFICACION

LA POLITICA MONETARIA

Si se consigue que la dirección de la política económica esté en manos de los representantes de la mayoría de los ecuatorianos, los organismos que deciden sobre política monetaria: el Directorio del Banco Central, la Superintendencia de Bancos, el Banco Central y los demás bancos y financieras estatales, estarían administrados y dirigidos por personas comprometidas con el plan de desarrollo a largo plazo. La orientación de la política monetaria se ajustaría a las necesidades del plan.

En esencia, los lineamientos básicos de la política monetaria estarían orientados:

- a) mantener la estabilidad monetaria interna e internacional de acuerdo al poder adquisitivo real de la moneda en relación con las de los países que mayoritariamente mantienen relaciones comerciales con Ecuador. En vista de que los países de América Latina mantienen un ritmo de inflación desigual, la estabilidad debe ajustarse a los cambios de las condiciones de los de-

más países, procurando mantener la competitividad con esos mercados. Como la inestabilidad monetaria genera procesos inflacionarios que frenan el desarrollo de las economías, Ecuador debería participar activamente en una gestión conjunta con los bancos centrales y los gobiernos de los países latinoamericanos para conseguir el establecimiento de una moneda común y así evitar la generación de procesos inflacionarios que causan perjuicios a todas las economías.

- b) La otra función básica de la política monetaria en la nueva planificación sería la canalización de los ahorros públicos y privados hacia los sectores productivos y al financiamiento de la generación de servicios que mejoren el desarrollo humano planteado en el plan. En vista de que la banca privada no es adecuada para canalizar el ahorro hacia inversiones productivas de mediano y largo plazo, conviene reactivar las entidades financieras del sector público: Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional, Banco Ecuatoriano de la Vivienda. Igualmente, es necesario que el Banco Central vuelva a manejar el control de importaciones y exportaciones a fin de estimular las exportaciones, garantizando el abastecimiento de alimentos para el consumo nacional y utilizando el ingreso de divisas para la importación selectiva de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de la economía en función del desarrollo humano.

LA POLITICA FISCAL

La política fiscal debería estar igualmente manejada por personas que pertenezcan a la alianza que elaboró el plan de desarrollo y cuyos personeros estén comprometidos con su ejecución. Desde ese punto de vista, la política de ingresos debería orientarse a una distribución más equitativa de acuerdo a los objetivos y metas del plan, haciendo énfasis en la utilización del impuesto a la renta como uno de los principales instrumentos de redistribución equitativa del ingreso. La orientación de los otros impuestos se dirigiría a estimular las actividades que faciliten el cumplimiento de los objetivos del plan y a desalentar aquellas actividades perjudiciales.

Como el propósito de la política fiscal debe estar determinado por los objetivos del plan de desarrollo, la asignación del gasto se efectuaría conforme a los requerimientos de financiamiento de los proyectos que se elaboren para cumplir con las metas de acuerdo a las prioridades establecidas en el plan.

Como los objetivos del plan son trascendentales y amplios, la ejecución del mismo permite suficiente flexibilidad para adecuar la asignación del gasto conforme a las condiciones prevalecientes en la economía nacional, de manera que no se crearían inflexibilidades que impidan avanzar, aunque a diferentes ritmos, hacia los fines propuestos efectuando los cambios que surgen según las circunstancias.

POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR

Las relaciones de comercio exterior deben considerarse como una actividad complementaria al desarrollo de la economía nacional, procurando ampliar y diversificar las exportaciones, tratando de obtener los mejores precios y condiciones de pago en el mercado externo y de asegurar relaciones comerciales estables. Por otra parte, es necesario utilizar las divisas para importar bienes de consumo interno necesarios, bienes de capital y materias primas requeridas para la producción.

Conviene mantener un equilibrio entre el valor de las exportaciones e importaciones, procurando saldos a favor del país que permitan cubrir los déficits en la balanza de pagos. En las relaciones comerciales se procurará mantener reciprocidad en el tratamiento de gravación de impuestos, aranceles y otras medidas de discriminación administrativa que son utilizadas por los países con los cuales negociamos y que a su vez, el país debe manejar su política en beneficio de los intereses nacionales.

DEUDA EXTERNA

Como uno de los obstáculos más importantes para el desarrollo ecuatoriano es la deuda externa, convendría de alguna manera, cumplir con los compromisos adquiridos con los organismos financieros internacionales conforme a los convenios suscritos.

En lo que corresponde a la deuda privada que se nacionalizó y a los demás compromisos de préstamos de gobierno a gobierno, es imprescindible conseguir rebajas en el servicio tanto de intereses como de capital, porque los pagos a que estamos obligados actualmente hacen inviable el desarrollo de la economía ecuatoriana.

Es indispensable evitar que el país continúe endeudándose en forma excesiva y conviene estatuir leyes que limiten la posibilidad de un exceso de endeudamiento del sector público como privado.

EVALUACION DEL CUMPLIMIENTO DE METAS Y OBJETIVOS DEL PLAN

En el método de planificación debe establecerse un sistema de evaluación en los distintos organismos encargados de su ejecución, de manera que se disponga de elementos que permitan determinar la eficiencia y efectividad en el uso de recursos y se midan los resultados obtenidos y así se cuente con la información necesaria para corregir las fallas y reforzar los aciertos, capaz de que sea posible estimular a quienes se esfuercen en alcanzar la excelencia en la ejecución de su labor.

BIBLIOGRAFIA

- Benalcázar René, Análisis del Desarrollo Económico del Ecuador, Banco Central del Ecuador, 1989.
- CONADE, la Planificación como Instrumento de Apoyo al Desarrollo Regional, Fundación Hans Seidel, Guayaquil, 1987.
- Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, No. 4. Esteban Strauss, Metodología de Evaluación de los Recursos Naturales.
- Gligo Nicolo, La Dimensión Ambiental en el Desarrollo de América Latina, CEPAL, Naciones Unidas.
- Griffin Keith, Mckinley Terry, Towards e Human Deelopment Strategy Occasional Papers, 1999.
- JUNAPLA, la Experiencia de la Planificación Regional en el Ecuador, Quito, 1979.
- Ministerio de Agricultura, Zonificación Agropecuaria Actual por Provincias, 1986.
- Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política. La Encrucijada de los Noventa. Un enfoque mundial.
- Raleigh Barlowe, Land Resource Economies, Prince Hall Inc.
- Revista Planeación y Desarrollo, varios números, Bogotá-Colombia.
- Revista de la CEPAL, Naciones Unidas, varios números.
- Revista Nueva Sociedad, Caracas-Venezuela, varios números.
- Spiro Herbert, Politics as the Master Science from Plato to Mao. Harper & Row, 1970.
- Suchir Amanda and Ksen Amartya, Sustainable Human Development Concept and Priorities. Occasional Papers.
- Waterston Albert, Development Planning Lessons of Experience. John Hopking Press, 1965.