

## LA CRISIS DE LA PLANIFICACION EN EL ECUADOR

*Econ. Marco Jaramillo P.*

### 1. LA PLANIFICACION EN EL REGIMEN CAPITALISTA

La planificación en el régimen capitalista está distorsionada por las contradicciones internas del sistema. Este tiende a concentrar riqueza y a extender la pobreza, especialmente en el seno de los países del tercer mundo. Si los planes contribuyen a consolidar esta tendencia, ellos están condenados al fracaso.

Al parecer, la planificación en los países capitalistas, especialmente dependientes, ha caído en desgracia y, en lo que se ha dado en llamar el repliegue de la planificación, han operado causas de orden externo de enorme importancia.

Así, la internacionalización de las economías nacionales y la presencia de empresas transnacionales trastocaron las posibilidades y el alcance de los planes nacionales. En tales condiciones la elaboración de los planes viene, de algún modo, sesgada hacia intereses foráneos.

Pero además, los gigantescos logros científicos y tecnológicos escapan de las posibilidades de captación para efectos de planificación de los países del tercer mundo, tanto por el celo mostrado por los países que los generan, la complejidad de los mecanismos y procedimientos para acceder a ellos como por sus altos costos, si es que alguna vez se los pone a disposición en el mercado internacional.

Por otra parte, la crisis de la planificación o la disminución de su importancia se debe, probablemente, a que este instrumento está sujeto a la obsolescencia frente a realidades nuevas en el proceso de transformación del capitalismo. Si ello es así, la planificación resulta inocua.

En tal sentido, la renovación del sistema de planificación es indispensable. Ello implica una evaluación cuidadosa de lo que está ocurriendo al interior del país y el mundo externo. Asimismo, el examen de experiencias de planificación en otros países capitalistas atrasados podría entregar elementos de juicio muy útiles para hacer compatibles la planificación y la realidad circundante, marcada por una profunda crisis, por fenómenos nuevos en la economía internacional y por la necesidad de llevar a cabo gigantescas reestructuraciones y mutaciones económico-sociales.

En el caso del Ecuador, la planificación ha descuidado las elaboraciones prospectivas, la investigación, el conocimiento cabal de nuestros recursos y las situaciones que se van dando en el mundo exterior en el cual estamos inmersos.

Para poner un ejemplo, hay que señalar la incongruencia existente actualmente entre la planificación operacional y a largo plazo, lo que significa que no estamos pensando en perspectivas de largo aliento. Nos hemos quedado empantanados en los planes globales y sectoriales de mediano plazo esbozados bajo modelos convencionales y, lo que es más grave, en los últimos años se ha puesto énfasis casi exclusivo en los llamados planes operativos anuales, indis-

pensables, es cierto, pero por su exclusividad se desestimaron los análisis de las nuevas condiciones de la economía internacional y las posibilidades de inserción de la economía nacional.

El hecho de que las incertidumbres sobre el futuro del contexto internacional y nacional son cada vez más grandes, obliga a que la planificación se constituya en una base que intente aclarar el devenir y diseñe las grandes estrategias que ha de seguir el país para entrar armados, de alguna manera, al tercer milenio.

Sin embargo y aunque parezca paradójal, la presencia de la crisis económica internacional ha puesto en evidencia la invalidez de las formas y contenido actuales de la planificación toda vez que han cambiado las condiciones objetivas de las economías nacionales y de las externas.

Pero, al mismo tiempo, parece idóneo pensar que si la planificación toma en consideración dichos cambios objetivos y cambia ella misma, adaptándose a la realidad, sería quizás el único instrumento indicado para defenderse de los impactos de la crisis.

En síntesis, se reitera aquí la necesidad de que la planificación se base en intentos para explorar el futuro, la reflexión sobre el largo plazo y elaboraciones de prospectiva. Ello es particularmente importante en períodos como el actual, en el que se visualizan transformaciones profundas en el plano mundial, hecho que obliga a tomar en cuenta la evolución probable de la economía nacional y de la internacional. En ese contexto asume singular importancia la investigación de las tensiones, desequilibrios, cambios estructurales y coyunturales que se generan en el ámbito mundial.

## **EVALUACION Y CONTROL DEL PLAN**

Las referencias más concretas sobre la planificación en el Ecuador

indican que si se analizan y evalúan los diversos planes de desarrollo, se llega a la conclusión de que cumplieron muy modestamente las metas propuestas y, en no pocas experiencias, no solo que no han cumplido sus propósitos fundamentales sino que han dado resultados no esperados, incluso desequilibrios no previstos.

En cuanto a las etapas de control y evaluación del plan, el CONADE, y otros organismos sectoriales y regionales de planificación (departamentos de planificación de los ministerios y entes adscritos), han descuidado ostensiblemente este importante aspecto, sea por falta de decisión o de instrumentos de base suficientes para realizarla. En los hechos, en la planificación ecuatoriana, el control y la evaluación escapan en gran medida al órgano planificador y solo eventualmente se han hecho evaluaciones a pesar de que el CONADE cuenta con la potestad y recursos técnicos y humanos suficientes para hacerlo idónea y sistemáticamente.

La evaluación de los resultados de la planificación también es un problema organizacional del CONADE. Con su actual estructura, el control y seguimiento del plan decididamente no se puede alcanzar ni tampoco lograr una visión nacional del desarrollo. Por cierto, la Ley Orgánica del CONADE contempla, para la Secretaría General de Planificación, las prerrogativas necesarias para evaluar el plan al expresar que una de sus funciones "es evaluar el Plan Nacional de Desarrollo, en coordinación con la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional y presentar los respectivos informes". (Art. 18, inciso d).

Por consiguiente, será necesario introducir, de hecho, reformas importantes en la estructura organizativa de la entidad, a fin de poder cumplir tareas de tanta trascendencia como son la evaluación y control periódico del plan.

Como ya se anotó, el fracaso de la planificación en países como el Ecuador radica fundamentalmente en las contradicciones inheren-

tes al sistema capitalista y, en consecuencia, en la falta de concertación y consenso de las diversas fuerzas económico-sociales del país, tanto en el ámbito de la elaboración del Plan como en el proceso de su ejecución. Habría que añadir el atascamiento burocrático frente a los requerimientos de la planificación, la naturaleza indicativa y no imperativa de los planes para el sector privado, las limitaciones económicas, financieras y tecnológicas, el escaso conocimiento de los recursos naturales y humanos y sus potencialidades, etc.

La participación social, un proceso bastante difícil, posible pero con fuertes limitaciones, "permitiría por lo menos establecer el diálogo y la confrontación de puntos de vista diversos, la transmisión de información entre los principales actores sociales, así como la elaboración de opiniones y propuestas al órgano de planificación" por parte de sindicatos, cámaras de producción y de comercio, sector financiero, entidades del sector público, organizaciones cooperativistas y mutualistas, asociaciones o movimientos culturales, etc.

La idea de la concertación no es una prerrogativa que puede conseguirse gratuitamente. La participación en la planificación de los principales actores de la sociedad ecuatoriana parece ser un requisito indispensable y, en ese sentido, la descentralización y democratización de la planificación deben constituir dos elementos fundamentales de la nueva administración del país, pues, en un Estado verdaderamente moderno como el que pretende ser Ecuador, la democratización de los planes resulta obligatoria en su concepción, ejecución, control, seguimiento y evaluación. Es esta una de las propuestas ineludibles en un nuevo esquema de planificación, así como también la necesidad de desplegar esfuerzos excepcionales en la preparación de jóvenes para el futuro, la formación de cuadros para la investigación y la innovación.

En síntesis, la planificación en el Ecuador ha adolecido de incohe-

rencias y desarmonías sustanciales que están colaborando con una extremada desigualdad económica y social. En efecto, se perciben con claridad las contradicciones entre las metas esenciales que se proponen los planes y los intereses de los grupos de alto poder económico, si estos consideran que sus intereses podrían ser tocados.

Consiguientemente, la contradicción fundamental se manifiesta entre la necesidad de atender los requerimientos básicos masivos de la población y los consumos selectivos de las clases de altos y medios ingresos. Esta es la gran disyuntiva para la planificación y para el nuevo gobierno: optar por el mejoramiento sustancial del nivel de vida de las áreas populares con el correspondiente estímulo de la demanda global o consagrar la situación de desigualdad prevaeciente con el consiguiente agravamiento de la crisis. Evitar este último extremo es la prerrogativa fundamental de la democratización de la planificación.

A la planificación también le deberá interesar, de manera fundamental, trabajar sobre las posibilidades objetivas de desarrollo del país más que desde la óptica de los intereses estrechos de gobierno, por lo general atrapados por los intereses de grupos de alto poder, al margen de los objetivos globales y democráticos permanentes del país. Los objetivos y metas de primera prioridad tendrán que ser, necesariamente, el bienestar social (mejoramiento de la calidad de vida de la población de menores ingresos), el mantenimiento de la democracia, la integración y la soberanía nacionales.

Por cierto, el cumplimiento de esas metas en función de las posibilidades de desarrollo futuro del país, requeriría que el próximo plan, que probablemente comenzaría a aplicarse a partir del año 1989, incluya la década de los 90, aproximándose a una perspectiva de orden global, que tome en consideración las nuevas condiciones en las que se desenvuelve el mundo actual (en un contexto de crisis que seguramente sobrepasará el presente siglo) y las posibilidades de reinserción de la economía ecuatoriana en dicho contexto mundial.

## EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

El país no cuenta con un sistema nacional de planificación, por más que se han creado numerosos organismos que de alguna manera, directa o indirectamente, podrían consolidar un verdadero sistema que armonice las funciones económico-sociales y establezca prioridades en el tiempo y en el espacio.

En realidad, ninguno de los planes elaborados (y aplicados parcialmente) han previsto la necesidad de llevar adelante un verdadero proyecto nacional de desarrollo que sea el producto de un consenso democrático del país que implique la participación popular, que sea respetado y promocionado por los diversos gobiernos que se suceden y que tenga como columna vertebral el bienestar social, bajo una condición tendencialmente igualitaria, la integración, la democracia y la soberanía nacionales.

Ultimamente no se conoce un pensamiento básico, sólidamente estructurado sobre planificación, ni se han diseñado directrices claras que sustenten el desarrollo a largo plazo de un proyecto de alcance nacional. En los hechos, en el curso de los últimos años, los planes de desarrollo solo cumplieron un papel de mero trámite y esto es particularmente grave.

En efecto, durante los 10 años precedentes, por una unilateral exageración en la planificación operativa, se ha perdido la visión del desarrollo en el largo plazo, cuestión básica que habría que recuperar inmediatamente. Con el propósito señalado, cabe mencionar que varios países de América Latina cuentan con serios trabajos de prospectiva, como por ejemplo: "Bolivia en el año 2010"; "Brasil 2.000: Nuevo pacto social"; "México, 2010, prospectiva industrial"; y, entre otros, "Perú en el siglo XXI".

La crisis económica internacional y el diseño de los objetivos y metas para el desarrollo en la última década del siglo, exigen, de

manera prioritaria, trabajar en una visión global y en perspectiva de la economía nacional.

## 2. LA PLANIFICACION Y LA INTEGRACION NACIONAL

La integración nacional no solo es un asunto de infraestructura física, aunque se la considera esencial, sino además de integración en lo económico, social y político respetando el desarrollo autónomo de las diversas regiones y nacionalidades al interior del país, de manera de ir conformando progresivamente una sociedad igualitaria en el goce de los derechos humanos básicos, considerando que se vive en una sociedad plurinacional y al mismo tiempo de capitalismo dependiente en el que impera una extrema desigualdad económica y social.

La planificación no ha tomado en consideración una concepción unitaria del Estado, ni de algunos de sus órganos más importantes como son los Consejos Provinciales y los Municipios. Tampoco se han tomado en consideración los comités provinciales de desarrollo, de reciente creación, que habrían podido convertirse en herramientas invaluable para promover el desarrollo regional o local. El nuevo gobierno podría y debería utilizar estas entidades poniéndolas al servicio de la planificación, previa consulta con las nuevas autoridades provinciales y cantonales.

Hay un notable deterioro del regimen de los Consejos Provinciales y Consejos Municipales, venidos a menos últimamente, pues su dependencia económica del gobierno central es tan ostensible, que al sobrevenir la crisis nacional han caído en una profunda postración económica. El reencuentro con estas áreas del Estado resulta indispensable a fin de que sus necesidades de planificación y desarrollo se inscriban en los lineamientos generales del plan, de los programas, proyectos y acciones del sistema nacional de planificación que deberá ser implementado por el CONADE.

La ley del CONADE en su artículo 12 estatuye claramente esta cuestión al expresar que, los organismos regionales y provinciales de desarrollo funcionarán estrechamente vinculados al CONADE y tendrán a su cargo el estudio, planificación, ejecución, coordinación y evaluación de los programas de desarrollo en sus correspondientes áreas. El Art. 15, a su vez, establece que en todas las provincias se formarán comités de desarrollo que funcionarán como organismos consultivos y de coordinación del CONADE. Se reitera aquí el hecho de que esta disposición ha permanecido en calidad de letra muerta en el proceso de planificación ecuatoriano.

Tampoco los planes han tomado en cuenta un punto básico de la constitución de la República, esto es, la estructura del Estado en términos macroeconómicos y sociales, al reconocer y diferenciar cuatro sectores en la economía: el sector público, el sector privado; el sector mixto como una alternativa para aminorar conflictos entre los campos público y privado; y, el sector comunitario que, hasta el momento no ha comenzado a ser promovido y menos aún constituido. Tal omisión significó una seria deficiencia para la distribución de los beneficios económicos de la sociedad ecuatoriana. Los dos últimos planes nacionales (1980/84 y 1985/88) no tomaron en consideración esta disposición constitucional, al olvidar al sector comunitario y tratar de privatizar numerosas e importantes empresas mixtas o de propiedad estatal.

La planificación regional, incluida en la planificación global y sectorial, podría constituir la base fundamental para la integración nacional.

Actualmente existen algunos organismos regionales que nacieron por demandas ajenas a la planificación (CREA, CRM, PREDESUR, CEDEGE) y que están lejos de integrarse a una concepción global del desarrollo.

El CONADE mantiene una importante unidad de planificación re-

gional que viene trabajando varias décadas en la teorización y, en medida muy modesta, en la coordinación con dichos organismos regionales.

A mediados de la década de los 70 se intentó una regionalización del país (8 regiones) basada en largos estudios y asesoría externa, que resultó impracticable por no haber trabajado en estrecha vinculación con los potenciales interesados (autoridades provinciales y su misma población) ni conocer bien algunos aspectos históricos que debían tomarse en consideración al hacer las propuestas. Este fracaso fue el fruto de un trabajo aislado y sin consenso previo de las autoridades seccionales teóricamente involucradas en ese entonces. De esta manera quedaron aisladas de la propuesta de planificación las provincias centrales de la Sierra, las de la frontera norte y la región amazónica centro-norte.

Todo indicaba que no estaban dadas las condiciones necesarias para ir a una planificación regional nacional, ni en las provincias ni en la misma Junta Nacional de Planificación (hoy CONADE).

Se requería, además, organizar unidades de planificación en cada región lo que implicaba costos considerables y la necesidad de contar con cuadros humanos preparados para trabajar en provincias en una materia nueva, como es la planificación regional.

No obstante, es digno de mencionarse un primer trabajo de planificación regional de mediano plazo, entre el CREA y la JUNAPLA. Se elaboraron extensos diagnósticos de las tres provincias involucradas (Azuay, Cañar y Morona Santiago) y los respectivos planes de acción. La JUNAPLA tuvo que trabajar a fondo en este compromiso durante un buen trecho y utilizar buena parte de los técnicos de la entidad.

Otra interesante experiencia se tuvo en Esmeraldas (1974/75) al crearse OIPE (Oficina Integrada de Planificación de Esmeraldas)

con el apoyo técnico de JUNAPLA, la OEA, el Consejo Provincial y los Municipios. Culminaron los trabajos de diagnóstico provincial y propuestas de acción que incluían, aproximadamente, 100 perfiles de proyectos (de todos los sectores económicos y sociales) que debían ser discutidos, priorizados y ejecutados. La OIPE no pudo continuar operando frente a la transitoriedad de las autoridades seccionales que no supieron captar la importancia de un proyecto de desarrollo provincial integral en el contexto de plena euforia petrolera, ni estaban interesados en programas de desarrollo de mediano y largo plazo dadas las emergencias políticas de coyuntura.

Ciertamente, se han realizado varios estudios socio-económicos provinciales y regionales en diversas épocas, pero han sido elaborados desde afuera, sin mayor vínculo con las autoridades seccionales y la problemática nacional. Uno de los más importantes es el Plan de Desarrollo de la Región Uno (que involucra a las provincias de Esmeraldas, Carchi e Imbabura) que, desde su terminación en 1984, no ha tenido promoción alguna. En el presente año (1988) el CONADE ha terminado un plan especial para la provincia de Galápagos, que tiene fines fundamentalmente conservacionistas de la fauna y flora, sobre las cuales hay interés científico mundial.

En síntesis, si bien la Ley del CONADE contempla la formación de comités provinciales de desarrollo, con los cuales el sistema de planificación se complementarían, el plan de desarrollo 1985/88 no lo plantea, aunque en la práctica se logró conformar un único comité en la Provincia de Tungurahua.

En cambio operan las denominadas Unidades Ejecutoras, contraponiendo la ejecución de determinados proyectos que no constan en el Plan de Desarrollo. Las Unidades Ejecutoras manejan recursos financieros importantes para concretar un significativo número de proyectos de corte populista, marginando un tipo de

gional que viene trabajando varias décadas en la teorización y, en medida muy modesta, en la coordinación con dichos organismos regionales.

A mediados de la década de los 70 se intentó una regionalización del país (8 regiones) basada en largos estudios y asesoría externa, que resultó impracticable por no haber trabajado en estrecha vinculación con los potenciales interesados (autoridades provinciales y su misma población) ni conocer bien algunos aspectos históricos que debían tomarse en consideración al hacer las propuestas. Este fracaso fue el fruto de un trabajo aislado y sin consenso previo de las autoridades seccionales teóricamente involucradas en ese entonces. De esta manera quedaron aisladas de la propuesta de planificación las provincias centrales de la Sierra, las de la frontera norte y la región amazónica centro-norte.

Todo indicaba que no estaban dadas las condiciones necesarias para ir a una planificación regional nacional, ni en las provincias ni en la misma Junta Nacional de Planificación (hoy CONADE).

Se requería, además, organizar unidades de planificación en cada región lo que implicaba costos considerables y la necesidad de contar con cuadros humanos preparados para trabajar en provincias en una materia nueva, como es la planificación regional.

No obstante, es digno de mencionarse un primer trabajo de planificación regional de mediano plazo, entre el CREA y la JUNAPLA. Se elaboraron extensos diagnósticos de las tres provincias involucradas (Azuay, Cañar y Morona Santiago) y los respectivos planes de acción. La JUNAPLA tuvo que trabajar a fondo en este compromiso durante un buen trecho y utilizar buena parte de los técnicos de la entidad.

Otra interesante experiencia se tuvo en Esmeraldas (1974/75) al crearse OIPE (Oficina Integrada de Planificación de Esmeraldas)

con el apoyo técnico de JUNAPLA, la OEA, el Consejo Provincial y los Municipios. Culminaron los trabajos de diagnóstico provincial y propuestas de acción que incluían, aproximadamente, 100 perfiles de proyectos (de todos los sectores económicos y sociales) que debían ser discutidos, priorizados y ejecutados. La OIPE no pudo continuar operando frente a la transitoriedad de las autoridades seccionales que no supieron captar la importancia de un proyecto de desarrollo provincial integral en el contexto de plena euforia petrolera, ni estaban interesados en programas de desarrollo de mediano y largo plazo dadas las emergencias políticas de coyuntura.

Ciertamente, se han realizado varios estudios socio-económicos provinciales y regionales en diversas épocas, pero han sido elaborados desde afuera, sin mayor vínculo con las autoridades seccionales y la problemática nacional. Uno de los más importantes es el Plan de Desarrollo de la Región Uno (que involucra a las provincias de Esmeraldas, Carchi e Imbabura) que, desde su terminación en 1984, no ha tenido promoción alguna. En el presente año (1988) el CONADE ha terminado un plan especial para la provincia de Galápagos, que tiene fines fundamentalmente conservacionistas de la fauna y flora, sobre las cuales hay interés científico mundial.

En síntesis, si bien la Ley del CONADE contempla la formación de comités provinciales de desarrollo, con los cuales el sistema de planificación se complementarían, el plan de desarrollo 1985/88 no lo plantea, aunque en la práctica se logró conformar un único comité en la Provincia de Tungurahua.

En cambio operan las denominadas Unidades Ejecutoras, contraponiendo la ejecución de determinados proyectos que no constan en el Plan de Desarrollo. Las Unidades Ejecutoras manejan recursos financieros importantes para concretar un significativo número de proyectos de corte populista, marginando un tipo de

gestión y ejecución propia de las entidades seccionales de las provincias. De esta manera, compiten por recursos dos tipos de proyectos:

- a. Los proyectos del Plan de Desarrollo; y,
- b. Los proyectos de las Unidades Ejecutoras que se llevan a cabo sin coordinación alguna con el Plan, dándose a entender que los proyectos de los Consejos Provinciales y Municipios no eran prioritarios en el programa de gobierno.

En resumen, lo que importa destacar en materia de integración nacional por la vía de la planificación regional es, en la práctica, el tratar de planificar regiones-problema diseñando para ellas programas para solucionar problemas específicos y coordinando la incorporación de la región en cuestión dentro del contexto socio-económico nacional, en el cual está inmersa.

Las experiencias obtenidas en el país, con las importantes regiones que tratan de desarrollar instituciones como el CREA, el CRM, el CEDEGE, y el PREDESUR, están arrojando resultados bastante modestos debido a factores de orden económico, social, político y a la concepción misma del desarrollo y planificación regional (planificación del desarrollo de regiones a nivel regional) que elabora planes y define políticas para una región aislada dentro del contexto nacional lo que implica desconocer o minimizar la importancia de las interrelaciones existentes entre las distintas partes del espacio nacional. En ese contexto, las entidades de planificación regional existentes en Ecuador han logrado constituir un cierto número de proyectos (una lista de proyectos), en diversos grados de desarrollo, en buena parte desvinculados de un enfoque de desarrollo nacional.

Cuando la JUNAPLA (en 1977) presentó un plan regional a nivel nacional, que no pudo ser implantado por las razones arriba indica-

das, las cuatro entidades de planificación regional citadas ya venían operando desde hace un buen número de años. El proyecto nacional en cuestión asimiló (teóricamente) esas entidades al esquema de regionalización nacional propuesto, aunque ellas no manifestaron interés alguno ni tampoco hubo respuestas positivas concretas de las demás provincias. En definitiva el proyecto de regionalización nacional resultó solo un buen ejercicio intelectual cuya elaboración demandó no menos de dos años de esfuerzos de los técnicos de la JUNAPLA, llegándose a la conclusión de que estos intentos debían realizarse únicamente a solicitud de los interesados directos.

La experiencia narrada invita a una profunda meditación por parte de las nuevas autoridades del gobierno y de la planificación nacional a fin de tomar decisiones sobre un aspecto tan importante y útil para el ordenamiento económico y social del país, en esta etapa de crisis generalizada.

### **3. EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES, ECONOMICOS Y HUMANOS**

El "deber ser" de la planificación económica y social del Ecuador debe poner énfasis en el manejo de los principales recursos naturales y, consecuentemente, dar prioridad al desarrollo rural, la reforma agraria y colonización, la investigación y explotación de los recursos mineros, el desarrollo del turismo, la explotación de los recursos ictiológicos y forestales y, muy especialmente, la organización social para el incremento de la producción. Este ámbito, como parte de una visión estructural, es el que se debe mantener en constante análisis y evaluación, a fin de disponer de visiones y planes nacionales de desarrollo actualizados permanentemente.

El nuevo gobierno necesitará conocer, mediante una buena evaluación de los recursos naturales disponibles y de todo el proceso de

desarrollo económico y social ocurrido en estos últimos tres quinquenios y, en consonancia con ello, poder diseñar políticas y desarrollar acciones concretas. Como ya se mencionó, la implantación de un efectivo sistema de evaluación y control de la planificación y de las acciones concretas, ha constituido uno de los aspectos más descuidados de la planificación que, inclusive, en estos últimos años ha dado lugar a las más grandes estafas conocidas en la historia del país.

El débil proceso de planificación fue incapaz de imprimir racionalidad al manejo de los recursos (internos y externos) y su acción fue sustancialmente menor en los aspectos de distribución equitativa de beneficios y de movilidad social. Las clases sociales marginadas no fueron consideradas en los programas y políticas convencionales para el manejo de la economía. No hubo imaginación en la nueva fase económica del país impuesta por el petróleo, de manera que no se pudo contar con un nuevo estilo de sociedad como meta a ser alcanzada, pese a los grandes beneficios de los últimos 15 años petroleros.

En lo que toca a los recursos humanos, el CONADE, nunca elaboró un plan de desarrollo que tome como base la solución de los problemas de desempleo y subempleo a pesar de que en años recientes el subempleo alcanzaba el 56o/o de la PEA del país y el desempleo abierto, el 13o/o. Soluciones parciales sobre este aspecto emergen como resultados secundarios de los programas sectoriales del plan y no como consecuencia de programas específicos y directos de empleo.

En el momento actual se impone trabajar en forma directa, con programas y proyectos para crear un creciente número de puestos de trabajo a nivel nacional, creación que debe estar inscrita en un sistema nacional de planificación.

#### 4. DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO

En el área de la ciencia y tecnología, el CONACYT, órgano de relevante importancia para el futuro del país, actualmente adscrito al CONADE, no ha logrado, que se sepa, estructurar un plan de desarrollo en esta materia y menos diseñar un sistema de planificación en ese campo, aunque no se puede desconocer la elaboración de un paquete de políticas de orden muy general.

Los gobiernos de turno han hablado reiteradamente de la importancia capital del desarrollo científico y tecnológico que debería afrontar el país, pero tales afanes no han rebasado la fase del discurso y ha habido ausencia evidente de apoyos concretos.

El Plan Nacional de Desarrollo, 1985/88 solo trae un diagnóstico dramático sobre la situación de este vital campo de actividad y, como se señaló, un conjunto de políticas de orden general y propuestas de acción concretas que el gobierno venidero deberá incorporar en el nuevo plan de desarrollo. Los siguientes párrafos pertenecen al citado Plan (Anexo IV: "Otras Políticas y Programas", CONADE, octubre 1985).

*"La investigación y demás actividades científicas y tecnológicas no han sido tratadas, ni se han expresado como elementos coadyuvantes del desarrollo socio-económico del país; se evidencia una falta de relación entre las actividades científico-tecnológicas y las necesidades, tanto prioritarias de la población (alimentación, nutrición, vivienda, etc.) cuanto económico-administrativas; y, no existe una articulación jurídico-administrativa adecuada a los propósitos entre las unidades e instituciones que realizan estas actividades".*

*"El desarrollo de las actividades científicas y tecnológicas es mínimo en el país y tiene deficiencia de recursos*

humanos, físicos y financieros; descoordinada utilización de los recursos existentes; una no formación sistemática de recursos humanos calificados; un desajuste entre las necesidades científico-tecnológicas del país y el sistema educativo; una aún débil organización de la Comunidad Científica; una carencia de servicios científicos y tecnológicos; y, una limitada participación de las actividades científicas y tecnológicas y su producción, en el mejoramiento y desarrollo del acervo cultural del país”.

“En el país se utilizan preferentemente tecnologías extranjeras y las actividades de selección, adaptación, innovación y la participación de las de investigación y servicios científicos y tecnológicos son reducidas; además, la falta de racionalidad en la toma de decisiones tecnológicas, el incipiente manejo de la gestión tecnológica empresarial en las fases previas a la producción y en la producción misma; la insuficiencia de servicios de asistencia técnica al empresario, da como resultado la falta de una verdadera innovación tecnológica de procesos y de evaluación de las mejores alternativas y una baja calidad y altos costos en los productos, no siendo competitivos en el mercado internacional”.

## 5. LA DISTRIBUCION SOCIAL DEL INGRESO

En la etapa petrolera del Ecuador se dio un activo movimiento de ciertas clases sociales, en procura de alcanzar los beneficios de la nueva situación de recursos financieros generados por la exportación de hidrocarburos. El sector industrial logró captar excedentes de volumen extraordinario con la ayuda incondicional del Estado, debido a la política económica de sustitución indiscriminada de importaciones. En cierto momento, con los dólares petro-

leros se logró una importante capitalización de la economía, la misma que no ha sido aprovechada en los últimos años. Por otra parte, esos nuevos recursos se incrementaron con la política de un "agresivo" endeudamiento externo y, en tales circunstancias, el manejo del Estado se convirtió en el centro de atracción y superenriquecimiento de las clases más pudientes del país, especialmente pertenecientes a los sectores industrial, exportador, importador, financiero y bancario, y agropecuario moderno. Se acrecentó y consolidó una clase media antes empobrecida y fue posible también conseguir mejores remuneraciones y más puestos de trabajo para asalariados ciudadanos, pero no obtuvo casi nada el numeroso sector de pequeños campesinos. La crisis ha deteriorado profundamente el nivel de ingresos reales de la clase media, trabajadores asalariados, sectores urbanos que superviven bajo una "economía informal", pequeños campesinos, etc., golpeados por un proceso inflacionario acelerado y un masivo desempleo y subempleo.

La planificación tendrá que considerar, obligadamente, las diversas situaciones que plantean las clases y grupos sociales arriba citados de manera que los ingresos de la población (y su bienestar) presenten una distribución tendencialmente equitativa. La planificación en el Ecuador (más de 30 años) ha demostrado hasta la saciedad que el puro crecimiento económico no soluciona los problemas básicos del país ni tampoco se produce espontáneamente una distribución equitativa de la riqueza, aunque sí, una concentración extrema de ella. Tal es el caso del Ecuador y tal el desafío para la futura planificación.

Por lo demás, los planes de desarrollo no han diseñado políticas de redistribución del ingreso en beneficio de los estratos poblacionales más pobres del país a pesar de que se contó, desde 1972, con enormes recursos financieros provenientes de la exportación petrolera. El Estado tomó, inicialmente, una cuota importante del excedente económico generado en ese período que fue rápidamente arrebatado por los principales grupos de poder económico del país

y de determinadas transnacionales.

En conclusión, la atención de aspectos de tanta trascendencia como las políticas y acciones para comenzar un proceso de redistribución del ingreso y de la riqueza, constituyen problemas de la mayor importancia para la planificación. Por no existir esa racionalidad, la acumulación de excedentes por parte de grupos minoritarios ha llegado a su mayor extremo en estos últimos años. De allí la necesidad ineludible de que la planificación sea, en lo fundamental, humanista y pueda profundizarse en el entorno que se desenvuelve el ser humano.

El hecho concreto es que el nivel real de los ingresos para el sector de trabajadores asalariados y empleados ha sufrido una disminución drástica, del orden del 50o/o en los últimos 12 meses a partir de julio del 87 y en ese contexto, ni siquiera el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ha podido cumplir sus obligaciones básicas con sus afiliados, hablándose, incluso, de una "posible quiebra" económica de la entidad.

Como se sabe, el IESS es una de las instituciones sociales más importantes del país, que opera con aportaciones de los trabajadores. Hay que rescatar esta entidad entre otras acciones, exigiendo al Estado cancele sus enormes deudas que se acercan a los 180 mil millones de sucres entre préstamos y aportes patronales no pagados por el Estado. Es necesario rediseñar el Seguro Social, tomando en cuenta los sectores poblacionales que lo conforman, y la calidad y cantidad de beneficios que deben tener los mismos. Posiblemente sea conveniente independizar el Seguro Militar y de Policía y, por otro lado, establecer topes muy concretos en las reivindicaciones económicas planteadas por sus 26 sindicatos de trabajadores burócratas que agrupan a unas 13 mil y más personas ocupadas.

## 6. LAS VARIABLES EXTERNAS

### a. El Comercio Exterior

Es este un sector de extraordinaria importancia en la economía ecuatoriana. Sin embargo, su organización y los mecanismos de coordinación interinstitucional ostentan fallas apreciables a las que no puede ser indiferente la planificación y la política de gobierno.

Por ejemplo, los últimos planes de desarrollo muestran una evidente falta de armonización de las políticas de exportación de petróleo vinculadas a CEPE y las políticas generales vinculadas a la gestión del Ministerio de Industria, Comercio Exterior, Integración y Pesca (MICIP). Esto significa que el comercio de exportación petrolera no fortaleció la política y la estrategia del comercio exterior en general y viceversa. Las dos entidades actúan como compartimentos estancos, pues no existe un foro en el que se encuentren los intereses de CEPE y del MICIP.

De esta manera, por ejemplo, en el Comité de Comercio Exterior e Integración del MICIP no está involucrado CEPE. De igual modo, CEPE no mantiene vínculos más estrechos con Cancillería, en cuanto a políticas de comercio exterior.

Igual anomalía pueden anotarse para el caso de las relaciones entre el MICIP y el Fondo de Promoción de Exportaciones (FOPEX). Este último ente es un órgano de la Corporación Financiera Nacional que no tiene una estricta coordinación de sus políticas de comercio exterior del MICIP. El FOPEX tampoco se vincula con la banca privada y no hay justificación suficiente para que las dos entidades actúen como compartimentos estancos. Se podrían multiplicar los ejemplos para demostrar la existencia de problemas importantes de descoordinación interinstitucional.

Todas estas constataciones y reflexiones plantean una interrogante importante, que la planificación debe considerar como una posibilidad: *¿Sería acaso conveniente la creación de un Ministerio de Comercio Exterior con capacidad para impartir políticas, estrategias y planes coherentes de comercio exterior?*

Por lo que toca a instrumentos operativos al servicio de este básico sector, el país no cuenta con un plan de promoción para el comercio de exportación. No se cuenta tampoco con un verdadero sistema arancelario, no existe un sistema nacional de información comercial ni una ley de seguro de exportación y, lo que es fundamental, se carece de una adecuada ley de comercio exterior. Es verdad que existen acuerdos y normas entre el Ministerio de Industrias, el Banco Central y el Ministerio de Finanzas pero no existe un cuerpo legal organizado y sistematizado del comercio exterior. Por esta vía se aplica, por ejemplo, que el Fondo de Promoción de Exportaciones trabaje separado del Ministerio de Industrias.

#### **b. La deuda externa**

El CONADE no ha participado en el manejo de la deuda externa, pues aunque conoce la deuda pública no conoce a cabalidad la deuda privada. En todo caso, la deuda externa sólo ha operado como un parámetro para la elaboración de los planes operativos e introducir en ellos los ajustes pertinentes a fin de viabilizar los créditos otorgados por el Fondo Monetario Internacional.

En consecuencia, la planificación y el órgano planificador han permanecido al margen de las renegociaciones de la deuda externa pues, por añadidura, el CONADE carece de instrumentos legales y de capacidad de decisión política para accionar en este terreno. Este hecho es grave, puesto que la planificación no puede dejar de

lado una de las variables más importantes de la crisis económica y del desarrollo nacionales.

### **c. Inversión extranjera**

No existe política explícita sobre inversión extranjera y es obvio que la responsabilidad sobre este campo le corresponde a la planificación. El plan de desarrollo únicamente cuadra el equilibrio del sector externo utilizando la inversión extranjera para solventar el desbalance del ahorro interno. Por otro lado se ha procedido, bajo la iniciativa ecuatoriana, a un sistemático desmantelamiento de la Decisión 24, hecho ante el cual los directivos del CONADE no hicieron defensa alguna.

Es hora de trabajar con más seriedad en este campo, con la inclusión transparente, de sus posibilidades y limitaciones, en la planificación.

### **d. Arancel.**

Volviendo al arancel, el actual de importación debe ser revisado enteramente puesto que en él descansan las políticas industriales, comerciales, agrícolas, fiscales, de integración y un complejo paquete de compromisos bilaterales del país. Debe ser revisado para consolidar un modelo de desarrollo que incluya los sectores arriba nombrados, pues el arancel vigente está sesgado hacia una amplia liberalización, que fue la política de gobierno que termina al 10 de agosto de 1988.

### **e. Presupuesto de divisas**

No hay presupuesto de divisas en función de la deuda externa, de las necesidades de importación, de los precios del petróleo, etc. Se requiere un manejo selectivo de importaciones (y no el determinado por el mercado) para lo cual es indispensable que la política

cambiaría esté en manos del Banco Central del Ecuador, eliminando la actual desincautación de las divisas.

#### **f. La integración subregional**

Los planes ecuatorianos tampoco incorporaron los programas económicos de integración del Grupo Andino y de ALADI-ALALC, razón por la cual no se conocen los costos/beneficios de la integración luego de 28 años de existencia de ALADI/ALALC y 19 años de vida del Grupo Andino en lo que fue fundamental: la industria y el comercio.

La planificación económica y social del Ecuador debe afrontar los retos de la integración y la necesidad de consolidar la identidad nacional. Esta actividad resulta indispensable dentro de las relaciones internacionales; pues, de lo que ahora se trata es de conformar estados respetuosos y respetados en el concierto internacional. La planificación es una tarea de la economía, sociología, política e historia nacionales, pero por sobre todas ellas es una tarea de la política del Estado, toda vez que la razón o propósito fundamental reside en el deseo de los ecuatorianos de proyectarse en su propia historia y en la de la humanidad.

### **7. LAS POLITICAS MONETARIA Y CAMBIARIA**

Esas políticas han mostrado considerables vacíos en el curso de los últimos quince años. Tan sólo para ejemplificar, se señala como grave la falta de realismo al subvalorar el dólar, por un largo período, frente a las reales necesidades de la economía nacional, pues las decisiones en ese campo estuvieron viciadas por la primacía de criterios políticos, lo que dio lugar a un uso irracional y derrochador de las reservas de divisas.

En contraste, las políticas de los últimos años han determinado

una significativa sobrevaloración de esa divisa, acompañada de un alto componente especulativo, política que viene reforzando el fuerte proceso inflacionario que vive el país, debido en alta proporción, a la política de liberalización de los tipos de cambio monetario y tasas de interés y un gasto público desenfrenado y no debidamente priorizado.

No se puede desconocer, en tal situación, los impactos de la caída de las exportaciones, especialmente de los precios del petróleo a partir de 1986 y la interrupción de sus exportaciones por casi seis meses, debido al sismo de marzo de 1987.

Ese conjunto de políticas fallidas hay que atribuir las a la Junta Monetaria y al organismo planificador, con el agravante de que esta última entidad nunca asumió responsabilidades sobre el manejo de la política monetaria y cambiaria. Que se sepa, ningún plan económico-social incluyó, con carácter imperativo, este tipo de políticas. Es más, para los efectos de planificación no ha habido concertación de criterios entre el Banco Central (Junta Monetaria) y el actual CONADE. Los planes de desarrollo no se elaboraron sobre la base de un presupuesto integral de divisas, lo que sería de invalorable ayuda para lograr diseños más realistas del plan.

Por otro lado, el Plan de Desarrollo carece de una visión y una política monetaria y cambiaria; sustentándose fundamentalmente en los declinantes precios internacionales, especialmente del petróleo. Son muy conocidos los varios ajustes de los planes operativos por las bajas sucesivas del precio del petróleo en el curso de 1986, ajustes que dejaron de tener vigencia al sobrevenir el terremoto de marzo de 1987 y sus impactos económicos y sociales.

El plan tampoco incluye políticas de ahorro, de relaciones internacionales, ni prevee el manejo de la crisis. En síntesis, el CONADE nunca ha manejado las variables monetaria y cambiaria, porque tradicionalmente han sido administradas enteramente por el Banco Central (Junta Monetaria).

## **8. EL SECTOR INDUSTRIAL**

Una área básica en la creación de riqueza es la industria. En ella, por ejemplo, el manejo de los aranceles es fundamental. Los planes de desarrollo no han contemplado políticas arancelarias; y, dadas las circunstancias actuales y las perspectivas futuras de la economía nacional e internacional, la situación de la industria para los años que quedan de este siglo, es incierta. En ese contexto, cabe reflexionar profundamente sobre la situación y alternativas a las que podría optar la industria ecuatoriana en estos próximos años. Por otro lado, como se sabe, ha comenzado la reanimación del proceso de integración andina y en breve operarán los compromisos que el Ecuador tendrá que cumplirlos como miembro que es del Acuerdo de Cartagena. Ello afectará significativamente al sector industrial ecuatoriano. Cabe, entonces, preguntarse sobre las industrias que irán a la integración y, finalmente, qué tipo de desarrollo industrial requiere el Ecuador, por lo menos hasta finales del siglo. Estas son cuestiones básicas que debe plantear una estrategia de planificación.

Por otro lado, el sector industrial también ha sido una de las actividades más afectadas por la crisis económica nacional, al caer sensiblemente la demanda agregada nacional, a lo que habría que añadir fuertes modificaciones de las leyes de fomento industrial que disminuyeron ostensiblemente las prevendas de que gozó en el pasado, e importantes cambios en los sistemas arancelarios que estimularon la competencia de productos importados.

## **9. LA COORDINACION INSTITUCIONAL**

También es fundamental recuperar la coordinación interinstitucional en materia económica y social. En la actualidad, por ejemplo, la autonomía del BEDE no parece compatible con la visión de una planificación regional; los fondos del Banco Nacional de Fomento no tienen una base en los problemas de la seguridad alimentaria y,

entre otros aspectos fundamentales, el campo de la salud no encontró la coordinación necesaria en los esfuerzos del IESS y del Ministerio de Salud Pública. En consecuencia, por la falta de coordinación estatal, los sacrificios sociales han sido demasiado elevados toda vez que las necesidades básicas como las de salud, fueron, en buena parte, cubiertas por el propio peculio de los trabajadores. En esta área de coordinación, el Consejo Nacional de Desarrollo debe instrumentar, a la brevedad posible, alternativas de coordinación institucional a nivel nacional, que haga posible cumplir con los planteamientos de redistribución de la riqueza hacia el bienestar social de los ecuatorianos, que todo gobierno lo explicita en tiempos de campaña.

## 10. EL CONADE Y LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Parecen inadecuados los mecanismos de relación entre la planificación (CONADE) y la Presidencia de la República. Se considera que el CONADE debe estar vinculado directamente a la Presidencia de la República y poder plantear alternativas de desarrollo al gobierno.

Es evidente la falta de una vinculación estrecha, por decir lo menos, entre la Presidencia de la República y el organismo planificador, el CONADE. La ejecución de una planificación armónica y coherente implicaría, por supuesto, partir de la base de que existe un total entendimiento entre el Presidente y Vicepresidente de la República elegidos por el voto popular. Desafortunadamente la experiencia de la planificación ecuatoriana demuestra que cuando no existió la premisa mayor, la de los entendimientos permanentes, hubo resultados totalmente negativos para llevar adelante los planes nacionales de desarrollo, más aún si en la práctica no se ha establecido un sistema de seguimiento y evaluación de los planes nacionales de desarrollo.

Consecuentemente, sería de interés que el Congreso Nacional evalúe las experiencias de los últimos 10 años en materia de planificación y en ese contexto examine la conveniencia de que el Vicepresidente de la República continúe presidiendo la planificación nacional o, en su defecto, desempeñe algún relevante papel en el Congreso Nacional, cuestión que requeriría la revisión de la Constitución del país.