

La evolución de la planificación en el Ecuador

Moncada-Sánchez, José

José Moncada Sánchez: Economista. Junta Nacional de Planificación del Ecuador.

Introducción

Al haberse agotado la primera edición de un folleto que publicamos hace algunos meses sobre "Pasado y Presente de la Planificación en el Ecuador" y existiendo una gran cantidad de solicitudes para lanzar una segunda edición del mismo, he aceptado hacerlo con algunos cambios y bajo la denominación que encabeza esta publicación.

Los propósitos que se persiguen son substancialmente similares a los que orientaron la publicación del folleto anterior: sistematizar un conjunto de reflexiones sobre la iniciación y la evolución del proceso de planificación en el Ecuador, llamar la atención sobre lo que consideramos constituye su principal cometido y para comunicar especialmente a los funcionarios y empleados de la Junta Nacional de Planificación, algunas iniciativas surgidas como resultado de las tareas desarrolladas por este organismo.

El hecho de que frente a varios planes elaborados por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, la situación socio-económica y política ecuatoriana continúe adoleciendo de serios problemas, ha hecho dudar sobre el carácter práctico de los planes e inclusive, a menguar el prestigio del organismo de planificación nacional. Es más, la distancia existente entre la realidad y los objetivos y metas propuestos en los planes, ha conducido a difundir el concepto de la crisis de la planificación, lo cual, creemos, debe ser materia de una detenida reflexión para desentrañar las causas últimas del fracaso relativo o absoluto de los diversos planes y para tratar de comprender el por qué, a pesar de tales fracasos, se siguen desplegando argumentos para justificar la planificación de la economía nacional.

Lo anterior significa que, para analizar las virtudes y defectos de la planificación, habrá necesariamente que referirse al marco socio-político en que se desenvuelve y esto, de por sí, significa una temática vasta y compleja que, en este documento,

sólo será planteada superficialmente con el ánimo más bien de fomentar investigaciones sistemáticas indispensables para alcanzar una adecuada comprensión del problema y para obtener criterios cuya aplicación permita resaltar las bondades del proceso de planificación.

Pero ya que hacemos mención al marco sociopolítico, digamos muy claramente que la planificación a la que nos referimos a lo largo de este trabajo, no es ni mucho menos la planificación central imperativa, determinante, que rige en las economías socialistas como mecanismo racional de distribución de las inversiones y, en general, de las condiciones de reproducción y de distribución.

En este documento hablamos más bien de una planificación que pretende orientar y recomendar ciertas transformaciones, una planificación de tipo "indicativo" o simplemente programación, cuya trascendencia resulta necesariamente limitada en cuanto los denominados medios de producción al ser de propiedad privada, su funcionamiento responde básicamente a las expectativas de rentabilidad individual.

Una última acotación: en el presente trabajo se expresan numerosos juicios críticos sobre la evolución de la planificación en el Ecuador. Ello, por supuesto, de ninguna manera pretende desconocer el esfuerzo pionero de quienes iniciaron y contribuyeron a afirmar la planificación en el Ecuador, sino simplemente de advertir sobre algunas de las principales características del proceso y su relación con una serie de hechos económicos y sociales ecuatorianos.

1. Las Condiciones en que se instauró la Planificación en el Ecuador

Si bien antes de 1954 existió el denominado Consejo Nacional de Economía, como organismo de consulta del Gobierno Nacional en la ejecución de políticas típicamente coyunturales o de muy corto plazo, es solamente a partir de tal año, con la promulgación del Decreto número 19 del mes de Mayo, que crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, como se instaura en el país, el proceso general de planificación.

La Junta fue creada para asesorar al Poder Público en la formulación de planes para el desarrollo económico del país y en la coordinación de su política económica.

Para comprender en toda su extensión tanto la creación de la Junta, cuanto las funciones que le encomendaron cumplir, es conveniente referirse, aunque sea muy sucintamente, a los rasgos esenciales que caracterizaron la economía de la época.

Es pertinente destacar que el período en el cual fue creada la Junta se caracterizó por una relativa estabilidad política, que tuvo su fundamento en un mejoramiento notable de las exportaciones con toda su secuela en la generación de ocupación y de ingresos privados y públicos, en la construcción de caminos, de edificios, etc. Así, el valor de nuestras exportaciones, que entre 1930-1940 fue de un promedio anual de 7.4 millones de dólares llegó, entre 1950-1955, a 78.6 millones de dólares. Dentro de este período merecen destacarse los años 1951-1954, en los cuales se dio una alta prosperidad de nuestro comercio exterior y de diversificación creciente de nuestras exportaciones, especialmente del volumen de banano, que aprovechó circunstancias favorables presentes en los mercados del exterior ¹.

Pero, la etapa en la cual fue instaurada la planificación en el Ecuador se caracterizó también por el inicio en la vida económica del país del denominado proceso de industrialización substitutiva; así, para la década de 1950 empieza a tomar cuerpo todo un proceso de industrialización que se orienta, en primer lugar, hacia la sustitución con producción nacional de las importaciones de bienes de consumo no duraderos y duraderos y, más adelante, se incorporan bienes intermedios y algunos bienes simples de la actividad metalmecánica. La inversión industrial, que entre 1953-1957 fue de un promedio anual de 15.6 millones de sucres, ascendió a 583 millones de sucres en el período 1964-68 y a 867 millones de sucres entre 1969-1972. Esto significa que de 1953-57 a 1964-68, la inversión industrial promedia se incrementó en 37 veces mientras que de 1964-1968 a 1969-1972 la misma inversión sólo se multiplicó por 1.5 ².

Una parte de esa inversión, fue alcanzada gracias a la intervención del capital extranjero fundamentalmente a través de préstamos. Así de un promedio de ingreso de capital foráneo de 10.9 millones de dólares entre 1953-1957, por concepto de inversiones y de préstamos, se pasa a 30.5 en 1964-1968. Todo esto significa que el capital extranjero se constituyó, aunque en reducida proporción, en una especie de elemento catalítico de la economía ecuatoriana y en un nuevo eslabón en favor de la solidaridad de ciertos grupos socioeconómicos internos.

¹Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

²Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

Estos hechos económicos, más una serie de aspectos de orden sociológico y político de la época, generaron ese período de relativa y transitoria estabilidad, comparada especialmente con la tormentosa vida económica y social ecuatoriana del período 1925-1948. El período que empieza en 1949 es más bien de reflexión y de toma de conciencia de los grupos elitarios por imprimir una adecuada nacionalidad al sistema socioeconómico. Período de consentimiento político para la elaboración de estudios técnicos, la ejecución de medidas de fomento económico, de tecnificación de la administración pública, etc. Muchos de estos trabajos estuvieron dirigidos por expertos foráneos y aún ciertas entidades, como la propia Junta Nacional de Planificación, se desarrollaron en sus primeros años de vida bajo la conducción de técnicos extranjeros.

Estas circunstancias crearon un ambiente propicio para modificar la atención a los problemas nacionales. La experiencia pasada, especialmente la de los años 1925-1948, consistente en concentrar la atención y la acción en la solución de problemas de muy corto plazo y en sectores específicos como el monetario y/o crediticio, sin tener una orientación de largo alcance para la formulación de las políticas en desarrollo, no había dado los resultados apetecidos. Ahora, cuando las condiciones lo permitían, había necesidad de pensar en soluciones que, inspiradas en objetivos de largo plazo, tuvieran un carácter más duradero, más permanente, para todo el conjunto de la economía nacional.

Todo esto contribuye a explicar que en el Decreto que creó la Junta se indique que a la entidad le "competen formular planes de desarrollo económico nacional", que en tales planes deberá "considerar la política económica del país en sus distintos aspectos: hacendario, fiscal, bancario, comercial, industrial, agrícola, minero, etc."

A las funciones inicialmente asignadas al organismo, le fueron sistemáticamente encargándosele muchas más que cubrían diferentes campos de acción. Ya entraremos a analizar lo que significó para el sistema de planificación esta continua agregación de nuevas funciones. Ahora, y antes de abandonar el tema de la instauración de la planificación en el Ecuador, conviene destacar que el obligado proceso de industrialización substitutiva y la expansión notable de las exportaciones generaron altos niveles de actividad y una base de relativo consenso entre los diversos grupos sociales por una acción estatal de corte desarrollista. Tal acción estuvo caracterizada, básicamente, por un febril anhelo de imprimir a la economía ecuatoriana un alto ritmo de expansión, por introducir reformas al sistema pero sin pretender cambiarlo, por instaurar una política tributaria para atenuar los resultados defectuosos de la mala distribución de los ingresos, pero manejando esta distribución

dentro del esquema dado por el sistema social imperante. La preocupación fundamental era crecer, para así acortar la distancia que nos separaba con los países desarrollados. Esto significaba, en suma, crecer siguiendo el tránsito recorrido por los países actualmente desarrollados.

Así se explica que la gran preocupación de los documentos producidos por la Junta Nacional de Planificación entre 1958-1962 ³, fueran no solamente los temas relativos al comercio exterior, la relación de precios de intercambio, la industrialización, sino que, además, las grandes preocupaciones pragmáticas consistían en dictar las políticas del caso en materia arancelaria, tributaria, crediticia, fiscal, de formación de mano de obra. Fue la época de la Ley de Protección primero y de Fomento Industrial después, a fin de lograr que la industrialización sirviera al gran propósito del desarrollo: el crecimiento económico.

La planificación ecuatoriana, en sus primeras etapas, acompañó a este proceso de industrialización y crecimiento impulsado por causas exógenas; se nutría y lo servía sin pretender cambiarlo sino solamente racionalizarlo. De ahí que no se haya insistido en los cambios de estructura sino más bien en la utilización de un sistema de proyecciones para analizar la evolución de "las exportaciones y realizar la previsión de la balanza de pagos del país, ya que de esta proyección dependen los valores de los otros agregados nacionales" ⁴. No había, pues, lugar a conflictos. La planificación se adaptó a las condiciones del momento, no se suscitaban tensiones fundamentales. El objetivo del crecimiento económico y la necesidad de "buscar nuevos rumbos para expandir las exportaciones y todas aquellas demandas internas que pueden ser atendidas con la producción nacional, por ejemplo, la sustitución de importaciones mediante la industrialización" tenían un consenso social generalizado ⁵. Los propios documentos producidos por la Junta Nacional de Planificación, en la época que se analiza, contenían un llamado general a toda la sociedad ecuatoriana hacía un esfuerzo sostenido y global para alcanzar el desarrollo: "El hombre ecuatoriano se ha mirado con nuevos ojos y se ha encontrado pobre y desnudo". "Para dejar de ser pobre una sociedad debe resignarse a la frugalidad y al esfuerzo". "Un pueblo no es rico porque no ha constituido el capital necesario para conseguir el aumento de la producción" ⁶. "El único factor limitante para la expan-

³Por ejemplo: "Bases Directivas para programar el desarrollo económico del Ecuador". (1958); el "Plan Inmediato de Desarrollo Económico" (1960); "Bases para una Política de Fomento Industrial en el Ecuador" (1962).

⁴Junta Nacional de Planificación: Plan Inmediato de Desarrollo. - Tomo I. - Pág. 60 - Quito 1960.

⁵Idem. Pág. 5-6.

⁶Idem. Introducción.

sión del Ecuador es el capital, junto con la transmisión de la técnica que generalmente le acompaña" ⁷.

Surgió así un proceso de planificación "adaptativa", que contó con una amplia base de consenso de los grupos sociales predominantes, no obstante lo cual, se debe destacar que en 1957 el Gobierno de la época y por alguna causa específica que no nos ha sido posible desentrañar, a la Junta Nacional de Planificación se la pretendió convertir en una dependencia del entonces Ministerio de Economía, restándole de esa manera todo vestigio de su relativa independencia intelectual y técnica. La tónica general, sin embargo, fue de un amplio respaldo a la planificación y a la Junta que realizaba estudios y proponía un conjunto de medidas de política de gran interés para el crecimiento económico ecuatoriano.

No obstante algunas limitaciones, es evidente que esta primera fase de la planificación fue muy positiva tanto para su instauración cuanto para lograr cierta racionalización del proceso de crecimiento económico; sin embargo y antes de pasar al análisis de sus virtudes y defectos, conviene que nos detengamos en la revisión de las diferentes funciones que se le fueron encomendando a la institución y el significado que ello generó en el cometido y perspectivas generales del sistema de planificación en el país.

II. El Segundo Período de la Planificación en el Ecuador: Expectativas y Alcances

Entre 1963-1964, se inicia un segundo período de la planificación en el Ecuador. La iniciación de este período encuentra a la Junta Nacional de Planificación con una gran cantidad de tareas que le fueron encomendadas en los primeros años de vida del organismo. Así, a la ya muy amplia función de programar el desarrollo se le fueron agregando muchas más: dictámenes sobre presupuestos municipales y otros organismos del sector público, intervención en la elaboración del presupuesto, control y evaluación de la ejecución de los planes, coordinación de la política económica, asesoría al sector público en materia de contratación de financiamiento externo, dictámenes sobre la emisión de bonos, coordinación de la asistencia técnica, asesoría al sector privado, registro de compañías consultoras, etc., etc. Tal acumulación de tareas demostraban, una vez más, que la planificación en sus primeras etapas se acomodó a un proceso en marcha y que los grupos sociales que se beneficiaban de tal acción no sólo que no le negaron apoyo sino que, además, en sucesivos actos de confianza, le fueron entregando al organismo planificador una gran

⁷Memorandum para el señor Vicepresidente de los Estados Unidos de América, don Richard Nixon, con motivo de su visita al Ecuador.

cantidad de tareas cuya atención resultaba muy difícil de poder satisfacerla a plenitud.

La dificultad nacía, en primer lugar, de la escasa experiencia de la Junta para afrontar tal cantidad de tareas; en segundo lugar, de la muy limitada cantidad de técnicos disponibles para cubrir una variedad de campos de acción; y, en tercer lugar, de la limitadísima información estadística disponible para atender en forma adecuada los diferentes requerimientos.

Pero además, hubo otras circunstancias cuyo análisis es fundamental para comprender el papel de la planificación en el Ecuador. Tales circunstancias se refieren a las consecuencias que devinieron del proceso de industrialización y del dinamismo económico ejercido por el sector externo.

En efecto, el proceso de industrialización substitutiva así como la expansión de otros sectores de actividad económica, había determinado la aparición de nuevos grupos sociales que luchaban por tener cada vez un mayor grado de participación en la elaboración y ejecución de las decisiones. El propio crecimiento demográfico y la gran expansión de la población urbana que entre 1945-1955 alcanzaban tasas medias anuales de 2,7 y 4,4 % respectivamente, para 1960-1965, fueron de 3,4 y 5,7 % en el mismo orden.

Y todo esto significaba nuevos problemas cuya solución rebasaba el marco impuesto por la expansión de las exportaciones y el proceso de industrialización substitutiva, cuya insuficiencia era a todas luces manifiesta. Un esquema de análisis que confiaba en el simple crecimiento la superación de todas las dificultades económicas y sociales del país ya no podía tener una estricta correspondencia con una realidad en la cual se presentaba una creciente diversificación social y la emergencia de nuevos grupos. En otras palabras, que la planificación en el Ecuador ya no podía continuar con las mismas características de simple acompañamiento y racionalización del proceso económico.

El Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador, formulado por la Junta Nacional de Planificación para el período 1964-1973, empieza destacando la necesidad de que la economía ecuatoriana logre un incremento anual del producto interno bruto de 3,15 % per cápita, subrayándose que "el factor dinámico funda-

mental - para lograr dicho crecimiento - seguirá siendo la exportación" y "los esfuerzos complementarios que se hagan para sustituir importaciones" ⁸.

Pero, además, el Plan destacaba también la necesidad de atender los problemas de orden social, "partiendo de la premisa de que el proceso sólo es posible en una sociedad que se pretende justa, con similares oportunidades para todos, sobre una base de armonía y seguridad para todos los que la integran" ⁹.

Es posible que la parte del Plan relativa a la transformación social, no tuviere la fuerza que era dable observar en otros capítulos y que, asimismo, en los aspectos relativos a la "Reforma a la Estructura de Tenencia de la Tierra", "Desarrollo Rural", "La Estructura Social y las Instituciones", haya faltado la presentación de acciones realmente concretas y viables capaces de desencadenar un proceso de cambio; sin embargo, es evidente que en el organismo planificador existió conciencia respecto a que un modelo de desarrollo que solamente basara su confianza en el crecimiento de las exportaciones y en la continuación del proceso de sustitución de importaciones, era un modelo que significaba, en el fondo propiciar una alta concentración del ingreso nacional o que, a su vez, implicaba mantener una alta cuota de desempleo y de estrangulamiento del mercado interno. Precisamente para contrarrestar la tendencia concentradora del ingreso y "resolver los problemas de un sistema social sujeto a tensiones" el Plan "ofrecía una orientación de política social" que, en la práctica, no avanzó en su elaboración y mucho menos en su ejecución, conforme lo veremos más adelante.

Pero hubo, además, otras circunstancias que es preciso considerarlas. El Plan Decenal de Desarrollo fue elaborado en una etapa de innegables cambios políticos que exigieron la preservación de una política económica de corte tradicional. Así se explica que el Plan haya propuesto desarrollar todo un proceso de inversión mediante la operación de incentivos tradicionales. Se indicaba que "el sector privado tendrá la responsabilidad de la ejecución del programa, ayudado por el Estado en la realización de obras de infraestructura, la eliminación de obstáculos institucionales y, sólo en casos excepcionales, con inversiones en proyectos considerados como estratégicos y básicos" ... Por otra parte se decía: "Dentro del marco institucional, la política industrial contempla los incentivos a la inversión a través de las Leyes de Fomento la adopción de una política arancelaria y tributaria que ayuda a la indus-

⁸Junta Nacional de Planificación: Resumen del Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador - Pág. 57. Quito 1963

⁹Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador. Resumen 1963. - Carta de presentación.

trialización del país, la vigorización de las garantías e incentivos a la inversión extranjera para conseguir un aporte más intenso", etc.¹⁰

Es decir, el Plan proponía un modelo de expansión de la economía ecuatoriana mediante el otorgamiento de ventajas económicas y financieras a los dueños de los medios de producción, que son un grupo reducido de nuestra sociedad; con lo cual irremediablemente, se tendía a concentrar el ingreso nacional, a limitar consiguientemente el mercado para ciertos bienes y a deformar el aparato productivo interno en razón de que éste debía orientarse a satisfacer la demanda de pequeños grupos con capacidad de compra. Además, a dicho aparato productivo había que ir adicionándole tecnologías cada vez más complejas para atender precisamente la demanda de bienes adquiridos por los grupos con capacidad de compra, con toda la secuela de dependencia tecnológica, de subocupación de su capacidad de producción y desempleo de la mano de obra.

En estas circunstancias, el modelo propuesto sólo podía operar si es que afluía al país una corriente masiva de recursos externos; pues, en un país en el cual la mayoría de su población depende de la agricultura, con una marcada concentración de la tierra agrícola en pocas manos; con una mayoría campesina que dispone de ingresos de subsistencia y con pequeños grupos sociales que, por causas tradicionales y objetivas, están acostumbrados a niveles de consumo excesivos o a realizar inversiones especulativas o en el exterior el margen de recursos internos para fines de acumulación interna, tenía y tiene que ser no solamente reducido, sino que, en razón de ello, se hacía y hace imposible utilizar plenamente los recursos productivos disponibles del país.

Significa, en definitiva, que entre dos momentos del sistema de planificación en el Ecuador se suscitaron cambios en la realidad socio-económica del país que, en el primer caso, fue acompañado por la planificación mientras que, en el segundo, la estructura y el funcionamiento del sistema socio-económico empezaba a resquebrajar la balanza del poder político tradicional y a dar paso, aunque en forma aislada y desorganizada, a nuevos grupos sociales y políticos, algunos de los cuales pugnan por una planificación con fines deliberados de cambio. Sin duda, las circunstancias políticas determinaron que el Plan Decenal insistiera en disciplinar el funcionamiento del sistema socio-económico y en crear una base de consenso generalizado en torno a sus objetivos, con lo cual se satisficieron parcialmente las expectativas de esos nuevos grupos humanos.

¹⁰Junta Nacional de Planificación: Resumen del Plan General. - Pág. 149. - Quito 1943.

Conviene destacar, por otro lado, que el Plan Decenal fue elaborado en una gran proporción, como respuesta a un ejercicio intelectual de los planificadores y, en su confección, se consultó la opinión de algunos grupos empresariales privados.

Pero el Plan Decenal, precisamente por la carencia de un marco político para su elaboración, adolecía de algunos errores. Se trataba de una estructura intelectual que contenía una gran cantidad de análisis cuantitativos y de conceptos de una formalidad posiblemente exagerada. Se realizaban los aspectos metodológicos y de formulación conceptual y matemático y, muchas veces, en perjuicio de los aspectos sustantivos. El Plan, además al hacer uso absoluto de ciertos instrumentos técnicos, creó una especie de cortina mental que de ninguna manera favoreció la comunicación y el diálogo, no solamente con los grupos gobernantes, sino aún con la propia burocracia y el grueso de la opinión pública. Todos estos aspectos, por supuesto, eran muy propios, por lo demás, de todo proceso de planificación global como el que se inició con la preparación del Plan Decenal.

III. La Viabilidad del Plan Decenal

Planteados los problemas y las condiciones en que se instaló y evolucionó la Planificación en el Ecuador, era evidente que la ejecución del Plan Decenal presentado en 1963, quedaba a merced, en una mayor proporción que en otros casos, de las condiciones políticas imperantes y del acceso que a las estructuras del poder político del país tuvieran determinados elementos.

Empecemos indicando que el Plan Decenal propiciaba fundamentalmente tres tipos de medidas: la reforma de la administración pública, la reforma tributaria y la reforma a la estructura de tenencia de la tierra y expansión de la frontera agrícola.

La reforma administrativa contemplaba la creación de la Secretaría Técnica de Administración que fue dotada de una serie de facultades (algunas de ellas muy superiores a las propuestas por el propio Plan) en cuyo ejercicio entró en conflicto con otros mecanismos administrativos que la hizo acreedora a una seria resistencia que entorpeció la posibilidad del diálogo, frustrando las posibilidades de avanzar en la implantación de la reforma administrativa en el Gobierno Central y en todo el Sector Público Nacional, que continuaron funcionando según las pautas tradicionales.

Conviene en cambio destacar que otra acción en el campo de la reorganización administrativa constante en el Plan Decenal y que trató de ser ejecutada durante el Gobierno Militar, se refería a la supresión de los Consejos Provinciales y ciertas en-

tidades autónomas. En reemplazo de algunos de estos organismos el Plan proponía la creación de entidades de desarrollo regional. Las medidas propuestas no tuvieron viabilidad política en el momento en que pretendieron ser implantadas pues parece claro que una vez planteado un Plan de Desarrollo y ante la carencia de una base social de apoyo al gobierno que lo pretendió ejecutar, la "implementación" de las medidas y proyectos constantes en dicho plan quedaba a merced de la forma como se buscara, consiguiera y asegurara el concurso de diferentes fuerzas sociales y políticas capaces de apoyar determinadas acciones.

En materia de reforma tributaria sin duda que se lograron apreciables avances en relación a las metas y objetivos previstos en el Plan Decenal. Así, por ejemplo, se unificaron una serie de impuestos a las exportaciones de banano, café y cacao, de los impuestos a la producción y consumo de cerveza, los impuestos a los cigarrillos, etc. Asimismo se suprimió un buen número de impuestos de carácter provincial y local que gravaban básicamente a la producción, movilización y consumo de productos primarios. Se inició, también, el mejoramiento en la administración tributaria tanto a nivel de gobierno central como de los gobiernos locales.

Se puede advertir, en todo caso, que las medidas aplicadas significaban básicamente una racionalización de la complicada "maraña tributaria" existente en el país y, mientras no se afectaron los intereses de ningún grupo social, tales políticas tuvieron un alto grado de consenso; sin embargo, cuando se pretendió modificar el arancel de importación, para dar paso a lo previsto en el Plan en relación a "procurar recursos suficientes al Sector Público, mejorar la distribución del ingreso y procurar que la tributación constituya un eficiente instrumento de política económica para neutralizar las fluctuaciones cíclicas de la economía", surgieron innumerables intereses que hicieron prácticamente imposible su ejecución.

En cuanto a la reforma a la estructura de tenencia de la tierra y expansión de la frontera agrícola, se debe destacar que el documento presentado por la Junta, como parte integrante del Plan Decenal, (nos referimos al libro quinto) si bien era un informe preliminar en el cual se reconocía que "resultaba aventurado anticipar consideraciones definitivas sobre lo que debe ser una programación del cambio de estructura de tenencia de la tierra"¹¹, contenía, sin embargo, informaciones, alternativas, lineamientos y sugerencias de procedimientos de trabajo de extraordinario interés para precisar y ejecutar una política de reforma agraria.

¹¹Junta Nacional de Planificación: "Reforma a la Estructura de Tenencia de la Tierra y expansión de la frontera agrícola".

Para la fecha en la cual se elaboró el Plan Decenal, la Junta Nacional de Planificación hizo, sin duda, bastante, pues dada la trascendencia del problema, la definición y, sobre todo, la ejecución de la reforma agraria tenía que estar a cargo de una entidad especializada cuyo fortalecimiento fue destacado y recomendado por el Plan Decenal.

La reestructuración del Instituto Nacional de Colonización y su conversión en el Instituto de Reforma Agraria y Colonización tardó en realizarse y sus labores sólo pudieron iniciarse en septiembre de 1964, o sea, a los 13 meses de haberse entregado al Gobierno el Plan de Desarrollo. Es fácil comprender que en una política de tanta trascendencia no se podía andar con tanta lentitud.

Pero hubo un conjunto más de hechos que definitivamente contribuyó a conspirar en la ejecución de la reforma agraria. Tales hechos se refieren a la conformación de una Comisión Especial para discutir un anteproyecto de Ley de Reforma Agraria elaborado por el entonces Ministerio de Fomento.

A dicho anteproyecto ya se le habían incorporado modificaciones sugeridas por representantes de las Cámaras de Agricultura y la propia Comisión estaba integrada por representantes de dichas Cámaras, correspondientes a la Primera y Segunda Zonas, por delegados de la Comisión Nacional de Alianza para el Progreso, CERES, el Banco Nacional de Fomento, el Consejo Consultivo de Colonización y de la Junta Nacional de Planificación.

Se puede colegir fácilmente que una reforma agraria que, como toda política económica, estaba destinada a afectar determinados intereses y especialmente los de los terratenientes, no podía ni debía ser elaborado con su concurso; pues, hacerlo significaba desvirtuar sus finalidades. Curiosamente, la población marginada y potencialmente beneficiaria de la Reforma Agraria, quedó al margen de esta participación.

Lo cierto es que la Ley de Reforma Agraria y Colonización, que finalmente produjo la citada comisión, constituyó un instrumento que se inspiraba en un respeto absoluto a la propiedad privada de la tierra, que aseguraba la intervención del sector "afectado" en la conducción del proceso de reforma agraria y colonización y que puso acento en la abolición de las formas precarias de tenencia de la propiedad, con lo que agudizó el problema del minifundio. La denominada Reforma Agraria no lesionó los intereses de los terratenientes; no se cuestionaron ni afectaron a los latifundios.

A final de esta apretada y naturalmente incompleta reseña, dos aspectos fundamentales merecen destacarse. El primero, que mientras las políticas económicas contempladas en un Plan son de naturaleza general, con referencia a los objetivos generales de desarrollo, tales políticas frecuentemente alcanzan una aprobación unánime de los distintos grupos sociales; mientras que, cuando se desciende al nivel concreto o a las medidas específicas, surgen de inmediato no solamente discrepancias marcadas sino, además, formas de intervención de los grupos afectados en aquellos mecanismos encargados de "implementarlas".

El otro aspecto que se quiere destacar es que la ejecución de medidas de política económica y social es responsabilidad del sistema social y político de un país y no de los mecanismos de planificación. Mientras no haya una firme decisión política para ejecutar ciertas medidas, o cuando con el ánimo de aparentar una actitud gubernamental fluida y democrática, se "consulta" a grupos minoritarios para que emitan su opinión sobre medidas de política encaminadas a modificar un comportamiento socioeconómico que sólo a tales grupos ha beneficiado, los planes pueden fallar y fallan, por más que la elaboración de éstos se haya sustentado en impecables modelos de programación.

Así, pues, a un organismo nacional de planificación se le puede exigir un alto grado de coherencia en la formulación de los diferentes planes, una indeclinable preocupación por la ejecución de los mismos y, por supuesto, una dedicación profunda en beneficio de un mejor conocimiento de los problemas del país y para completar y perfeccionar los diferentes mecanismos de planificación, pero entre esto y la acusación y atribución de culpa de que no se cumplan los planes, hay una enorme diferencia, pues en la elaboración y, especialmente, en la efectiva ejecución de ellos interviene toda una dinámica socio-política que es la que, en último término, le impone el ritmo de su realización.

IV. Crisis Política y Planificación

La gradual acumulación de dificultades económicas y la falta de decisión para adoptar medidas de fondo que fuesen capaces de alterar el comportamiento de la economía nacional durante el primer quinquenio de vigencia del Plan Decenal, terminaron por desencadenar un período de crisis económica y social y de grave agitación política. Así, entre 1966 y 1972, se suceden tres gobiernos y, aparentemente, ningún cambio fundamental en la economía y en la sociedad ecuatorianas. Tal parecía que el país seguía caminando al influjo de las mismas fuerzas tradicionales; sin embargo, en su interior se gestaba todo un proceso de negociación externa e in-

terna destinado a redefinir la actitud de las fuerzas tradicionales frente a la entrada de capital extranjero, especialmente la inversión petrolera y las perspectivas de ingreso de recursos foráneos para otras actividades. Esta negociación, sin embargo, coincidía cada vez más con la presencia de importantes masas urbanas que pugnan por tener un grado de participación en la elaboración y ejecución de las decisiones fundamentales y que por su falta de organización, no estaban en condiciones de reemplazar la acción de los grupos elitarios tradicionales.

Esta situación se expresó, al nivel de los problemas de la planificación, en un repliegue obligado de sus mecanismos hacia el desarrollo de una serie de trabajos cuya naturaleza y alcances no entraron en conflicto con los mecanismos de decisión política que estaban en pleno período de conformación de alianzas y de acomodamiento a la nueva situación. Se trataba de incurrir en una especie de aislamiento de las esferas de acción gubernamental. En esta etapa la Junta Nacional de Planificación elaboró el documento "El Desarrollo del Ecuador 1970-73" que, en sus cinco tomos, ofrecía un conjunto de elementos, de proyectos y de medidas de política para modificar las tendencias pasadas de crecimiento ecuatoriano. Este documento no tuvo ninguna aceptación en las esferas políticas.

Durante la misma etapa, la Junta también elaboró la denominada "Estrategia para el Desarrollo del Ecuador", documento de enorme trascendencia y en el cual se encuentran elementos de extraordinario interés para la definición de políticas de desarrollo. Por supuesto, entre los planteamientos de la Estrategia y los objetivos y condicionantes políticos había una gran diferencia. La "Estrategia" en su versión "inextenso", ni siquiera se publicó. No había demanda política para ella. Cuando más, ciertos grupos intelectuales y universitarios pudieron enterarse de su contenido. Su elaboración, sin embargo, constituyó el más serio esfuerzo para destacar la atención no solo a la rapidez, sino a la orientación del desarrollo ecuatoriano.

Otro trabajo de importancia fue la evaluación de la ejecución del Plan Decenal, documento que tampoco se publicó pero que, internamente, sirvió para que al menos los cuadros técnicos de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica tomaran conciencia de las notables diferencias habidas entre aspiraciones y posibilidades, así como de las muy serias limitaciones políticas que frustraban todo intento de renovación.

Para la época que se analiza, se requería una planificación silenciosa y adaptativa a las exigencias políticas de los grupos elitarios tradicionales que, en pleno esfuerzo de integración y de negociación externa e interna, no reclamaban ni admitían sino

medidas emergentes de gran analogía a la situación imperante entre 1925-1948; y, porque los grupos sociales propiciadores y beneficiarios del cambio no estaban en condiciones de apoyar actitudes modernizantes.

Durante este período y, particularmente en el transcurso de 1970, a la Junta Nacional de Planificación se le restó una gran cantidad de funciones de gran importancia. Se suprimió el Comité de Financiamiento Externo, se le quitó a la Junta la atribución de emitir dictámenes sobre los presupuestos de los Municipios, Consejos Provinciales y otros organismos de desarrollo regional. Además se suprimieron las representaciones de la Junta en veinte y un organismos y comisiones y se derogaron expresamente todas las disposiciones legales o reglamentarias en las que se preveían informes o dictámenes de la Junta de Planificación, como requisito previo para la realización de (cualquier) acto administrativo.

V. Las Condiciones Actuales de la Planificación en el Ecuador

Los acontecimientos vividos por el país entre los años 1960-1972 destacan con claridad meridiana que la situación económica y social ecuatoriana no sólo era profundamente insatisfactoria para las grandes mayorías nacionales sino que, para solucionarla, se requerían medidas que superaran el estilo tradicional de las políticas económicas.

La diversificación productiva del país, la industrialización que, aunque incipiente, ha dado origen a una masa obrera de relativa importancia, el auge del negocio bananero y su deterioro posterior (caída de los precios, competencia de otros países, plagas, lento crecimiento del consumo del producto en los principales mercados mundiales), el crecimiento de algunas ciudades con toda una secuela de marginalismos político y económico de amplios sectores (la población urbana creció en 5.7%), el desarrollo de la infraestructura de transportes y comunicaciones que rompe los moldes localistas de incomunicación y favorece la toma de conciencia política de los grupos marginados; la intervención del capital extranjero en la vida económica interna con todas sus implicaciones de concentración del ingreso, traslación de excedentes y radicalización política interna hasta las consecuencias del evidente contagio que producen en el país los procesos económicos sociales y políticos que se llevan a cabo en otras partes del mundo, fueron generando la presencia cada vez más importante de los grupos medios y populares que pugnaban por una participación adecuada en el proceso de adopción de decisiones socioeconómicas. Esta presencia fue determinando que sectores antes reacios al cambio, empezaran a ad-

mitir que el estado de cosas vivido por el país merecía una inevitable e imprescindible modificación.

La presencia de nuevos grupos sociales modificó el cuadro de las relaciones de poder en el Ecuador. Se reconocía que la solución de las dificultades económicas por las que atravesaba el país, exigían una tónica diferente. Las Fuerzas Armadas, como Institución, asumen las tareas del gobierno y lo hacen con un programa que contiene un alto sentido de transformación.

Así, tal programa empezaba reconociendo que "la situación del país se considera caótica", con una "estructura económica que ha determinado la existencia de una sociedad injusta y atrasada, con pequeños grupos opresores y mayorías oprimidas". Para modificar tal estructura, el gobierno declaró que era indispensable "llevar a cabo las transformaciones substanciales en el ordenamiento socioeconómico y jurídico que exige la República"; que "es imprescindible actuar rápida y enérgicamente contra los grupos social y económicamente privilegiados" y que era urgente desplegar "una acción profunda para incorporar al hombre a la comunidad, permitiéndole su desarrollo integral y su autorealización. Esto implica la erradicación de la subalimentación, el analfabetismo, las condiciones de vida infrahumanas, el aislamiento del hombre de la actividad productiva, del consumo y de la cultura nacionales para que tenga conciencia de sus deberes y derechos para con la Patria".

Se planteaba en el Programa de Gobierno que "la nueva política económica tenderá a transformar los actuales esquemas de producción y estratificación social y a acelerar la tasa de desarrollo, lo que permitirá incorporar a vastos conglomerados humanos que hoy se encuentran marginados de los beneficios del progreso". "El Gobierno Revolucionario hará todos los esfuerzos que sean necesarios para eliminar la dependencia del país en los aspectos económico, político, social, cultural, militar e ideológico de los grandes centros internacionales de decisión"; a tal fin, el Estado se reservará "el derecho de intervenir en sectores básicos de la producción, comercialización y servicios con el objeto de establecer una adecuada redistribución del ingreso nacional".

Las condiciones en que se desenvolvía el país al momento de asumir el gobierno de las Fuerzas Armadas y el programa de gobierno expuesto plantearon a la planificación tareas mucho más difíciles y complejas. Se reconoce ahora que lo esencial ya no es el crecimiento sino el desarrollo. Lo importante no es la velocidad a la que pueda expandirse la economía nacional, sino la atención que gracias a su funciona-

miento se da a los distintos grupos sociales. Se acepta que ya no se trata únicamente de racionalizar sino de transformar. El problema no consiste en remover algunos obstáculos para mejorar las cosas y dejarlas en lo sustantivo como están, sino en cambiarlas, redefiniendo las políticas de desarrollo y modificando el papel del Estado a fin de reorientar la sociedad ecuatoriana para que deje de ser "económicamente subdesarrollada, socialmente injusta y políticamente dependiente".

En estas circunstancias, tanto los "Lineamientos fundamentales del Plan" y el propio "Plan Integral de Transformación y Desarrollo", al destacar que lo importante no es el crecimiento si no el desarrollo quiebran una base de consenso tradicional de los distintos grupos sociales. Pero hay algo más, la insistencia en las reformas de estructura y el reconocimiento de que ellas constituyen requisitos básicos para superar el subdesarrollo ecuatoriano y para permitir la participación de los grupos sociales emergentes en la creación de un nuevo ordenamiento económico y social, adicionan otro elemento de enfrentamiento y de crítica a la planificación por parte de ciertos sectores hegemónicos.

El Plan Quinquenal habla de desarrollo económico como resultado de superar problemas concretos de la economía nacional tales como la desocupación y la marginalidad. La intensidad del crecimiento no tiene sentido si es que simultáneamente no se desarrolla un conjunto de medidas para destruir la desigualdad objetiva existente entre los diferentes grupos sociales ecuatorianos. Crecimiento para qué, qué clase de crecimiento o crecimiento para qué clase? Lo importante ahora es emprender en una acción multidimensional, plantear y ejecutar transformaciones estructurales profundas y ello, por supuesto, genera o agudiza nuevos enfrentamientos.

VI. El Carácter Político de los Técnicos

Con motivo de la preparación y publicación especialmente de los "Lineamientos del Plan Integral de Transformación y Desarrollo", la Junta Nacional de Planificación fue objeto de acervas críticas por parte de diferentes sectores.

Entre las múltiples críticas lanzadas a la Junta se encuentra aquella de que la institución ha abandonado su carácter técnico para traducir más bien orientaciones de claro contenido político. En repetidas ocasiones inclusive, se ha llegado a destacar, por parte de ciertos grupos, que ellos están de acuerdo con la "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista Revolucionario", pero que discrepan del contenido y orientación de "Los Lineamientos" y del "Plan Quinquenal de Transformación y Desarrollo" elaborados por la Junta de Planificación, en un claro intento de crear

dudas respecto a la coherencia que los documentos últimamente citados pudieran guardar con la opción política de las Fuerzas Armadas registradas en la Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista Revolucionario.

Las críticas lanzadas dan lugar para plantear lo que frecuentemente ha sido materia de discusión: el carácter puro, neutro, imparcial de los técnicos. Según los impugnadores del carácter político de los técnicos, estos no deberían hacer otra cosa que describir, proyectar, ofrecer alternativas (generalmente inocuas) y dejar que las fuerzas políticas decidan usar los instrumentos preparados por ellos; se considera que un técnico será mucho más calificado mientras más receptiva sea su inteligencia y más abstracción haga de sus propias ideas; mientras más apegado se encuentre a los métodos estandarizados de investigación; mientras más se dedique a "su carrera", mientras menos preocupado se encuentre por el significado social de su actividad.

Contrariamente a lo supuesto, nosotros creemos que toda acción humana, técnica o no, se encuentra vinculada a la realización de ciertos fines determinados, que es absurdo disociar el plano técnico del plano político y esto es muy importante reconocerlo para definitivamente abandonar la absurda idea de que para alcanzar el desarrollo del país es suficiente la presencia de cuadros técnicos capaces de preparar un plan, tener proyectos y contar con financiamiento externo adecuado. Si esto fuera así, muchos países ya se habrían desarrollado hace muchísimo tiempo.

En las etapas iniciales del proceso de planificación, cuando se optó por el procedimiento de adaptar la planificación a las condiciones que vivía el país en esa época, había evidentemente un fuerte ingrediente político en la actitud de los planificadores. Entonces se planificaba básicamente para mejorar un sistema, no para modificarlo. La planificación actual, con todos sus vacíos y debilidades, opera en un contexto diferente y cada momento histórico influye sobre las formas de pensamiento y de acción. El Planificador es un ser humano, tiene ideas, principios, a los que no puede renunciar ni pedírsele que renuncie. Lo que se requiere destacar es que los planificadores no pueden verse así mismo ni ser vistos como simples servidores de intereses de grupo. Aceptar esto significaría que la eficacia de la actuación de un profesional podría verse seriamente disminuida si es que a éste se le pide que racionalice una situación cuyo mantenimiento es contrario a sus principios políticos. Así, por ejemplo, para la confección de un estatuto a favor de la inversión extranjera no se elegiría profesionales de conocida aversión a las empresas transnacionales o, como lo hicieron determinados representantes de la propia empresa privada ecuatoriana, para la elaboración del documento "Criterios de la empresa privada

para una política ecuatoriana de Desarrollo" no contrataron los servicios de economistas partidarios de una participación gestora, empresarial y directa del Sector Público en la actividad económica del país.

Este documento de los empresarios privados, en el cual se sostiene que la "empresa privada debe recibir el mayor estímulo deseable que la capacite asumir con éxito el importante papel que se le asigna en el financiamiento, programación y ejecución del proceso de desarrollo" contiene también un claro ingrediente político; similar en cuanto en el mismo documento se sostiene que "la empresa privada considera que es inútil o meramente académico discutir teorías filosófico-políticas; que la etapa que vive el país requiere programas de acción concretos para convertir en realidad las oportunidades que se derivan de la coyuntura petróleo, integración y especialización orientada hacia otros mercados internacionales".

Insistimos en que hay un contenido político en el documento presentado y las expresiones transcritas anteriormente. En realidad, hablar de programas concretos de acción sin definir, aunque sea en términos generales, el tipo de economía y de sociedad que se pretende alcanzar, es proponer un modelo que, en el fondo, consiste en instalar fábricas, construir carreteras, montar edificios pero sin alterar en lo más mínimo las condiciones básicas de funcionamiento económico y social del país, es aceptar implícitamente el marco de referencia de la sociedad actual, lo cual puede ser muy satisfactorio para quienes están conformes con el presente estado de cosas, pero no para quienes quieren cambiarlo.

De ahí que la Junta de Planificación no haya concentrado únicamente la atención en actividades inmediatas. Su preocupación - que, además, es consistente con el planteamiento político del Gobierno de las Fuerzas Armadas que, en su Filosofía y Plan de Acción, sostuvo que "está dispuesto a implantar una nueva doctrina política ideológica nacional que permita llevar a cabo las transformaciones substanciales en el ordenamiento socioeconómico o jurídico que exige la República" - fue y sigue siendo la de continuar con la identificación de los problemas fundamentales que limitan el desarrollo del país y ofrecer soluciones, en un ejercicio del pensamiento con "sentido de futuro". Concentrar únicamente la atención en actividades inmediatas puede significar para los mecanismos de planificación una alta cuota de apoyo político, pero una reversión futura de tal apoyo ante eventuales cambios en la correlación de las diferentes fuerzas sociales. Esta actitud de mirar hacia adelante y ejercer un mínimo de pensamiento crítico explicaría " la paradoja de que mu-

chas oficinas de planificación latinoamericanas parecieran grupos intelectuales de oposición al régimen en vez de a la ejecución de un programa de Gobierno" ¹².

Pero dentro de este mismo tema digamos que teniendo presente los recursos que el país iba a percibir como resultado de la exportación petrolera, a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y, especialmente, a los técnicos que conformamos el nivel superior de funcionarios de la entidad, nos hubiera resultado bastante simple proponer un Plan Quinquenal de Desarrollo fundamentado en una opción simplemente desarrollista o de continuación de las pautas tradicionales de estímulo a la economía nacional: dinamismo de la demanda de los grupos sociales de altos ingresos y de la demanda externa por nuestros productos de exportación.

Decimos que hubiera resultado bastante simple y hasta convincente puesto que la continuación del patrón de crecimiento tradicional puede, sin lugar a dudas, garantizar un crecimiento económico elevado durante un buen número de años. Estimaciones realizadas por la Junta Nacional de Planificación situaban tal crecimiento del producto en una cifra de alrededor del 8 por ciento; sin embargo, ese crecimiento, sin reformas estructurales entre las cuales la agraria adquiere gran relevancia, significaría fortalecer el poder económico de los grupos hegemónicos tradicionales.

Este ritmo de expansión, asociado a ciertas políticas de apoyo irrestricto al capital extranjero, de aliento absoluto a la iniciativa privada y de mantenimiento de un aparato estatal con su naturaleza y funciones tradicionales, podía, sin lugar a dudas, imprimir a la economía nacional de un intenso nivel de actividad, dar lugar a un florecimiento del comercio, especialmente del comercio importador y crear la impresión de un período de bonanza generalizada; sin embargo, en el fondo de esa "bonanza" yacería un altísimo contenido de injusticia social e inestabilidad política.

Así pues, un plan de desarrollo que hubiera simplemente recogido estas tendencias, sin llamar la atención sobre las causas de fondo que limitan el desarrollo de la economía nacional, podría haber contado con un grado de aquiescencia aparentemente mayor; sin embargo, la Junta de Planificación no optó por el camino fácil de adaptar la planificación a las condiciones "naturales" que podría vivir el país como resultado de la explotación petrolera. No solo que no había convicción política para mantener un programa de desarrollo económico cuya ejecución no alterara la situación actual sino que habría de por medio todo un Plan de Gobierno que nos exigía que así procediéramos. Se tenía el convencimiento de que el plan finalmente

¹²Carlos Matus: Estrategia y Plan, Pág. 89. Edic. Siglo XX - 1972.

puesto a consideración del Gobierno, y que sufriera algunos cambios en el proceso de discusión política, sólo podía justificarse como un deliberado propósito de alterar el patrón tradicional de desarrollo y para definir con mayor precisión los objetivos planteados por el Gobierno en su "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista Revolucionario"; mostrando si tales objetivos podrán ser alcanzables y señalando las dificultades principales y la manera de superarlas.

Para ser consecuente con lo expresado hasta este punto, digamos que el patrón de desarrollo finalmente resultante dependerá del comportamiento y fuerza de los distintos agentes económicos y sociales, del empeño y del apoyo social que los responsables de la ejecución de la Filosofía y Plan de Acción y del Plan de Desarrollo, pongan y cuenten para aplicarlos; empero la Junta Nacional de Planificación, en base a una metodología de trabajo que será reseñada más adelante, propuso un Plan que de ninguna manera pretende socializar al Ecuador, como muchas personas lo han expresado. No se ve, no se puede ver en el Plan Quinquenal sombra alguna de elementos de un orden socialista, para cuya implantación, por lo demás, no bastan ni mucho menos las ideas o las intenciones de los que gobiernan o hacen planes. Los únicos elementos novedosos del Plan 1973-77 están en atribuir a las reformas estructurales el carácter de prerequisites para alcanzar un auténtico proceso nacional de desarrollo y en destacar que, gracias a su aplicación, será posible sentar las bases para modificar el modelo de crecimiento tradicional de la economía ecuatoriana. Para hacerlo, se tuvo en cuenta que el simple crecimiento no lo es todo, que los problemas que afectan a los grupos mayoritarios de la población ecuatoriana son de tanta gravedad, que no basta con alcanzar una meta de crecimiento global del 8 por ciento para darles solución.

Ya en el pasado y con el modelo tradicional de desarrollo, los ecuatorianos hemos tenido crecimientos verdaderamente espectaculares, superiores probablemente a lo que sería factible alcanzar ahora, al amparo de las nuevas circunstancias. Así, por ejemplo, entre 1951-52 la economía ecuatoriana creció al 10,5 por ciento, entre 1953-54 al 8,1 %¹³, durante 1971, el producto interno bruto, creció en 8,6 %¹⁴. Se trata de crecimientos ciertamente importantes, pero no nos hemos desarrollado, puesto que, en la mayoría de los casos, tales crecimientos han sido impulsados por el dinamismo aislado de ciertos sectores, con lo cual se han generado desequilibrios y deformaciones que ahora resultan difíciles de abatir.

¹³Junta Nacional de Planificación.

¹⁴CEPAL. Estudio Económico de América Latina 1972.

Igual ha sucedido en otros países como México, Chile, Venezuela y, el ejemplo actual más típico, Brasil. Acontece que en la hora de las estadísticas renace un exagerado optimismo; sin embargo, detrás de las estadísticas suelen ocultarse fisuras peligrosas. El caso brasilero es uno de ellos; así, no obstante que hasta 1972 y por cinco años consecutivos se registraron índices de crecimiento económico superiores al 10 por ciento, el salario real declinó entre 1960 y 1971 un 29 por ciento. Más del 80 por ciento de la población asalariada está por debajo del promedio del país. El 5 por ciento de la población de ese país absorbe el 40 por ciento de la renta global. El analfabetismo y las endemias no han sido eliminados. El capital extranjero ha copado sectores claves de la economía del Brasil lo que evidencia que el crecimiento económico brasileño no "haya entrado en el camino de su afirmación histórica" ¹⁵. La extrema concentración del ingreso en las capas más altas de la población genera desintegración interna y el crecimiento se circunscribe a una franja de su territorio. Un modelo de esta naturaleza contiene los propios ingredientes de su destrucción pues será imposible preservarlo en un mundo que camina en sentido contrario ¹⁶.

Teniendo presentes una serie de experiencias, inclusive la brasilera, y reconociendo que ya no es posible, en los tiempos actuales, dar plena satisfacción a las distintas presiones de los diferentes grupos sociales, ni siquiera con saltos espectaculares en nuestro comercio exterior, la Junta Nacional de Planificación, con el propósito de contribuir a descartar el modelo tradicional, subrayó que un simple proceso de crecimiento, sin transformaciones profundas, no podrá enfrentar los graves problemas en materia ocupacional, ni dar solución a la pequeñez del mercado interno, la concentración de la propiedad y control de los recursos económicos; no podrá solucionar tampoco los problemas de la mala asignación de recursos y de utilización del espacio económico; ni garantizará la presencia de un orden social igualitario y de estabilidad política.

La verdadera lucha por el desarrollo requiere reconocer que el estado económico y social actual del país es el fruto de un largo proceso histórico que ha terminado por beneficiar a ciertos grupos, que los conflictos sociales y políticos no son el resultado de las malas intenciones sino la expresión de contradicciones objetivas del país y que, querámoslo o no, sepámoslo o no, no hay política de desarrollo al margen de los estratos sociales.

¹⁵Denuncia presentada por trece Obispos y cuatro Superiores Provinciales de ordenes religiosas. Diario Ultimas Noticias de Quito, mayo 12/73.

¹⁶Datos obtenidos de diversas publicaciones de la CEPAL y especialmente de "América Latina y la Estrategia Internacional de Desarrollo - Primera Evaluación Regional".

VII. Metodología Utilizada en la Elaboración del Plan Quinquenal 1973-1977

Antes de emprender las tareas de elaboración del Plan propiamente dicho, la Junta Nacional de Planificación elaboró el documento "Lineamientos Fundamentales del Plan Integral de Transformación y Desarrollo", en el cual se subraya, no obstante que el Gobierno había descartado la continuación del patrón de crecimiento tradicional, un análisis comparado con el modelo de transformación. Este análisis pretendía no solamente garantizar la compatibilidad del Plan con la voluntad política del Gobierno Nacional, sino además afianzar la opción de un desarrollo que "reoriente la sociedad ecuatoriana para que deje de ser económicamente subdesarrollada, socialmente injusta y políticamente dependiente".

Aprovechando las experiencias pasadas en materia de planificación y, sobre todo, teniendo muy en cuenta el compromiso de transformación y desarrollo que asumió con el país el actual gobierno, la Junta Nacional de Planificación, para la elaboración del Plan Quinquenal 1973-77, empezó analizando las principales necesidades de la población nacional, especialmente en relación a sus niveles de ocupación, ingresos, niveles de alimentación, salubridad, educación, etc. Para lograr un mayor grado de objetividad en el relevamiento de estas necesidades, se organizaron y llevaron a cabo una serie de reuniones de trabajo en algunas provincias ecuatorianas. En dichas reuniones, que en su mayoría estuvieron presididas por el Presidente de la República, se pasaba revista a las principales dificultades del desarrollo regional y se discutían con los representantes de las diferentes jurisdicciones político-administrativas, las posibles soluciones a tales problemas.

En segundo lugar, fue preciso realizar un inventario de la capacidad actual de producción del país, lo que implicó un cuidadoso análisis de los distintos sectores productivos y, lo que es más importante, de los esfuerzos de inversión, de los proyectos de las medidas de política y de las capacidades de ejecución de los diversos organismos del sector público responsables por el desarrollo de los distintos sectores de actividad.

Con estos elementos, la Junta Nacional de Planificación preparó versiones borradores de programas sectoriales de desarrollo, que fueron puestas a consideración y discutidas en sendas Comisiones Sectoriales. Tales comisiones fueron presididas por un representante de alto nivel del organismo directamente responsable por el desarrollo del respectivo sector e integradas por delegados de otros organismos públicos igualmente responsables por tal desarrollo. Actuaba como Secretario Téc-

nico de las Comisiones Sectoriales un Sectorialista-Programador de la Junta Nacional de Planificación.

Estas Comisiones Sectoriales produjeron finalmente una versión más elaborada y, en muchos casos, definitiva de los planes sectoriales, las cuales fueron remitidas a la Junta de Planificación para que fueran analizadas detalladamente, a fin de garantizar la coherencia entre los diferentes programas.

Una vez terminada esta etapa, hubo nuevas discusiones del Plan y sobre todo de sus orientaciones de inversión, en sucesivas reuniones de trabajo del equipo dirigente de gobierno representado por su Consejo de Ministros.

Finalmente, pocos días antes de dar a publicidad el Plan, y por decisión de la Presidencia de la República, se escucharon los planteamientos de la empresa privada, representada por la Federación de Cámaras de la Producción.

Al plantear y describir la metodología utilizada para la elaboración del Plan, no hemos pretendido de ninguna manera asegurar que en su confección y presentación no existan errores. Así, por ejemplo, es evidente que el Plan contiene el error de haber dedicado una insuficiente consideración a los problemas de la integración económica. Asimismo, no se han tenido en cuenta aspectos sociales como salarios, seguridad, jubilaciones, etc. Se reconoce también que todavía falta precisión en la definición de una serie de políticas y que no se plantean mecanismos concretos para lograr un sistema de información estadística adecuado a las necesidades de planificación y, sobre todo, de evaluación y de control del plan. Si bien y para justificar la omisión de una buena parte de estos aspectos se podría argumentar que muchos de ellos son propios de los planes operativos y de corto plazo, es evidente que en el Plan 1973-77 es notoria la ausencia, al menos general, de una buena cantidad de temas de gran actualidad e importancia para el país. Queda simplemente la justificación de que en la Junta de Planificación se está trabajando por superar esta serie de problemas.

En definitiva, la metodología utilizada consistió en recoger en un documento el fiel reflejo de la voluntad política del Gobierno, en basar las distintas proyecciones, objetivos y metas del Plan en una buena cantidad de proyectos específicos y programas y en discutir las distintas metas de éstos con los propios organismos ejecutores de la política del Sector Público. La elaboración del Plan, finalmente, se mantuvo en todo momento enmarcada en sus alcances por la disponibilidad prevista de recursos.

Al abordar un período de cinco años, el Plan permite visualizar un alto grado de transformación de la economía, imposible de conseguir en períodos cortos. Dicha transformación exige un calendario de acciones cuyo grado de especificación no es homogéneo. En efecto, los proyectos y políticas de los primeros dos años del Plan están descritos con un alto grado de detalle, en tanto que para los correspondientes a los últimos tres años se tienen programas de estudio destinados a disponer en su momento del grado de detalle que la ejecución requiere. Por tanto, el Plan no contiene sólo un conjunto de instrucciones para ejecutar, sino que, además, plantea una especificación de los estudios que durante el período deberán realizarse.

VIII. Perspectivas de la Planificación en el Ecuador

No era propósito de este trabajo tratar el tema de las perspectivas de la planificación en el Ecuador; sin embargo, y para al menos anticipar algunas reflexiones sobre tan importante asunto, se incluyen a continuación algunos conceptos muy generales y preliminares.

En lo que va a este documento se ha tratado de vincular el análisis de la planificación en el Ecuador a la evolución de las condiciones en las cuales se ha desenvuelto. Parecería pertinente que, para hablar de las perspectivas de la planificación, se hiciera también un intento por mirar hacia adelante y tratar de identificar y analizar algunos acontecimientos que conformarán el marco de acción de la planificación en el Ecuador.

En este sentido, es indispensable reconocer que los próximos años viviremos transformaciones que modificarán la estructura económica y social de nuestro país y las propias actitudes individuales. En estas condiciones, la planificación ecuatoriana tiene que, no solamente adecuarse a dichas transformaciones, sino contribuir a que éstas se concreten de la mejor manera posible.

Tales circunstancias imponen que la planificación disponga de estrategias de largo plazo que se desprenden del tipo de economía y de sociedad que se aspire a conformar en nuestro país, pues la sola crítica de la sociedad y economía actuales, sin visualizar las características fundamentales de las que deben reemplazarlas, no sólo que no es una actitud constructiva sino que las soluciones que se ofrezcan, sin tener en cuenta un horizonte para juzgarlas, podrían aceptar y consolidar la sociedad actual, con lo cual los organismos de planificación podrían quedarse al margen del proceso económico y del cambio social.

Ahora, cuando gracias a los sistemas de computación y los nuevos procedimientos de investigación se ha hecho posible construir modelos de análisis mucho más explicativos e integrales, la definición de proyectos nacionales explícitos y concretos puede verse facilitada enormemente. Además, los métodos ya aplicados en otros países como Venezuela, Brasil, Chile, Perú, ofrecen una buena base para emprender trabajos similares en el Ecuador.

La Planificación en Ecuador deberá ocuparse también de emprender nuevas investigaciones, a fin de disponer de más amplias informaciones sobre una serie de aspectos relativos al funcionamiento del sistema productivo, la distribución del ingreso, las estructuras del poder y sus formas de acción, etc. También para este caso interesa disponer de un proyecto nacional o imagen de la economía y sociedad deseadas. Así, por ejemplo, no es lo mismo estudiar los suelos en general, que hacerlo con fines de utilización para la producción de bienes destinados a satisfacer las necesidades de las mayorías nacionales.

Pero junto a estas investigaciones y trabajos, es evidente que los mecanismos de planificación no podrán descuidar los problemas de corto plazo, pues esta función les permitirá adentrarse en mejor forma en la administración pública y los centros de decisión política. En este sentido, toda acción que se realice para crear y fortalecer las oficinas de programación económica de los diferentes ministerios y organismos regionales y provinciales así como para mantener buenas relaciones institucionales con tales organismos, puede ser una función vital para la entidad, pues le permitirá crear una gran cantidad de interrelaciones y de mutuo apoyo institucional más permanentes que las que puedan lograrse a través de la relevancia política y personal de los dirigentes de tales organismos. La comunicación con los organismos ejecutores será de extraordinaria utilidad no solamente para continuar con las tareas de planificación sino para convenir, establecer y desarrollar los indispensables mecanismos de control de los planes.

Esta preocupación por la planificación de corto plazo adquiere especial relevancia en razón de los problemas inflacionarios que vive el país y que sin duda perdurarán por algunos años. Empezar reconociendo, por lo mismo, que la erradicación de la inflación no tiene vías fáciles ni inmediatas y que éstas no pueden ni deben comprometer la ejecución de las transformaciones fundamentales exigidas por el desarrollo nacional; en otras palabras, tener muy presente que toda política antinflacionaria, para ser realmente eficaz, precisa enmarcarse en un proceso amplio de cambios estructurales de la economía y de la sociedad ecuatorianas. La estabilidad por la estabilidad no puede ser considerada un objetivo nacional; es un típico instru-

mento para satisfacer ciertos propósitos fundamentales. Ya en el pasado el Ecuador ha vivido largos períodos de estabilidad monetaria sin por eso habernos desarrollado; conviene pues reconocer que de aquí en adelante habrá necesidad de ejercer una política antinflacionaria permanente, en el sentido de ir proponiendo la creación de mecanismos capaces de orientar adecuadamente la asignación de recursos, para distribuir en mejor forma los ingresos, para generar nuevas inversiones, para atenuar los efectos inflacionarios que vienen de afuera como resultado de la fuerte dependencia del país frente al exterior. La lucha contra la inflación no puede ser abordada parcialmente ni consistir únicamente en aplicar limitaciones al aparato financiero, sino afectar fundamentalmente a las causas de fondo del proceso inflacionario en general.

Especial preocupación debe dispensarse a la generación de proyectos y al diseño de nuevas metodologías para su evaluación. También en el ejercicio de esta tarea se impone la definición de un horizonte económico y social diferente. Un nuevo sistema social, distinto al actual, tendrá seguramente menos interés por las grandes carreteras, las comunicaciones por satélites, los pasos a desnivel, la televisión a colores, que por la nutrición, la educación, la salubridad, el desarrollo del sector agropecuario con fines de producción de alimentos para la población nacional, antes que para la exportación.

Otra tarea, también de enorme trascendencia a la cual la Junta deberá otorgar una muy amplia atención, se refiere a la programación regional, que consistirá fundamentalmente en entrar en contacto, en forma directa, con los problemas y las posibilidades de desarrollo de las distintas regiones y provincias, a fin de ir definiendo la naturaleza y la orientación de los esfuerzos que deberán ejecutarse en el contexto del desarrollo nacional para lograr una adecuada interrelación y equilibrio en el desarrollo de las diversas áreas de nuestro territorio.

Referencias

- *Junta Nacional de Planificación, BASES DIRECTIVAS PARA PROGRAMAR EL DESARROLLO ECONOMICO DEL ECUADOR. - 1958; Introducción.
- *Junta Nacional de Planificación, PLAN INMEDIATO DE DESARROLLO ECONOMICO. - 1960;
- *Junta Nacional de Planificación, BASES PARA UNA POLITICA DE FOMENTO INDUSTRIAL EN EL ECUADOR. PY : 1962 - Quito, Ecuador. 1960;
- *Junta Nacional de Planificación, PLAN INMEDIATO DE DESARROLLO. I. p5-6, 60 - Quito, Ecuador. 1960;
- *Junta Nacional de Planificación,
- *Junta Nacional de Planificación, RESUMEN DEL PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL ECUADOR. p57 - Quito, Ecuador. 1963; Carta de presentación.

- *Junta Nacional de Planificación, RESUMEN DEL PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL ECUADOR. - Quito, Ecuador. 1963; Denuncia presentada por trece Obispos y cuatro Superiores Provinciales de ordenes religiosas.
- *Junta Nacional de Planificación, RESUMEN DEL PLAN GENERAL. p149 - Quito, Ecuador. 1943;
- *Matus, Carlos, REFORMA A LA ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA Y EXPANSION DE LA FRONTERA AGRICOLA. - Ediciones Siglo XX. 1972;
- *Comisión Económica para América Latina, ESTRATEGIA Y PLAN. p89 - CEPAL. 1972;
- *Anónimo, ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA. - Quito, Ecuador. 1973;
- *Comisión Económica para América Latina, ULTIMAS NOTICIAS - PRENSA. 12-05-73 - ???*CEPAL; AMERICA LATINA Y LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE DESARROLLO - PRIMERA EVALUACION REGIONAL. -