

ENSAYO SOBRE UN MODELO DE CAMBIO ECONOMICO - SOCIAL

Miguel Herrera-Gil

INTRODUCCION

Hace escasos meses comencé este trabajo de investigación como una aventura intelectual, alrededor de un tema tan atractivo como necesario para el esclarecimiento de la realidad de la economía y de la política económica ecuatoriana; pero aún más, y lo digo con entera modestia, en un intento de obtener la concepción más adecuada sobre la problemática económico-social de la economía ecuatoriana, y construir un modelo útil en su aplicación.

Esta aventura únicamente ha sido iniciada, queda mucho por construir. El artículo es tan sólo un avance de investigación, pero el paso dado y la difusión de estas inquietudes pueden incitar a muchos jóvenes con vocación por la investigación a seguir por caminos parecidos que podrían culminar con el perfeccionamiento de las ideas expuestas, o generar otras que ayuden a encontrar soluciones válidas para los problemas nacionales; personalmente me obligará a continuar trabajando sobre el tema con el que estoy plenamente identificado, al igual que lo hacen muchos otros economistas latinoamericanos.

Con el tiempo y la dedicación en tratar asuntos de orden económico, se descubre que existen muchos ángulos desde los cuales los analistas podemos recorrer una parte y ocultar muchas otras de la realidad económica. Así, en el campo financiero estamos acostumbrados a la recolección y exposición empírica de las apariencias más visibles de los fenómenos económicos. Otras veces se presentan descripciones más o menos generales, en donde los elementos se van articulando en relaciones complejas sin reseñar jamás la trama de los variados elementos políticos, tecnológicos, sociales y culturales que conforman la resultante que se desplaza en el tiempo y a la cual llamamos desarrollo.

Este es un intento de penetrar sin subterfugios, con una visión más globalizante, por los senderos de identificación de las principales relaciones de causalidad que delinean el desenvolvimiento económico y social ecuatoriano, esto es lo honesto y lo que al país le conviene, pero el poco tiempo que llevo trabajando apenas si me permite presentar algunos avances que he considerado importantes. Esto es lo que ustedes van a encontrar en este artículo, y a lo que con muy escaso recato estoy denominando *modelo de cambio*.

Al hacerlo, me asiste el ánimo del hombre dispuesto a aprender de las observaciones y críticas que reciba de todos, de mis colegas, de los estudiantes y de quienes se interesan en estos asuntos, de manera que sea motivo del esclarecedor análisis que ustedes realicen sobre las reflexiones básicas desprendidas del escabroso devenir social ecuatoriano.

El modelo en sí mismo pretende introducir un nuevo estilo de desarrollo económico-social, partiendo del conocimiento de la realidad estructural y funcional del sistema económico de los países en desarrollo y de los mecanismos inherentes al mismo. Estos son el mercado, la planificación y la simbiosis mercado-planificación y los efectos sobre la asignación de recursos productivos, la distribución de la riqueza, la generación de ingresos y su distribución.

No intenta ser una tercera vía de solución a la problemática de las sociedades modernas. Es más bien una forma de entender esa problemática y una concepción apta para crear condiciones que posibiliten el desarrollo económico social con toma de conciencia de los grupos de población que están en la base de la pirámide social, de lo que este proceso significa individual y colectivamente para los estratos más pobres y del papel que les corresponde asumir a los grupos en el seno de la sociedad.

No pretende ser un modelo totalmente elaborado ni mucho menos. Es, como señalé al principio, una concepción integral, dialéctica y si se quiere articulada del proceso de desarrollo económico social que podría dar paso a la creación de condiciones para modificar la correlación de fuerzas en las relaciones de producción, expresada en sentido estructural y no dialéctico. Este es el objetivo fundamental, aun cuando el más difícil de alcanzar, por las modificaciones que tendrían que producirse en el marco estructural de la sociedad; esto es en lo jurídico, en el conjunto de instituciones que conforman el esquema político; en el juego de valores que conciernen a la sociedad, en los esquemas ideológicos y mentales de la población, en la asignación del conjunto de recursos naturales, geográficos y demográficos que condicionan todo el proceso.

En la primera parte se presenta, para situar el problema, una interpretación de la realidad del desarrollo económico más reciente, o sea del período que estuvo bajo la influencia de los ingresos originados por las exportaciones de petróleo.

1. La explotación petrolera y la aceleración del proceso de desarrollo.

Hace pocos años se difundía la idea de que las exportaciones

petroleras iban a producir un cambio brusco en muchos órdenes de la vida económica y social ecuatoriana. Más aún, se pensaba que dicho efecto continuaría operando por un lapso relativamente duradero, hasta originar toda una nueva perspectiva histórica, en la que el Estado se reservaría un rol determinante de las condiciones sociales y materiales básicas. Muchas de estas y otras ilusiones se explican luego de un largo período en el que el estrangulado sector externo de la economía condicionaba ritmos muy lentos de avance a la modernización capitalista del país.

Pasados los espejismos, parecen concretarse la dimensión y las posibilidades de la explotación petrolera, situando al fenómeno no sólo en sus reales magnitudes sino también en su verdadera perspectiva en el largo plazo.

En realidad, el fenómeno petrolero con todas sus derivaciones ciertas o supuestas no alteró las líneas fundamentales del desarrollo desigual y combinado, pero otorgó al Estado medios y fuerza; se crearon las condiciones necesarias para reformular o al menos racionalizar el modelo tradicional, pero no ocurrió así. La concentración de la riqueza social aceleró su funcionamiento succionador utilizando mecanismos financieros nuevos y remozados y, si el aparato productivo se dinamizaba en sus diferentes sectores, su instrumentalización a través de un mercado interno poco competitivo, desintegrado y centralizador de los beneficios producidos por la sociedad en su conjunto, se encargó de polarizar aún más la distribución del ingreso y de robustecer los vínculos de subordinación con el capital internacional.

Bajo este patrón ha venido funcionando la sociedad ecuatoriana desde la época del predominio del cacao y, en otras circunstancias algo parecidas en sus efectos dinámicos, como fueron el inicio y auge de las exportaciones bananeras, allá por los años 50; períodos en los cuales se logró generar, conformar y hasta ampliar la magnitud de los grupos sociales intermedios y la participación en la distribución del ingreso urbano.

Fueron épocas en las que los caudales financieros de fuente externa e interna robustecieron los mecanismos económicos, sociales e institucionales que operaron en favor de la modernización capitalista, propiciaron el perfeccionamiento de las relaciones de producción y, al mismo tiempo, favorecieron a una mayor integración dependiente del sistema internacional y una agudización de ciertos antagonismos que le son consubstanciales.

La iniciación de las exportaciones petroleras indujo un nuevo dinamismo a la economía ecuatoriana a partir de 1973. Desde ese año se observaron importantes cambios cuantitativos en el creci-

miento de los indicadores macroeconómicos y la economía ecuatoriana aceleró el acondicionamiento de su estructura económica, como consecuencia de la mayor capacidad de inversión y de la acción estatal correspondiente. Pero, los ingresos provenientes de la explotación petrolera llegaron con diferente intensidad a los distintos sectores económicos, regiones o grupos sociales. En efecto, aunque se reconoce que se ha expandido numérica y quizá participativamente la influencia de la clase media en el proceso de desarrollo, en cambio se ha agrandado la distancia existente entre los perceptores de los más bajos ingresos frente al de altas remuneraciones. Algunas actividades se revitalizaron y hasta obtuvieron cierto grado de autonomía respecto al influjo petrolero, evidenciando un cambio en la composición de la economía que fue especialmente generosa con actividades como la industria y la construcción, que consiguieron tasas muy altas de expansión y propiciaron una mayor actividad en las ciudades; lo que en buena parte explica el que no se hayan agudizado tanto los problemas de empleo. Sectores como la electricidad, gas y agua, también crecieron rápidamente, en parte por la necesidad de eliminar los tremendos déficit existentes en la prestación de estos servicios, como también apuntalando la política de desarrollo industrial.

En el orden expuesto, el crecimiento actual promedio del período fue: industria 12.9 por ciento, construcción 19.9 por ciento; electricidad, gas y agua 15.4 por ciento. Por lo general, estas actividades productivas han gravitado hacia unos pocos polos urbanos, en desmedro de grandes regiones del país, aunque dentro de esas concentraciones urbanas se evidencia, cada vez más, la precariedad de la vida del marginado urbano y los persistentes problemas de empleo de grandes masas de ecuatorianos, que contrastan con la mayor inclinación de los grupos de rentas altas hacia el consumo desmesurado y ostentoso. La posición favorable del sector externo, originada en las exportaciones petroleras, sustentó el intervencionismo estatal en favor de un proyecto de industrialización extremadamente protegido y dependiente de la tecnología, bienes de capital y productos intermedios importados, sin reparar que las proyecciones del sector externo en nada garantizan que el país pueda seguir generando excedentes exportables de crudo, dados los actuales niveles de explotación y las tendencias del consumo interno de petróleo y derivados.

El abandono y la miseria de una gran parte de la población campesina constituye un costo social demasiado alto, pagado para conseguir la ficción de un proceso de industrialización que genera escaso empleo, aunque aprovecha mano de obra barata para trans-

ferirla a los estratos de población urbanos, de ingresos altos y medios o fuera del país, en la exportación de cada producto. La existencia de aquellos grupos marginados de todos los beneficios y oportunidades es la más clara denuncia de la incapacidad del sistema en el actual estilo de funcionamiento, para asimilarlos a los beneficios generados por la actividad petrolera.

Ciertamente, la economía se encuentra más diversificada y con nuevo impulso, pero el cuadro social se ha vuelto tan complejo, especialmente en el campo, que en realidad no se puede saber con exactitud la dirección que tomará tal proceso en el desarrollo del subdesarrollo.

2. La Reforma Agraria frente al cambio en la estructura económico-social.

En lugar de orientarse hacia la redistribución de la tierra, la reforma agraria se limitó casi exclusivamente al reajuste de las formas tradicionales de propiedad. Consecuentemente, ha conseguido reforzar la mediana y gran propiedad, a costa de mantener la marginalidad económico-social de los estratos inferiores. La eliminación de las formas precarias de tenencia de la tierra obedeció fundamentalmente a la necesidad de modernización capitalista en el campo. Esta se realizó básicamente por intermedio de la implantación de relaciones salariales, aunque manteniendo en lo esencial el poder político-ideológico terrateniente. El resultado implícito fue el desalojo del exceso de la mano de obra hacia las plantaciones de la costa, al oriente y a la periferia de las grandes ciudades. De esta manera, los latifundios serranos se liberaron de los problemas laborales latentes, mediante la entrega parcelaria de la tierra a huasipungueros, arrimados y demás precaristas. Sin embargo, la nueva vinculación laboral, al tiempo que ha configurado un cuadro social más diferenciado, aspira a imponer, dentro de los tradicionales estratos sociales del campo, una modernización que no se cumple y que difícilmente podría conseguirse, en razón del crecimiento desigual y combinado de la economía y de factores de orden cultural que es necio trastocar.

El ejemplo más claramente perceptible de este fenómeno es el engrosamiento del proletariado y, más aún, de cierta categoría que podría denominarse subproletariado, ampliada por los excedentes humanos del agro, que fueron dispersados por acción de la reforma agraria y rápidamente estratificados dentro de una compensación social más compleja e indefinida.

Por otro lado, una parte de los latifundistas tradicionales con-

serva los temores que originalmente despertó la reforma y han respondido disminuyendo los niveles de producción y esforzándose por aumentar el grado de control social de la población campesina. Como resultado de estas condiciones últimas ya en los minifundios como en las antiguas haciendas, han cambiado poco los sistemas de producción tradicionales, aunque existen algunos predios destinados a la producción exportable y agroindustrial que usan métodos y técnicas de producción modernas y han alcanzado niveles de productividad ciertamente apreciables.

La situación productiva en el campo continúa estancada también por ausencia de una política de capacitación, que mantiene las actividades agrícola-ganaderas tan rutinarias e incipientes como antes. A este respecto los programas hasta aquí emprendidos se apartan tanto de la realidad sociológica y cultural del campesino que la capacitación ha tenido como rasgos definitorios, el individualismo y la aculturación.

En ciertas zonas han sido suplantadas las tradicionales formas asociativas por modelos extraños de organización. En efecto, algunas directivas jurídicas han tratado de imponer la transformación de las comunas indígenas en cooperativas, como formas de sociedad capitalista. Se ha fomentado tanto el individualismo, que los objetivos de la reforma han quedado reducidos a la simple adquisición de tierras, en forma individual, relegando finalidades esenciales como el incremento de la producción y la elevación de los niveles de vida de los grupos campesinos. De esta manera, el alto precio de la tierra ha significado un mayor obstáculo especialmente para los campesinos pobres, lo que finalmente ha conducido a la paralización del proceso y hasta a impedir la inmediata incorporación de las tierras productivas.

3. El crecimiento industrial: un forzado proyecto de desarrollo desigual.

El impulso adquirido por este sector en los últimos años ha ido a la par que el conjunto de la economía, (incluido el petróleo). Este hecho en gran parte puede atribuirse a la política de fomento de variados incentivos que se aplicaron en el país, expresados en un marco legal e institucional que favoreció su desarrollo. Sin embargo, aún se encuentra lejos de ser un factor determinante y dinámico del ritmo de crecimiento de la economía, pues su participación en el PIB alcanza apenas el 17 por ciento aproximadamente, y la brecha existente con el nivel de desarrollo industrial alcanzado por la mayoría de los países del área es todavía muy amplia como

para competir equiparablemente con los mismos.

La coexistencia de establecimientos de muy distinta modalidad en su organización y tecnología, donde se pueden ver niveles de productividad muy disímiles, sin duda alguna se debe al hecho de que, a los estratos artesanal y de la pequeña industria existentes anteriormente, se ha superpuesto un estrato fabril más modernizado, orientado a la sustitución de importaciones, pero que de ninguna manera ha logrado modificar a los estratos preexistentes.

Esto determina que sea la artesanía la que genera empleos para más del 70 por ciento del total de la mano de obra manufacturera, aunque su productividad por persona ocupada apenas equivale a la mitad de la fabril. Generalmente abastece a la mayoría de las necesidades de la población en calzado y vestuario, muebles, servicios de reparación, alimentos, etc. Los productos artesanales son consumidos generalmente por la población de ingresos intermedios y bajos, pues se adecúan en precios y calidad a la capacidad de compra y poca exigencia de los consumidores. En cambio, la industria fabril es mucho más dinámica en el impulso de las ramas de alimentos, tabaco, papel, caucho, químicos, metálicas básicas, metal mecánicas y manufacturas diversas. Sin embargo, el efecto de su expansión se interrumpe a causa de su poca integración en términos de abastecimiento de bienes intermedios y de capital, pues casi todos los bienes de capital son importados. Las liberaciones otorgadas por las leyes de fomento industrial incentivaron una gran importación de materias primas, equipos, maquinarias y otros insumos.

De todas maneras se operó también un significativo crecimiento de las exportaciones de bienes manufacturados, pues gran parte de esta industria altamente dependiente, está orientada por el aprovechamiento de la mano de obra barata con fines de reexportación.

El hecho de que la industria va mecanizándose y automatizándose cada vez más, limita la aptitud de la industria fabril para asimilar niveles altos de ocupación y aliviar el desplazamiento de mano de obra proveniente de otros sectores como el agrícola, por ejemplo. Sin embargo, es importante el aporte en capacitación dado por la nueva industria de las ramas más dinámicas, especialmente en lo tecnológico. Los incentivos para la inversión van desde la promoción industrial, mediante el facilitamiento de estudios y proyectos, pasando por diversas facilidades, sobre todo crediticias, que han hecho subir el número de operaciones otorgadas a la industria, inclusive por medio de corporaciones creadas para el efecto como son COFIEC y la Corporación Financiera Nacional hasta

exenciones tributarias, como el impuesto a la renta, etc. Por otro lado, se mantiene la polarización del desarrollo industrial en Guayaquil y Quito que concentran el 78 por ciento de establecimientos fabriles, el 79 por ciento del personal ocupado, el 83 por ciento de las remuneraciones y el 81 por ciento del valor de la producción. En realidad es muy tenue la descentralización industrial lograda en favor de Manabí, Cañar y Azuay y últimamente El Oro y Los Ríos, a pesar de haberse puesto en práctica algunos incentivos para favorecer esta acción, pues existen muchas deficiencias de todo orden: de infraestructura, de servicios, de mercado, de transporte, de comercialización, etc.; e iniciativa empresarial lo que perjudica al desarrollo equilibrado del país.

El estado ha ampliado sus responsabilidades en el desarrollo industrial, ya sea mediante una acción más dinámica en el fomento de las inversiones privadas, la promoción de inversiones mixtas y la realización de inversiones públicas directas. Esta participación del sector público fue más intensa y se operó a diferente nivel desde 1973, justamente como aprovechamiento de la mejor dotación de recursos financieros y técnicos a disposición del Estado. En suma, la acción del estado más bien se corresponde con la nueva estrategia del capital internacional que busca nuevas fuentes de aprovechamiento de mano de obra barata a los países periféricos, "para mejor reeditar tecnologías, procesos y diseños que ya han sido devengados hasta en su valor de desecho". En efecto, en el país se han instalado algunos de los grandes consorcios como Hoeschst, Dow Chemical, Merck Sharp, Pfizar, Shering, Union Carbide, Westinghouse, Nestlé, etc. Por otra parte es muy interesante meditar suficientemente sobre los siguientes aspectos de lo que el desarrollo industrial reciente ha traído consigo:

- a) Lo extremadamente vulnerable de la industria respecto a las fluctuaciones del sector externo;
- b) La alta concentración de la propiedad en la industria;
- c) Su capacidad de originar estrangulaciones en la balanza comercial y de pagos y sus derivaciones sobre el equilibrio fiscal y la estabilidad de los precios;
- d) Su condición generadora de desequilibrios intersectoriales;
- e) Su baja capacidad de absorción de mano de obra; y,
- f) El elevado nivel de explotación de la fuerza de trabajo.

4. El escaso nivel competitivo y la inflación.

Luego de un período más o menos extenso y de relativa estabilización de los precios, se evidenció, a partir de 1969 y hasta el

año 1972, una etapa previa en la que se manifestaron los impulsos iniciales del proceso inflacionario que vive el país.¹ En realidad, el lento ritmo de crecimiento de la producción agrícola, y otros factores como el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos que ocurriera en dicho período y que originó la devaluación monetaria del segundo semestre de 1970, contribuyeron, junto con el creciente déficit, a producir desajustes en el grado de liquidez de la economía que condujeron a la segunda etapa de elevación en los niveles de precios en el período al que se remite este análisis.

La aceleración del proceso inflacionario se inició en 1973, en 1974 se produjo el mayor incremento cuando la tasa de aumento de los precios llegó al 22.7 por ciento y dentro del cual el rubro alimentos y bebidas alcanzó un alza del 31.2 por ciento.

No hay duda que la actividad petrolera produjo un fuerte impacto en la estructura productiva y de consumo del país. Los cambios ocurridos en la demanda efectiva, en las variables macroeconómicas y en los sectores económicos en el período 72-76 fueron altamente significativos en función de la relativa rigidez de la estructura productiva. Adicionalmente, los cambios ocurridos en el patrón de consumo de los grupos sociales de altos ingresos, motivaron un incremento de consumo en esos años, que creció a una tasa media del 10.3 por ciento anual. Al rápido crecimiento de los precios contribuyó la deficiente organización del mercado que se caracterizó por exagerados márgenes de comercialización impuestos por los intermediarios, que en períodos inflacionarios parecen multiplicarse. Los cambios de expectativas frente a los precios son una actitud psicológica que se opera en las diferentes unidades económicas y que, siendo un factor eminentemente coyuntural, forma parte de las estructuras de comercialización y, por lo mismo, del sistema de los precios. Desde luego, contribuyó también a este fenómeno la llamada "inflación importada", en circunstancias en que crecieron extraordinariamente las importaciones del país, precisamente favorecidas por el financiamiento otorgado por las exportaciones petroleras. La influencia de los factores externos en el comportamiento de los bienes y servicios internos, incidió en los costos de producción o distribución, pero también ocasionó alzas de precios en algunos productos no ligados directamente al comercio internacional. La inflación importada tuvo un impacto estimado entre el 9 y el 10 por ciento en el incremento de los pre-

1 Las instituciones oficiales han estimado que la tasa media de incremento de los precios fue de 7.5 por ciento anual en 1969 - 1972.

cios internos; este último porcentaje corresponde al año 1974.

Diferentes mecanismos se ejercitaron para controlar los precios de algunos productos básicos, e igualmente se concedieron subsidios a otros considerados esenciales como combustibles y productos alimenticios. La política de control de precios particularmente ejercida por la Superintendencia de Precios, fue desvirtuada por las presiones ejercidas por productores e intermediarios, así como también por el encarecimiento de los insumos importados que obligaron a revisiones periódicas de los precios controlados. En lo relativo a la incidencia de la política de remuneraciones, es evidente que no contribuyó a acelerar el proceso inflacionario debido a que la acción de los trabajadores para lograr reivindicaciones salariales fue generalmente reprimida, aunque se dio atención a los niveles más bajos de salario mediante la revisión de los salarios mínimos vitales, en porcentajes que lograron compensar parcialmente y con retardo los aumentos en el costo de la vida.

Pero, es necesario tener en cuenta que el desarrollo del capitalismo en el Ecuador está condicionado por la prevalencia de un mercado estrecho, donde las fuerzas oferentes son de suyo restringidas y constituyen un campo por demás propicio para la ampliación de cualquier germen inflacionario, especialmente por su escaso nivel competitivo.

De todas maneras, en el país se advierten fácilmente ciertas tendencias hacia la especulación pura y simple por demás exageradas, que revelan una especie de patología de explotación probablemente heredada del pasado aunque con nuevas formas de expresión a través del sistema de precios.

Lo cierto es que en el país predominan estructuras oligopólicas que imponen los precios y originan muy escasos niveles de competitividad en el mercado, propalando con mayor severidad las distorsiones básicas operadas en los costos de producción.

5. Incidencia del petróleo en la distribución del ingreso.

Como consecuencia de los cambios más o menos violentos operados en la economía, algunos indicadores de las cuentas nacionales perdieron si no validez, por lo menos un poco de claridad, presentándose un tanto ambiguos especialmente en el período de transición de 1973, en el que es necesario un conocimiento más a fondo de la economía ecuatoriana para interpretar las cifras. Así, la participación de los sueldos y salarios en el valor agregado descendió desde el promedio alcanzado en 1970-1972, que fue del 29.1 por ciento al 27.5 por ciento en el período 1973-1975, lo que

indica un aumento correlativo en el excedente de explotación de las empresas. Sin embargo, en el período se modificó la posición del estado que pasó de la condición de generador neto de excedentes a la de mayor receptor de excedentes a partir de 1973.

En las ciudades se advierte alguna reducción de la desigualdad, aunque aumenta la categoría de "trabajadores por cuenta propia", síntoma de un exagerado crecimiento de los servicios de baja productividad, que a su vez señala la existencia de pocas oportunidades de ocupación productiva. En realidad, los perceptores de rentas medias se han expandido notablemente en las urbes. Antes constituían el 54 por ciento de la población remunerada urbana, en 1975 representaban algo más del 70 por ciento. Por otro lado se ha ampliado el estrato de clase media inferior de los trabajadores con remuneraciones bajas, suficientes sólo para una austera subsistencia, que comprende tanto a los obreros organizados como a otros trabajadores con ocupación más o menos estable. Por tanto, la mejor distribución del ingreso que se advierte en las ciudades se debe, en cuanto a los estratos bajos de ingresos, a la apertura de nuevas oportunidades de empleo antes que a un aumento real de las remuneraciones. Probablemente existe un traslado de una parte de la población antes mísera y desempleada, hacia actividades que suponen al menos una ocupación estable, que tiene que haber sido cuantitativamente importante, dada la continua e intensa migración del campo a la ciudad. En síntesis, las remuneraciones reales de los estratos inferiores de ingreso, acusan en promedio una tendencia al estancamiento, aunque el ingreso real del estrato más bajo indudablemente se ha empeorado.

El grupo reducido que se sitúa en el tramo superior de ingresos, se ha fortalecido. Esto se observa no solamente a través de aumento en el número de perceptores sino también en la remuneración promedio que creció rápidamente en el período, aun sin tomar en cuenta los ingresos del capital. En general, la tendencia observada llevó a un aumento de la desigualdad en los extremos, dado por el deterioro del poder adquisitivo de los más pobres y la concentración del ingreso en una minoría, aunque buena parte de los beneficios se concentran en los estratos intermedios, explicando ciertamente la acentuada expansión urbana de la economía ecuatoriana y la modificación en los patrones del consumo.

6. El incremento de la subordinación externa.

Verdaderamente, la principal consecuencia de la coyuntura petrolera, la podemos encontrar en la dinamización inusitada del

sector externo de la economía ecuatoriana. Las importaciones y exportaciones alcanzaron niveles sorprendentes, produciendo efectos favorables en la expansión económica interna.

Sin embargo, el país continúa soportando serios problemas de desarrollo derivados de sus vinculaciones externas, pues, en la experiencia nacional se advierte que a las coyunturas favorables en materia de precios de los productos de exportación, sobrevienen pronunciados períodos de depresión como efecto de la subida en los precios de los productos importados, manifestándose finalmente la conocida y adversa relación en los precios de intercambio.

Los aumentos alcanzados en los niveles internos del ingreso, favorecieron la expansión de las importaciones que crecieron más rápidamente que el producto, pues se pudo constatar que por cada punto del crecimiento del producto las importaciones se aceleraron 1.23 veces, evidenciando tendencias desequilibradoras. Adicionalmente, subieron también los pagos por intereses y dividendos de los préstamos y las inversiones extranjeras como consecuencia de una mayor vinculación del país al financiamiento externo. De esta manera, los superávits del balance comercial logrados por el país gracias al incremento de las exportaciones petroleras, sirvieron en buena parte para contrarrestar los pagos de intereses y dividendos de las inversiones, así como de otros servicios que no corresponden a pago de factores.

La Deuda Externa ha continuado creciendo muy peligrosamente, al punto de determinar para el futuro mayores exigencias en cuanto a destinar una buena parte de los ingresos procedentes de la exportación al pago de las cuotas anuales de amortización, precisamente cuando la capacidad de repagar la deuda, se ve afectada por la disminución real de los excedentes exportables de petróleo.

7. El bienestar de las mayorías: una meta inalcanzable.

Los indicadores convencionales del desarrollo económico dicen muy poco acerca de los cambios reales ocurridos. Esta limitación es más nítida en lo que respecta a la evolución de la población campesina y a las modificaciones de la infraestructura y servicios económicos y sociales que contribuyen a satisfacer necesidades básicas del ser humano.

Si utilizamos en cambio, la "esperanza de vida", como indicador referencial de los niveles de salud y nutrición alcanzados, se advierte cierta mejoría para los hombres y aún más para las mujeres. Actualmente la esperanza matemática de vida en el Ecuador

es de 61 años. La tasa de mortalidad general parece que se ha mantenido estacionaria aunque hubo una sensible disminución de la mortalidad infantil. Sin duda se registraron progresos en cuanto a enfermedades prevenibles por vacunación como difteria, tosferina, poliomielitis y tétanos así como otras reducibles como paludismo y rabia. Sin embargo, se observa la persistencia en otras capaces de ser prevenidas como la tuberculosis, sarampión, fiebre tifoidea, disentería bacilar y amebiana, enteritis y otras diarreicas.

En cuanto a la "morbilidad general" existen progresos menos significativos aunque se ha avanzado en el combate de enfermedades tales como la amebiasis, paludismo, venéreas, sarampión, parasitosis intestinal y en difteria, tétanos y poliomielitis.

Existe cierta persistencia de enfermedades muy difundidas a pesar de ser de fácil control como las disenterías bacilares e infecciosas, entre otras, que adquieren mayor incidencia en cuanto a la morbilidad infantil entre edades de 1 a 4 años, especialmente en relación con las disenterías bacilares e infecciosas.

La persistencia de estas enfermedades es típica en los sectores mayoritarios de la población, especialmente la marginada de los beneficios sociales y tiene su origen en las deficiencias de la nutrición y de las condiciones higiénicas y habitacionales.

Se han realizado esfuerzos por modificar los servicios de salud atendiendo a las poblaciones pequeñas y a las áreas rurales mediante la creación de centros de salud. Algunos avances significativos fueron logrados en estos aspectos así como en la extensión de servicios de saneamiento ambiental como agua potable y alcantarillado, pero la magnitud del problema es tal que, probablemente la obtención de estos servicios ha recaído en mayor medida en los sectores de ingresos medios y altos.

La expansión económica pudo haber logrado una mejora substancial del contenido calórico de la dieta media del hombre ecuatoriano. De 1.911 calorías por día en 1968 se aumentó a 2.330 calorías en 1974, cantidad más cercana a la recomendable por el Instituto Nacional de Nutrición que es de 2.500 calorías por día; aunque subsiste un serio déficit nutricional en cuanto al contenido de proteínas de la dieta, pues apenas creció de 42 gramos por día en 1968 a 46 gramos en 1974, las que se encuentran lejos de la recomendación de 65 gramos por día.

En cuanto a la educación, la tasa bruta de escolarización pasó de 30.7 por ciento en 1972 a 40.4 por ciento en 1976 en el nivel medio, aunque en el nivel primario la meta propuesta por el Plan de Desarrollo fue cumplida solamente en un 78 por ciento. Por otro lado, comienzan a observarse tendencias favorables de modifi-

cación de la estructura de la enseñanza tradicional hacia las ramas técnicas y científicas, así como a la capacitación profesional. La mayor ampliación relativa a la matrícula en los niveles medio y superior, sugiere que son los grupos intermedios los que más se benefician de los programas desarrollados por el estado. Entre los campesinos, el grado de deserción es muy alto en razón de las deficiencias nutricionales, de salud y del bajo ingreso que vuelve más urgente la utilización de los niños en labores de campo para que la familia pueda subsistir.

Se mantienen todavía muchas de las inveteradas condiciones de hacinamiento, promiscuidad, deterioro de las viviendas y carencia de servicios conexos.

Sin embargo, nuevos programas de vivienda alcanzaron al 15 por ciento de la población total, aunque fueron orientados preferentemente hacia las ciudades y estuvieron al alcance de los estratos de ingresos medios y medios altos. Estos últimos señalamientos han sido expuestos no con el ánimo de ensombrecer panoramas por aficiones pesimistas, sino por el convencimiento de que el mejor de los propósitos sería reflexionar respecto al distanciamiento, en el nivel de vida y oportunidades de aquellos marginados que en expansivo aislamiento de las corrientes del progreso y realización humanas, contribuyen sin embargo a mantener bajos los salarios.

8. Contexto en el que se inscribe el proceso de desarrollo.

Naturalmente que una interpretación del desarrollo económico reciente, realizada en forma somera, muestra de manera descarada el fracaso del sistema político institucional para alcanzar metas específicas que fueron definidas por los gobiernos en los respectivos planes y programas elaborados, pero cuyos resultados han sido pobres y de escasa trascendencia social.

Pero si queremos conocer las causas a las que se puede atribuir la permanencia de las condiciones de vida de algo más del 60 por ciento de la población ecuatoriana, en una etapa de grandes perspectivas y no menos posibilidades de concretar en obras y servicios de carácter social comunitario, ese enorme flujo de recursos financieros producidos por las exportaciones petroleras, no hace falta realizar grandes esfuerzos mentales, sólo basta recordar que en sociedades como la nuestra no existe una política social perfectamente intencionada, es más bien una práctica tradicional de ciertas dependencias del estado y otras instituciones públicas creadas para evitar la agudización de las crisis antes que un proceso encaminado a alcanzar metas sociales predeterminadas.

El sistema económico, social y político en el que se desenvuelven las diferentes actividades busca objetivos fundamentalmente económicos, y los sociales se obtienen sólo como un subproducto del mejoramiento de los niveles de ingreso, recursos con los cuales se pueden adquirir esos servicios. El estado compensa sólo en parte la incapacidad individual de la población de menores rentas proporcionándole ciertos servicios con todas las deficiencias características de este tipo de prestación. Pero aún así, gran parte de la población sobre todo en las áreas rurales y la población urbana, que forma los cinturones de miseria en las ciudades populosas, no recibe ningún tipo de beneficios sociales; es la población marginada.

La sociedad ecuatoriana es una sociedad incorporada plenamente al sistema capitalista. No quedan ya rezagos de algún otro modo de producción. Intenta funcionar a través del mecanismo de mercado. El añadido de la palabra intenta es para resaltar que el mercado no sólo viene operando como un mecanismo imperfecto y defectuoso, característica que ha sido resaltada históricamente por autores de diversas tendencias ideológicas, sino que esas imperfecciones son las que han facilitado el proceso de acumulación del capital y la reproducción del sistema. Veamos cómo.

El mercado es un mecanismo a través del cual se conocen las necesidades de la población, es decir los requerimientos de bienes y de servicios, para satisfacer las necesidades de la colectividad y, para asignar los recursos productivos en función de los precios relativos de los factores y de las expectativas de ganancia de los propietarios del capital real y financiero que dichos precios, elemento principal del sistema, permiten calcular. Y es, en lo político, un instrumento que articula los principios ideológicos dominantes; la propiedad privada de los medios de producción, la libertad de empresa, la libertad de contratación y de cambio, basamentos filosóficos de donde derivan todos los demás hacia otros aspectos de la vida social.

Al mecanismo de precios se le han atribuido cualidades que los resultados económicos y sociales obtenidos históricamente se encargaron de confirmar o desvirtuar. Ha sido un instrumento eficiente, útil, menos útil e ineficiente, según las causas a las cuales sirvió, según el ángulo desde el cual se lo ha analizado; y según las circunstancias y los intereses a los que ha servido. No hay duda de que fue eficiente para consolidar el sistema capitalista y facilitar el proceso de acumulación, hasta llegar a un estado de elevada acumulación de capital y control de recursos productivos, de gran desarrollo tecnológico, de elevado nivel de consumo y aumento de bienestar de grupos amplios de población residente en esos países;

pero también y paralelamente, ha contribuido al subdesarrollo de amplias zonas y países y a la internacionalización de las crisis. Ha sido útil para los países centro que, en sus relaciones de comercio impulsieron una especialización en interés a la división internacional del trabajo convirtiendo a unas naciones en productoras y abastecedoras de bienes primarios y, a otras, en productoras de bienes manufacturados. Debido a esa situación, el intercambio de los países capitalistas con los países en desarrollo ha venido efectuándose en condiciones de gran desigualdad. Esto ha permitido a los países desarrollados, llamados también países centro del sistema, obtener una doble ventaja; la primera extraer a través de las relaciones comerciales una parte importante del producto y de los aumentos de productividad conseguidos con enorme esfuerzo por los países pobres y, la segunda, aumentar la dependencia que se manifiesta en todos los aspectos de la vida económico-social de las naciones periféricas; esto es, en el comercio internacional, en el financiamiento y en lo tecnológico, para derivar en lo político, en lo cultural y aun en lo militar. Para los países llamados subdesarrollados, el mecanismo de mercado ha sido el factor limitante para conseguir una correcta asignación interior de los recursos productivos, el instrumento que permitió y permite la extracción del excedente económico por los grupos empresariales criollos y simultáneamente aceleró la polarización de la riqueza y del ingreso.

El funcionamiento económico y las formas de dominación económica y política, aplicados a la sociedad ecuatoriana, a través del mercado y la intervención estatal, determinaron que el proceso de acumulación estratifique a la población en poseedores y no poseedores de recursos reales y financieros, pero sucedió en tal forma que el conjunto puede ser representado por un triángulo, en cuyo vértice superior está situado precisamente el reducido grupo que concentra la propiedad de dichos recursos. En la base, en cambio, está el estrato social que carece de recursos y concentra la mayor parte de población. Bajando de la cúspide del triángulo, como se ilustra en el gráfico, hacia la base, se van situando a diferentes niveles varios grupos de población, los que a medida que se desciende aumentan en número pero disminuyen en cantidad de recursos disponibles.

A la inversa de lo que ocurre con la posesión, la utilización de recursos en el sistema puede ser representada por un triángulo invertido superpuesto sobre el que representa la "estratificación económica y social". El gráfico muestra cómo el grupo minoritario de población utiliza la mayor cantidad de recursos reales y financieros que posee la sociedad en los diferentes procesos productivos, por-

que aparte de monopolizar la capacidad para elaborar proyectos rentables, están sus vinculaciones de clase que les permite obtener el financiamiento que se requiere en cada caso. En la base invertida del triángulo están los grupos mayoritarios de población que tienen pocas posibilidades de obtener y movilizar recursos reales y financieros. Sus ingresos los obtienen vendiendo en el mercado su fuerza de trabajo por un salario o un sueldo que puede o no aliviar sus necesidades diarias.

Moviéndose en el área de los triángulos superpuestos están los estratos medios de población, los cuales en función de la posición que ocupan, de la cantidad de recursos reales que poseen y, en alguna medida, gracias a su prestigio individual, tienen acceso potencial a los recursos financieros. Este grupo es todavía un estrato pequeño en el Ecuador pero creció aceleradamente en esta etapa de auge petrolero.

El proceso de dominación económica en el Ecuador determinó la marginalidad de grupos importantes de población; alrededor de un 35 por ciento configura este estrato en las zonas rurales y urbanas. Este estrato no sólo carece de recursos sino su participación en el mercado es ocasional y escasamente influyente, excepto como reserva de fuerza de trabajo para el sector capitalista rural y urbano, que se alimenta de mano de obra con alguna calificación. En el gráfico está representado por la parte del triángulo superpuesto que sale fuera del óvalo que representa el mercado.

Como remedio a los endémicos males de una economía postergada, pero con mucha reticencia de los empresarios, terratenientes, banqueros y exportadores, el país incorporó la planificación económica de tipo indicativo. Brevemente veamos cuál fue el propósito de incorporar este mecanismo.

Hasta bien entrada la década de los años 1960, la economía ecuatoriana era estacionaria; un alto porcentaje de población a niveles de subsistencia y otro, no menos grande, viviendo en condiciones de marginalidad. Este hecho mostraba la incapacidad del mecanismo tradicional de los precios para impulsar el desarrollo con cierta rapidez y dejaba abierta la posibilidad de que se agudicen las tensiones sociales.

El reconocimiento de que la doctrina del *laissez-faire* había sido ampliamente superada, porque no era posible dejar al sistema económico sujeto a los avatares del mercado y porque comenzó a tomar cuerpo la idea de impulsar el desarrollo económico en los países pobres, determinó la aceptación de la planificación como el vehículo apropiado.

La planificación no sustituyó al mecanismo de mercado. Se

superpuso a dicho mecanismo. Era una forma de intentar corregir las deficiencias del sistema de precios. Se trataba en definitiva de asegurar a través de la planificación una tarea creciente de acumulación de capital, mejorar la asignación de los recursos y posibilitar para que en un plazo más corto se supere el atraso y el subdesarrollo.

Los planes de desarrollo contemplados para el Ecuador y, según lo previsto en Punta del Este en las reuniones del Comité de Alianza para el Progreso, "debían servir para disponer de un buen diagnóstico, para cuantificar, jerarquizar y coordinar los objetivos fundamentales; para obtener mayor ayuda financiera externa y armonizar los esfuerzos nacionales a escala continental". Los planes de plazo medio en particular, debían esencialmente presentar:

- a) Una estrategia capaz de movilizar el potencial productivo y de superar los obstáculos al desarrollo.
- b) Metas en cuanto al ingreso, inversión, consumo, exportaciones, importaciones, producción agrícola e industrial, salud, educación, vivienda, etc.
- c) Cuantificación de los recursos disponibles a disposición del estado y distribución y/o asignación de los mismos; y,
- d) Medios para asegurar la realización del plan que fundamentalmente consistiría en ciertos mecanismos administrativos y en una política de estímulo a la iniciativa privada, de la que procedería la mayor parte de la inversión.¹

La experiencia ecuatoriana mostró más tarde los innumerables errores cometidos que superaron casi siempre a los aciertos, los que vale la pena recordar porque la planificación sigue siendo la mejor opción, como marco real, al desarrollo económico ecuatoriano, pero como política planificada de acción integral y no como un mecanismo corrector del sistema de precios.

Para ello, hemos de admitir, como lo han hecho los más recalcitrantes defensores del mundo capitalista, que el mecanismo de precios no puede asegurar una correcta asignación de recursos ni ayudar a mejorar la distribución de la riqueza y del ingreso como tampoco asegurar un nivel adecuado de consumo, o una tasa creciente de acumulación del capital que permita en el tiempo proporcionar cierto bienestar a la comunidad. El sistema funciona para permitir directamente la acumulación del capital, e indirectamente el desarrollo económico y social. Estos dos aspectos son parcialmente antagónicos. El desarrollo exige siempre mejoras substanciales en la distribución del ingreso y la participación creciente del estado en la solución de los problemas sociales. Dos ob-

1 Apuntes de Teoría y Técnica de Planificación Económica. A. Aguilar M.

jetivos que exigen mayor participación en los excedentes de explotación (rendimientos del capital) generados por la economía que restan recursos para ampliar la acumulación del capital empresarial.

Respecto a la economía ecuatoriana cabe añadir que posiblemente seguirá creciendo a tasas elevadas como ha ocurrido en este último quinquenio, mientras tenga vigencia el auge del petróleo y predominen sus altos precios en el mercado internacional; mientras sigan operando los estímulos al sector privado, en alguna medida por la intervención gubernamental y el proteccionismo a la industria y a la agricultura. Pero este hecho no evitará que el crecimiento se produzca al interior de una economía deformada y con graves desequilibrios a nivel de sectores económicos, regiones y estratos sociales, de la balanza de pagos y de las finanzas públicas; que prevalezcan las tasas elevadas de inflación mientras se transfiere inevitablemente parte del ingreso de los estratos bajos a los altos, en la cual se fermenta la disconformidad social derivada de la explotación y la injusticia.

El pronunciamiento reciente del pueblo del Ecuador, para elegir como Presidente de la República al candidato que sintetizaba los deseos de cambio y la posibilidad de concretar las conquistas sociales, es la expresión más fiel de lo que la comunidad espera conseguir en un futuro inmediato. Pero no sabe cómo podría conseguirlo, sólo lo espera. Para quienes piensan en la necesidad de lograr un genuino desarrollo económico e idealizar los procedimientos, mecanismos y formas, se vuelve evidente la necesidad de buscar un camino apropiado y ese no puede ser otro que la adopción de un estilo de desarrollo remozado que busque racionalizar el uso de los recursos productivos, que tome en cuenta los problemas y las necesidades de los estratos de población situados en la base de la pirámide social, sean estos campesinos, ciudadanos, marginados, pobres y menos pobres.

La Concepción del Modelo

a) La idea del cambio y los condicionantes estructurales:

Un modelo de desarrollo económico no puede ser concebido bajo premisas respetuosas del orden de las cosas establecidas. Necesariamente debe admitir algún tipo de cambios en la estructura del sistema, para suprimir o suavizar los obstáculos y, para crear posibilidades de aplicar soluciones a los problemas económicos y sociales previamente definidos y priorizados.

Para los países en desarrollo encuadrados en el sistema de producción capitalista existen diversas posibilidades de modificar las condiciones permanentes de la economía, pero no todas son practicable. Dejando de lado aquellas que exigen cambios radicales, revolucionarios, que no son posibles en el estado actual del desarrollo social, las opciones a considerar serían básicamente tres:

1. Introducir cambios totales en la estructura del sistema productivo organizacional, esto es, en la propiedad y uso de la tierra agrícola y urbana, en el sistema tributario, en el sistema administrativo, en el sistema educativo y en el marco jurídico que consagra el sistema político institucional.
2. Introducir cambios programados, en forma paulatina y progresiva, independientemente en cada uno de los aspectos señalados en el numeral anterior.
3. Introducir los cambios a base de profundizar el uso de instrumentos coyunturales sobre cada una de las áreas que conforman la estructura del sistema nacional.

La primera opción de las señaladas ha encontrado históricamente muy serios obstáculos porque en definitiva supone la búsqueda de un nuevo ordenamiento político, económico y social. Requiere de una alta concentración de poder en el gobierno y de apoyo masivo en las bases, hecho que difícilmente se alcanza dentro del sistema democrático, liberal y representativo.

La segunda opción es más viable porque los cambios podrían realizarse en cada una de las partes del conjunto comenzando por aquellas que tengan mayor importancia social y económica. Así, a manera de ejemplo, se podría citar la reforma agraria, seguida de reformas tributarias, administrativas y otras.

La tercer opción es la más común dentro de los modelos que se han aplicado en América Latina, pero tiene el inconveniente de que los resultados podrían observarse a muy largo plazo, sin que exista confianza en obtener los éxitos deseados. Políticamente es la que menos resistencia ofrece porque aparte del tiempo, es la más fácil de ser neutralizada en la etapa de controversia y negociación, durante el desarrollo de los procesos de política económica, en la cual pueden prevalecer los intereses de los grupos económicamente más poderosos.

Cabe en este punto presentar una reflexión útil a los propósitos de este trabajo. Las transformaciones son modificaciones intencionadas de la realidad; se conciben con determinados propósi-

tos y están inspirados en los principios ideológicos y en las bases doctrinarias de los gobernantes. Casi siempre se establecen como condición para articular políticas que guíen la acción del Gobierno a fin de hacer viable la consecución de los ideales que se proponen dentro de su concepción programática. Cada construcción teórico-práctica del desarrollo económico, sea en su concepción evolutiva o como un sistema articulado de relaciones funcionales internas y externas, puede presentarse como un modelo. Pero es la decisión política la llamada a darle validez. En cambio la inexistencia de concepciones idealizadas de dirección económica, aun cuando exista la decisión política no encontrará formas de procedimiento para materializar la dirección de la economía de manera coherente.

Con un sentido práctico hemos de partir aceptando hipótesis realistas. Comenzaremos por admitir la inexistencia de condiciones políticas ideales para modificar las condiciones estructurales del sistema. Por el contrario la experiencia más reciente nos muestra como cualquier intento de reforma se diluye mucho antes de que llegue a crear conciencia de su necesidad.

De existir estas condiciones se habrían obviado los obstáculos más importantes y se habría abierto la vía para perfeccionar la asignación de recursos e instrumentar una política económica sin grandes barreras, para alcanzar los objetivos propuestos.

Entonces se debe comenzar por admitir varias limitaciones. Primeramente que las modificaciones que experimenta la estructura de la economía no le hacen perder su naturaleza porque si ello ocurriera, comprometería a todo el sistema social y sus manifestaciones políticas, institucionales, culturales y sobre todo económicas. En segundo lugar, que existe una condición de dependencia, que se manifiesta en el uso de tecnología, en el comercio de importación y exportación, en el abastecimiento de insumos y bienes de capital, en el financiamiento externo de la inversión pública y en la inversión directa extranjera, que tiene un esquema político-jurídico que le proporciona la cobertura adecuada.

Su existencia es un obstáculo para el cambio económico y social, pero no insuperable. Debe tenerse en cuenta que tanto las condiciones estructurales como las relaciones de dependencia están modificándose, aunque sea en forma poco apreciable. Pero lo importante es aprovechar esta característica para intensificar transformaciones trascendentes al sistema y para superar los obstáculos impuestos por la rigidez de esa estructura.

Desde un punto de vista ideal, lo conveniente sería transformar las estructuras, eliminar los obstáculos que se oponen al cambio y condicionan los procesos de desarrollo. Pero aún cuando hu-

biese viabilidad política para esto, hay razones de otra índole para no poder hacerlo. Señalaremos algunas importantes. El sistema político institucional es el resultado de un proceso histórico que responde a la ideología dominante y a los principios fundamentales del sistema; por ejemplo, el sistema jurídico que consagra los derechos de personas y empresas: propiedad privada, formas de contrato, inversión extranjera, etc.: los esquemas mentales de la población y el conjunto de valores respetados por la sociedad son producto de dicha ideología impuesta a través de la educación, religión, etc. Por último, la ineficiente disponibilidad de recursos naturales, técnicos y humanos.

b) El principio de autodeterminación :

A través del modelo se trata de adoptar un estilo distinto de desarrollo económico social, abandonando primero las estrategias concebidas únicamente en condiciones económicas generales, sin referencia al control del poder de decisión, la naturaleza del progreso económico y la distribución de sus frutos, para después adoptar una estrategia que tenga como principio fundamental la autodeterminación, cuyo significado trascendental sea la articulación y coherencia de los mecanismos de asignación de recursos productivos, esto es el mercado y la planificación, buscando eliminar los defectos que estos mostraron en el pasado, a fin de obtener la plena participación y movilización de los recursos humanos y el aprovechamiento de los recursos naturales, ofreciendo así amplias oportunidades para emplear al máximo las energías creativas.

Pero la idea y la práctica de la autodeterminación va mucho más allá. Representa una reacción contra la estructura vertical del sistema cuyo rasgo esencial es la imposición piramidal de decisiones que engloban lo político, económico, social y cultural. La participación de las organizaciones de base en las ciudades y en el campo, y la promoción para la organización a fin de identificar sus problemas, priorizar soluciones y ejecutarlos, es un factor fundamental en la aplicación de este principio.

Conforme expresan algunos autores, la autodeterminación es contraria también a la concepción dualista de la sociedad. Esto es la división entre centro y periferia que se reproduce a nivel internacional, interno, regional y aun local. La otra es el argumento de que un objetivo y la manera de alcanzarlo constituyen una unidad. Es decir, no son cosas separadas ni separables; dentro del concep-

to de autodeterminación, el método influye en el fin y en la evaluación de los resultados.

La autodeterminación supone el control de cada unidad social sobre los principales aspectos políticos y económicos de su vida. Por consiguiente no es posible alcanzarla si se permite la fragmentación y la marginalización en las esferas político-económicas.

En el área de la ciencia y tecnología, a la autodeterminación se le otorga un doble contenido: primero, como la capacidad para definir las necesidades tecnológicas, identificar las opciones existentes en países menos desarrollados y determinar la manera adecuada de adquirir, incorporar y absorber dicha tecnología; y segundo, como la capacidad para desarrollar en forma autónoma el potencial de producir en el interior los bienes y servicios necesarios para la estrategia del desarrollo.

En general el principio de autodeterminación introducido en el modelo, es una condición previa cuyo significado es mantener cierta libertad para fijar objetivos nacionales y para seleccionar los medios para alcanzarlos, utilizando los mecanismos y formas de organización y las relaciones internacionales aptas para el fin propuesto. En otras palabras, debe haber un grado avanzado de independencia y autocontrol nacional.

Para desarrollar el modelo propuesto se han introducido diversos postulados:

1. Intencionalmente se *intensifican* los cambios en la estructura económico-social;
2. Se admite que bajo el sistema de precios no es posible acelerar el desarrollo y que en una economía de mercado existen grandes escollos para que los recursos se distribuyan y utilicen adecuadamente;
3. Se considera que dada la concentración de la riqueza, el ingreso y el alto nivel de consumo de los grupos minoritarios privilegiados, es imposible convertir el ahorro potencial en inversiones productivas;
4. Se adopta un sistema de planificación como mecanismo para conseguir la utilización eficiente de los recursos productivos y convertir al estado en el motor de desarrollo; procurando que la inversión pública adquiera una importancia relativa creciente y se canalice además de obras de infraestructura económica y social hacia áreas directamente productivas.

El modelo persigue el desplazamiento paulatino de los regímenes de monopolio, oligopolio y precios administrados por una

creciente competencia interna y una más eficaz dirección estatal y de control social de los medios de producción.

Esta concepción requiere de un esfuerzo deliberado y sistemático de la comunidad; pero esto no debe entenderse como declaración retórica o de meros deseos, sino como un procedimiento apto para que la población a través de sus organizaciones de base, tome conciencia de sus problemas y de las causas que los originan y participe en la priorización de dichos problemas y en la proposición de soluciones.

Este esfuerzo debe estar incorporado en planes y programas perfectamente articulados a nivel nacional, regional, zonal y provincial, y deben quedar encuadradas en ellos las actividades del sector privado, de tal modo que la política económica genere procesos coherentes tendientes a conseguir los objetivos establecidos por el Gobierno y no sean medidas aisladas y hasta antagónicas con los intereses sociales.

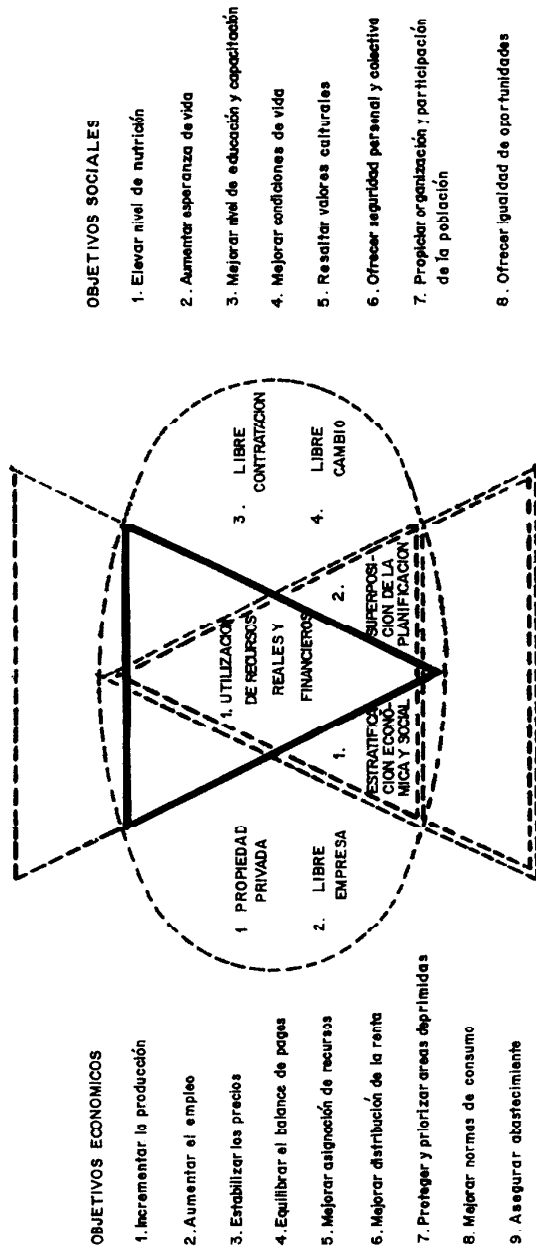
c) **Objetivos del Modelo :**

En el modelo se sustituyen los objetivos tradicionales por uno distinto, que es único, en función del cual se fijan las estrategias para la planificación y el funcionamiento del mercado.

El objetivo único fundamental sería el mejoramiento de la calidad de vida. A esta expresión es preciso darle un contenido concreto, antes que definirlo en forma subjetiva u otorgarle un matiz de esa naturaleza.

El objetivo calidad de vida tendría tres componentes básicos: condiciones materiales de vida; condiciones sociales de vida y condiciones políticas de vida. A su vez, cada componente básico tendría su propio contenido conforme al siguiente cuadro:

DIAGRAMA DEL CONTEXTO EN EL QUE SE INSCRIBE EL PROCESO DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA ECUATORIANA



OBJETIVOS ECONÓMICOS

1. Incrementar la producción
2. Aumentar el empleo
3. Estabilizar los precios
4. Equilibrar el balance de pagos
5. Mejorar asignación de recursos
6. Mejorar distribución de la renta
7. Proteger y priorizar áreas deprimidas
8. Mejorar normas de consumo
9. Asegurar abastecimiento
10. Satisfacer necesidades colectivas

OBJETIVOS SOCIALES

1. Elevar nivel de nutrición
2. Aumentar esperanza de vida
3. Mejorar nivel de educación y capacitación
4. Mejorar condiciones de vida
5. Resaltar valores culturales
6. Ofrecer seguridad parental y colectiva
7. Promover organización y participación de la población
8. Ofrecer igualdad de oportunidades

1. MECANISMO DE MERCADO
 - Política basada en la racionalidad económica.
 - Maximización del beneficio
 - Dependencia externa.
 - Precios Administrados
 - Concentración del crédito
2. PLANIFICACIÓN INDICATIVA
 - Mecanismo corrector del sistema.
 - Racionalidad en el conocimiento y asignación de los recursos productivos.
 - Orientación programática
 - Formulación de prog. y proyectos
 - Finanzas respaldadas por el presup.

**OBJETIVO BASICO DE LA SOCIEDAD: MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA
DE LA POBLACION**

I. Condiciones Materiales 50 o/o		II. Condiciones Sociales 30 o/o		III. Condiciones Políticas 20 o/o	
Contenido	Ponderación	Contenido	Ponderación	Contenido	Ponderación
	100		100		100
1. Alimentación	60	1. Educación	60	1. Organización	50
2. Vestuario	10	2. Seguridad Social	10	2. Participación	30
3. Vivienda	15	3. Identidad cultural	10	3. Interdependencia	10
4. Salud	6	4. Igualdad de oportunidades	10	4. Seguridad pública	10
5. Espacimientoy diversión	5	5. Asistencia social	10		
6. Ocio	4				

Es menester que cada componente y cada contenido tenga su respectiva ponderación, de acuerdo a la importancia que la sociedad concede a cada uno de ellos. La ponderación no puede ser rígida, sino cambiante en períodos más o menos largos, por ejemplo diez años. La amplitud del tiempo señalado para el cambio es conveniente por razones de comparabilidad. Sin embargo, teniendo en cuenta el estado de desarrollo económico de las sociedades y la importancia atribuida a los aspectos materiales, las ponderaciones deberían ser mayores para las condiciones materiales de vida; podría atribuirse el 50 por ciento por ejemplo, un 30 por ciento para las condiciones sociales y el restante 20 por ciento para las condiciones políticas.

El mejoramiento de la calidad de vida como objetivo fundamental del hombre y de la sociedad, no es solamente cualitativo, debe ser también cuantitativo, para poder ser incluido como objetivo fundamental del plan y para poder ser evaluado en el tiempo. Esto implica elaborar métodos que faciliten los cálculos. Por ahora descuidaré este aspecto no por ser menos importante en el contexto del modelo, sino por su carácter eminentemente metodológico.

Los objetivos convencionales como el incremento de la producción, del empleo, mejoramiento de la asignación de los recursos, el equilibrio de la balanza de pagos, la distribución del ingreso, etc.,

pasan a ser medios a través de los cuales se posibilita alcanzar el objetivo fundamental.

Incrementar la producción y asignar recursos es importante en la medida que permite mejorar el nivel alimenticio de la población o exportarlo para comprar otros bienes que permitan cubrir necesidades que no pueden ser satisfechas por el sistema productivo interno. Construir viviendas es relevante porque satisface una necesidad primordial de las familias y no servir de medio de explotación del capitalista, como ocurre actualmente.

No se trata ya de producir bienes porque sean comercialmente rentables, sino porque son útiles para satisfacer las necesidades de la sociedad. El criterio de rentabilidad con planificación tiene que pasar a ser menos importante, aunque no puede ser sustituido sino en forma parcial. Tampoco debe ser utilizado del mismo modo y con igual intencionalidad que cuando predomina el sistema de precios como guía de asignación de recursos productivos, porque los problemas del qué, cómo y para quién producir, en el modelo, se sustituyen por otros que se identifican y se enuncian de distinta manera. De hecho se supone que las necesidades individuales y sociales son conocidas e interesa más bien determinar:

1. Los recursos reales existentes y los potenciales.
2. Quién posee los recursos: si el estado o sector privado y en qué proporción.
3. Cómo se distribuyen los resultados de la aplicación de dichos recursos en los procesos productivos.
4. Qué forma de dirección económica garantiza el bienestar colectivo.

Esta manera de mirar la problemática económica de las sociedades modernas, posee no sólo un sentido distinto de orientación para la búsqueda de soluciones, sino que sobre todo se sitúa en la perspectiva del desarrollo económico con el sentido social que este tiene y poniéndolo en un lugar mucho menos relevante al carácter puramente economista que hasta nuestros días se le sigue dando al uso de los recursos.

El modelo intenta enfrentar y resolver esa problemática. Es así como se propone un tipo de planificación de las siguientes características:

1. Que cubra toda la economía y no sea excluyente para el sector privado empresarial.
2. Que el estado avance paulatinamente hacia el control del monto y destino de la inversión total, ejerciendo en las primeras etapas una supervigilancia adecuada de la inver-

sión privada.

3. Se considera la planificación como un proceso que debe ser perfeccionado mediante acciones sucesivas en el tiempo y en el espacio, para lo cual se deben elaborar planes diferenciales pero integrados en un sistema de planificación nacional. Cada uno de los planes debe corresponder a un nivel de la sociedad y en su elaboración deben adaptarse procedimientos apropiados.

El sistema de planificación comprendería los siguientes planes:

1. Plan general de desarrollo económico;
2. Planes zonales articulados;
3. Planes de desarrollo rural integrales;
4. Planes de desarrollo urbano integrales.

En el gráfico siguiente se ilustra la concepción del sistema de planificación dentro del modelo y la inserción del papel del mecanismo de mercado en la asignación de los recursos productivos del sector privado:

Para el sistema se plantean dos tipos de procedimientos: uno del tipo piramidal desde la cúspide, en el cual los problemas se identifican a nivel técnico y las prioridades se deciden a nivel político y, otro, desde la base con participación de la población organizada en el cual los problemas y las soluciones los decide la población, no son impuestos ni a nivel técnico ni a nivel político, pero se substantian a esos niveles.

La planificación desde la cúspide utilizaría técnicas de planificación convencionales para su elaboración y perseguiría asignar recursos reales y financieros para alcanzar metas de producción global y sectorial necesarias para mejorar anualmente la calidad de la vida según la posibilidad efectiva de movilización de recursos y de ninguna manera para buscar metas de producción per-se.

De manera general quiero señalar que la inversión global necesaria para alcanzar las metas anuales previstas serían de tres tipos:

1. Infraestructura económica;
2. Programa nacional de servicios comunitarios;
3. Inversiones socialmente productivas.

Las inversiones en infraestructura a incluirse en el plan general, serían las que tengan cobertura nacional; por ejemplo, la red nacional de carreteras; el sistema de energía eléctrica interconectado; la red nacional de teléfonos de discado directo; la red principal de canales de riego; oleoductos y gasoductos; puertos y muelles; aeropuertos e instalaciones aéreas; silos y bodegas, entre otros.

Las inversiones del programa nacional de servicios comunita-

SISTEMA DE PLANIFICACION

Objetivo fundamental : Mejoramiento de la calidad de vida

- A. { 1. PLAN GENERAL DE DESARROLLO
2. PLANES ZONALES ARTICULADOS

- B. { 3. PLANES DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.
4. PLANES INTEGRALES DE DESARROLLO URBANO

DESARROLLO RURAL INTEGRAL

PROBLEMÁTICA CAMPESINA DIFERENCIADA

Comunidades
Cabildos
Asociaciones
Federaciones

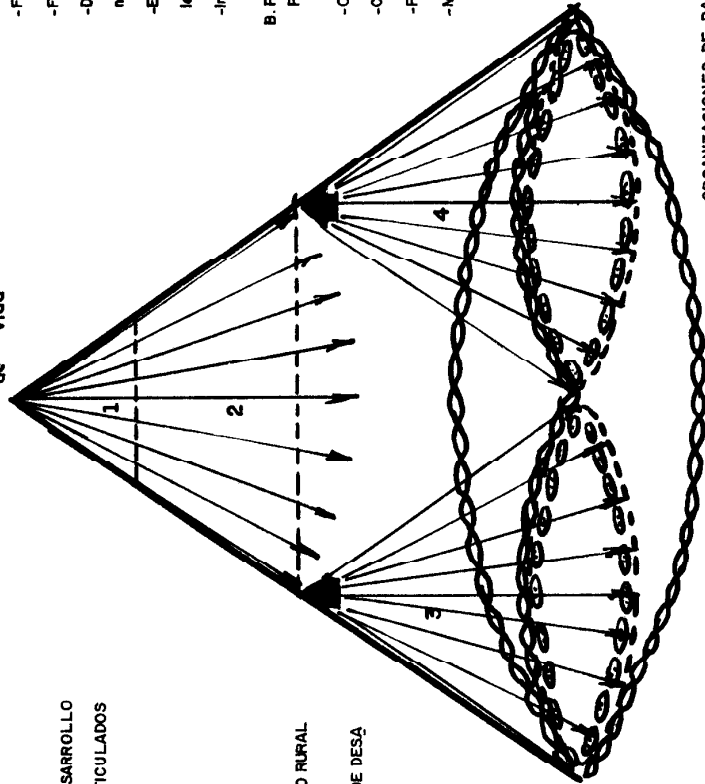
- A. PLANIFICACION CONVENCIONAL
- Fijar metas de crecimiento sectorial y global
 - Fijar monto de la inversión
 - Distribuir la inversión por proyectos nodales y zonales.
 - Elaborar programas productivos nacionales y zonales.
 - Integrar proyectos y programas.

B. PLANIFICACION NO CONVENCIONAL POR PROGRAMAS DE :

- Organización
 - Capacitación
 - Participación
 - Microplaneación de proyectos productivos
- DE DESARROLLO URBANO INTEGRAL

POBLACION MARGINAL URBANA

ORGANIZACIONES DE BARRIO
FEDERACIONES BARRIALES



rios comprenderían todo lo relativo a infraestructura social: escuelas, hospitales e instalaciones hospitalarias, puestos de salud; locales administrativos; estadios, coliseos deportivos, etc.

En cuanto a las inversiones socialmente productivas: vivienda, transporte de pasajeros urbano e interurbano y de carga, empresas de construcción; proyectos automotriz, petroquímico, fertilizantes, siderúrgicos, electrónicos, nucleares, etc.

Nótese que se ha omitido enunciar toda inversión que tenga carácter regional, zonal o provincial. Esto es necesario porque tales inversiones no son programadas desde arriba, es decir no serían impuestas por el organismo nacional de planeación, sino que responden a las necesidades sentidas por las zonas y provincias, por ejemplo: carreteras interprovinciales y cantonales, hospitales regionales, obras de riego, canalización y obras sanitarias, obras ornamentales, por citar algunas, que fuesen solicitadas por los organismos de esa misma naturaleza como representantes de las organizaciones provinciales, pero que deben quedar incluidas en el plan general.

Las inversiones señaladas serían parte de los planes zonales. Estos no se tomarían como verdaderos planes en el modelo sino como una especie particular de los mismos que articularía la planeación nacional con la zonal para las inversiones localizadas en las provincias o en las zonas. Además, excluirían todo lo relativo a la preparación y ejecución de programas.

El plan general comprendería también programas nacionales específicos encaminados a promover actividades directamente productivas como las agrícolas y ganaderas y los específicos como los relativos al banano, café, algodón, arroz, etc., o impulsar actividades de interés social como la salubridad, saneamiento ambiental, educación, deporte, cultura, historia, o, a contener males endémicos perjudiciales como el alcoholismo, las drogas, etc. A los programas que se les debería asignar una importancia trascendental es a aquellos que cumplan finalidades de orden político como serían impulsar y fortalecer las organizaciones clasistas, las organizaciones campesinas, las organizaciones barriales, etc., de señoras, de jóvenes, de niños. Estos programas son necesarios para que a diferentes niveles la sociedad tome conciencia de sus problemas de todo orden, de las causas que lo originan y comience a generarse una mayor participación y racionalidad en la búsqueda y aplicación de soluciones. Pero sobre todo servirían para que la planificación no sea un trabajo técnico de laboratorio, sino un proceso en que en forma creciente tome parte la población con el aporte de sus particulares puntos de vista.

Muchas ideas se han volcado en este primer intento de borrar la construcción teórica de un modelo de dirección económica, y otras, posiblemente las más, han sido omitidas deliberadamente porque necesitan mayor elaboración. Vamos a continuar trabajando en este campo y nuevas publicaciones irán apareciendo en este órgano de difusión científica. Este es sólo el comienzo.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Central, *Análisis de Coyuntura*, Documentos Internos.
- Banco Central, *Memorias del Gerente General 1974, 75, 76 y 77*, Publicaciones Banco Central, Quito.
- JUNAPLA, *PLAN INTEGRAL DE TRANSFORMACION Y DESARROLLO 73-77*, Publicaciones JUNAPLA, Quito 1972.
- JUNAPLA, *EVALUACION PLAN INTEGRAL DE TRANSFORMACION Y DESARROLLO 73-77*, Publicaciones JUNAPLA, Quito 1977.
- JUNAPLA-MIN AGRICULTURA, *EVALUACION DE LA REFORMA AGRARIA*, Publicaciones JUNAPLA, Quito.
- Moncada José, *PASADO Y PRESENTE DE LA PLANIFICACION EN EL ECUADOR*, Publicaciones JUNAPLA, Quito s/f.
- Verduga César, *POLITICA ECONOMICA Y DESARROLLO CAPITALISTA EN EL ECUADOR CONTEMPORANEO: UNA INTERPRETACION*. Ed. Escuela de Sociología, Universidad Central, Segunda Edición. Quito 1977.
- Matus Carlos, *METODOS Y ANALISIS DE POLITICA ECONOMICA*, Publicaciones JUNAPLA, Quito 1965.
- Bucheli Mario, *POLITICA ECONOMICA*, Ed. ILPES. Santiago de Chile 1973.
- Sierra Enrique, *LOS PROCESOS DE POLITICA ECONOMICA*, Mimeo ILPES. Santiago de Chile s/f.
- Herschel Federico, *POLITICA ECONOMICA*, Ed. Siglo XXI, México 1976.
- ILPES, *DISCUSIONES SOBRE PLANIFICACION. INFORME DE UN SEMINARIO*, Santiago de Chile del 6 al 14 de Julio de 1965, Ed. Siglo XXI, México 1973.
- Pasic Najdan, *ORGANIZACION POLITICA DE LA SOCIEDAD AUTOGESTORA*, Colección Autogestión No. 3, Ed. El CID, Buenos Aires 1976.

