

49

0/2

210

1144 2725

1154 2449

0-199

LA PLANIFICACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL ECUADOR:

APORTES CONCEPTUALES

**Compendio de Discursos , Conferencias y
Declaraciones del Econ. Francisco X.
Swett Morales , Presidente de la Junta
Nacional de Planificación , 1.978 - 1.979**

PRESENTACION : Dr. Ricardo Muñoz Chávez

EDICION Y SELECCION: Dra. Amparo Menéndez Carrión

JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION Y COORDINACION ECONOMICA

1.979

Quito - Ecuador

I N D I C E

Página No.

PRESENTACION 3

DISCURSO PRONUNCIADO ANTE EL CONSEJO SUPREMO DE GOBIERNO AL ASUMIR LAS FUNCIONES DE PRESIDENTE DE LA JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION 11

DISCURSO PRONUNCIADO EN OCASION DE LA XIX ASAMBLEA DE GOBERNADORES DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO 17

DISCURSO PRONUNCIADO DURANTE LA SESION SOLEMNE REALIZADA EN EL PALACIO LEGISLATIVO EN OCASION DEL XXIV ANIVERSARIO DE LA JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION 25

DISCURSO PRONUNCIADO EN OCASION DE LA INAUGURACION DEL PRIMER CURSO REGIONAL DE PREINVERSION ORGANIZADO POR EL FONDO NACIONAL DE PREINVERSION (FONAPRE) 41

DISCURSO PRONUNCIADO EN OCASION DE LA CONSTITUCION DEL DIRECTORIO DEL CENTRO DE INFORMACION EN PREINVERSION (CIP) 49

DECLARACIONES DE PRENSA..... 57

DISCURSO PRONUNCIADO EN CALIDAD DE JEFE DE LA DELEGACION DEL ECUADOR A LA CONFERENCIA SOBRE COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO 63

DISCURSO PRONUNCIADO EN OCASION DE LA SESION DE CLAUSURA DE LA PRIMERA ASAMBLEA GENERAL DE LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE CORPORACIONES DE DESARROLLO (ALCORDES).	73
SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO ECONOMICO DEL ECUADOR.	81
DISCURSO PRONUNCIADO EN OCASION DEL ACTO INAUGURAL DEL PROGRAMA DE MAESTRIA EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO DE LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO) ..	99
DISCURSO PRONUNCIADO EN SESION DE JUNTA MONETARIA EN HOMENAJE AL DR. RODRIGO ESPINOSA, GERENTE GENERAL DEL BANCO CENTRAL, CON MOTIVO DE SU ELECCION AL CARGO DE PRESIDENTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS (CEMLA).	107
PROBLEMAS, PERSPECTIVAS Y POLITICAS DEL SECTOR INDUSTRIAL.	115
DISCURSO PRONUNCIADO EN CALIDAD DE PRESIDENTE DE LA CUARTA REUNION DEL COMITE DE EXPERTOS GUBERNAMENTALES DE ALTO NIVEL (CEGAN).	133
DISCURSO PRONUNCIADO EN CALIDAD DE JEFE DE LA DELEGACION ECUATORIANA AL XVIII PERIODO DE SESIONES DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL).	143
LA PLANIFICACION A LOS 25 AÑOS: REFLEXIONES SOBRE LO QUE QUEDA POR HACER.	153

P R E S E N T A C I O N

DR. RICARDO MUÑOZ CHAVEZ

FRANCISCO SWETT MORALES con una brillante página de estudios realizados dentro y fuera del país, con hondo sentido de responsabilidad y como medio de perfeccionamiento para alcanzar altas metas desde las cuales pudiera cumplir con eficiencia una noble misión de servicio a la colectividad a la que pertenece, se presentaba hasta hace poco como una auténtica promesa de la juventud ecuatoriana, con destacada solvencia técnica, con un talento claro y un noble y enaltecedor afán de superación constante. Francisco Swett dejó de ser una promesa y pasó a ser y a demostrar que es una valiosa realidad; que su capacidad y sus conocimientos, unidos a sus cualidades de honradez intachable y caballerosidad a toda prueba, pueden dar, y efectivamente están dando y ofreciendo, frutos maduros de realizaciones eficientes desde una de las más calificadas y delicadas funciones de servicio público, como es la Presidencia de la Junta Nacional de Planificación en el país.

Gran expectativa hubo sobre la actuación que tendría Francisco Swett en el desempeño de su primera función de elevada jerarquía dentro de la actividad de servicio público. Quienes a él le conocían, quienes habían seguido su vida y su actividad profesional, tenían muchas y muy fundadas esperanzas del aporte que él podría brindar en esta oportunidad en que se ponían a prueba sus ejecutorias. No faltaron tampoco los pesimistas que, afortunadamente, no tenían otro pero que ponerle que el de su juventud, porque injustificadamente se cree que determinadas funciones deben ser de actuación exclusiva de personajes consagrados. Pero con su actuación sobresaliente, con la demostración práctica de sus cualidades, con la rectitud de su criterio cuando le toca opinar, y el acierto en su proceder cuando debe obrar, confirmó el buen juicio de quienes en él teníamos fundadas esperanzas y se despojaron temores y pesimismos de quienes con incertidumbre observaban su actuación.

Testimonio elocuente de las inquietudes que han agijoneado su espíritu, de sus ideales, de sus ideas claras respecto al palpitante y cada vez más complejo y responsable problema de la planifica-

ción en sus más variadas escalas y proyecciones, encontramos en esta selección de discursos, que con motivo de sus funciones, representando a la Institución y al presentar a ella llevando el nombre de la Patria, ha pronunciado Francisco Swett en diferentes foros nacionales y extranjeros.

En las intervenciones de Francisco Swett hay conocimiento preciso del tema que se trata, ponderación en el fondo y en la forma, claridad en las ideas, señalamiento acertado de los propósitos, enfoque y denuncia de los problemas en la presentación simultánea de soluciones acertadas y posibles. Muy pocas palabras pero con muchas y muy ricas ideas contienen sus frases preliminares al asumir las difíciles tareas que se le confiaban: denuncia de la complejidad del problema; conciencia de la necesidad de respaldar las soluciones que se presenten con un amplio caudal técnico y un conocimiento exacto de la realidad; señalamiento incontrovertible de que la planificación con toda la importancia que se le concede y que específicamente tiene es sólo un instrumento encaminado a conseguir una prosperidad futura sobre bases firmes para que tenga ésta una proyección perdurable y no sea un espejismo efímero; prosperidad que, ineludiblemente, debe ir complementada con un programa de realizaciones que busque fundamentalmente una solución a las más graves y acuciantes problemáticas nacionales, cual es la de corregir las injusticias que se generan y proliferan por una indebida distribución social, como él la llama.

En realidad, Swett Morales es un hombre de su tiempo y un hombre que a su claro talento y a su sobresaliente formación académica, une un conocimiento práctico de la realidad. Y por ello como testimonio de su solvencia y su lealtad al instante histórico en el que le ha tocado vivir, su labor la enfoca con claridad y firmeza a la solución de los apremiantes problemas sociales, a buscar una distribución más equitativa de las riquezas, pasadas, presente y de las que se generarán mañana, pues, no tiene justificación una vida joven si ella se dirige a consagrar injusticias, a mantener caducas estructuras, a no responder al reto del cambio con claro sentido de realidad y con ánimo y coraje de varón para aceptar con er

tereza los retos que la hora actual nos presenta.

Y a esos propósitos claros y magníficos, brillante augurio de brillantes realizaciones futuras, en uno de sus últimos discursos encontramos un conjunto de interrogantes e inquietudes que son más bien rechazo y condena a una época pasada y felizmente superada de llevar planteamientos vacuos a los foros y reuniones internacionales. ¿Qué son estas reuniones, cuáles sus propósitos y alcance?, se pregunta Francisco Swett y descarta, diría yo por obsoletos y por inútiles, los efímeros y estériles fines de transformar aquellos foros en tribuna de grandilocuentes triunfalismos, muro de lamentaciones por injusticias y postergaciones cometidas por las grandes potencias con desmedro de intereses sagrados de los pueblos en desarrollo, repetición de frustraciones y acusaciones y otras actitudes más, demasiado gastadas y demasiado desacreditadas. Estas ocasiones, no por demasiado repetidas menos necesarias, tienen una finalidad cada vez más clara, y que Swett ha sabido destacar debidamente, cual es el hacer planteamientos concretos, reales, existentes, denunciando con claridad conculcaciones e injusticias, que la capacidad de soporte y de paciencia de nuestros pueblos no puede permitir se mantengan. Allí están estos conceptos elocuente y elegantemente presentados, con franqueza no insultante, con firmeza no insolente, en el XVIII Período de Sesiones de CEPAL en la Paz.

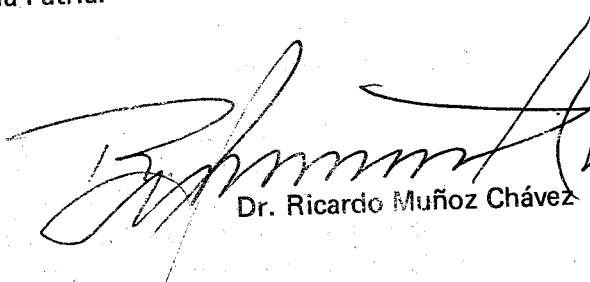
Otro aspecto sobresaliente que se destaca a lo largo de estas producciones oratorias de Francisco Swett, es su clara y brillante concepción humanística del quehacer social y económico, como condición fundamental para buscar y conseguir un desarrollo equilibrado, justo y armónico.

En su actividad pública, en sus actuaciones en las funciones que con lucimiento desempeña, ha puesto siempre especial énfasis al apoyo a toda obra que signifique mejoramiento cultural, enriquecimiento espiritual del hombre o de la colectividad, reafirmación de la prevalencia de los valores del espíritu; pues, de no haber este adelanto espiritual, será vano, será deficiente, será negativo

cualquier logro en el desarrollo económico o en el progreso social. La técnica, la economía, el progreso y el desarrollo al servicio del Hombre para que él pueda mejorar su calidad de vida en una forma integral, señalando con claridad cuáles son los valores superiores que le permitirán gozar de un real y efectivo progreso. Esta inquietud permanente de Francisco Swett, es para mí lo que más vale y más destaca su rica personalidad humana y profesional.

Las páginas de esta publicación servirán de mucho a quienes se afanan por conocer los problemas de nuestra Patria, a fin de dar eficaces y reales soluciones a los mismos. Los discursos que integran este compendio reflejan las cualidades sobresalientes que en el campo intelectual y en el de su especialidad profesional distinguen a Francisco Swett, quien es eficiente como funcionario, recto a carta cabal como ciudadano, ejemplar en su porte de señor, de amigo y de caballero, cualidades estas que con mucha altura aparecen en su brillante discurso en el que destaca y enaltece, con razón y con justicia los méritos y la valía de otro de los sobresalientes exponentes jóvenes del Ecuador de hoy: Rodrigo Espinosa Bermeo.

Parabienes para Francisco Xavier Swett y que, así como hoy en su prometedora juventud ha tenido la suerte de recopilar sus discursos en los que expone nobles ideas, más tarde, en su madurez, tenga asimismo la complacencia de contemplar y exponer muchas y fecundas realizaciones de bien, para honra suya y para engrandecimiento de la Patria.



Dr. Ricardo Muñoz Chávez

*DISCURSO PRONUNCIADO ANTE EL CONSEJO SUPREMO DE
GOBIERNO AL ASUMIR LAS FUNCIONES DE PRESIDENTE DE
LA JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION*

Quito, 17 de Febrero de 1978

Señor Vicealmirante

Alfredo Poveda Burbano

PRESIDENTE DEL CONSEJO SUPREMO DE GOBIERNO

Señor General de División

Guillermo Durán Arcentales

MIEMBRO DEL CONSEJO SUPREMO DE GOBIERNO

Señor Brigadier General

Luis Leoro Franco

MIEMBRO DEL CONSEJO SUPREMO DE GOBIERNO

Señor Contralmirante

Víctor Hugo Garcés

SECRETARIO GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Señores Ministros de Estado:

Al aceptar las altas funciones de Presidente de la Junta Nacional de Planificación, tengo plena conciencia de la complejidad y trascendencia de las tareas de planificación.

La planificación provee los insumos técnicos, articula las pautas de la política de desarrollo, y concretiza, en programas y proyectos, la acción del sector público en pro del crecimiento económico y la justicia social. Para que estos planteamientos teóricos se tornen realidad, es menester que se establezca una comunicación constante y efectiva dentro del ente planificador, se aúne su caudal técnico, y se coordine y complemente la acción conjunta que se debe llevar a cabo con los otros ministerios y dependencias gubernamentales. Dicho de otra manera, distinguida concurrencia, nuestra gestión en la Junta Nacional de Planificación se fundamentará en una acción mancomunada, producto de la cooperación que con ahinco perseguiremos en todo momento.

Estamos conscientes de que vivimos una etapa clave del desarrollo del Ecuador; que ante las perspectivas de evolución en la economía se nos presentan imperativos tecnológicos que evolucionan de manera inusitada y que será necesario satisfacer de manera eficiente; que la prosperidad económica debe ir acompañada de ciertas iniciativas y decisiones para solventar la problemática de la distribución social; que se deben crear bases firmes, y no efímeras, de la futura prosperidad.

La Junta Nacional de Planificación está dispuesta a cumplir su tarea y con la colaboración de ustedes, distinguidos señores, estoy seguro que cumpliremos con nuestro cometido.

*DISCURSO PRONUNCIADO EN OCASION DE LA XIX ASAMBLEA DE
GOBERNADORES DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO*

Vancouver, 19 de Abril de 1978

...“ COMO ALCANZAR EL OBJETIVO DE JUSTICIA SOCIAL MANTENIENDO ALTAS TASAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO EN UN MARCO SATISFACTORIO DE AUTOGESTION, ES TAREA DIFICIL, PERO DE TRASCENDENTAL IMPORTANCIA PARA NUESTRO FUTURO...”*

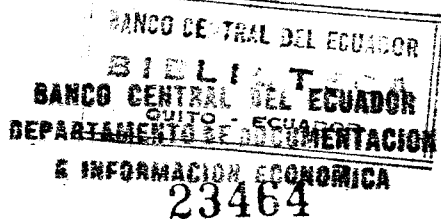
Es para mi delegación motivo de alta significación que al cabo de seis años de la Asamblea que tuvo lugar en Quito, en la que se produjo el ingreso del Canadá al Banco Interamericano de Desarrollo, seamos los ecuatorianos beneficiarios de la incomparable hospitalidad de esta noble y bella tierra.

Fue en aquella ocasión que el Gobernador por Canadá, el Honorable Paul Martin, expresó que el Ecuador siendo la línea que divide a dos hemisferios geográficamente iguales es también, lamentablemente, la línea mundial de la pobreza. Hoy en día, Sr. Presidente, esa profunda división entre la afluencia y la pobreza, el bienestar social y el sufrimiento humano, el poder y la dependencia continúa. No obstante, el trabajo tesonero y mancomunado del Banco Interamericano de Desarrollo, y en nuestro caso particular, la magnífica cooperación del país colega en el seno del Directorio, Brasil, es prueba fehaciente de que nuestros países son conscientes de que la tarea del desarrollo es ardua, y que la acción sistemática y continua, plasmada en programas y proyectos, puede arrancarnos del subdesarrollo.

Las relaciones entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Ecuador han sido singularmente fructíferas, con una trayectoria que se ha ido consolidando en el tiempo a través del cumplimiento de nuestros mutuos compromisos, partiendo de las prioridades fundamentales determinadas por el Gobierno Nacional. He-

* Página No. 21

0000002725



mos contado con la asistencia del BID en áreas de trascendental importancia, tales como la planificación y la promoción de nuestro Fondo Nacional de Preinversión, (FONAPRE), que está cumpliendo una labor pionera en el Ecuador con proyecciones para toda la América Latina y el Caribe. Es asimismo alentador recalcar que, al haberse cumplido la primera etapa de la Central Hidroeléctrica de Pisayambo, tenemos una muestra concreta de la acción conjunta en un proyecto que nos ayuda a disminuir la brecha energética y tecnológica con los demás países de la región. Vale también enfatizar el robustecimiento de esta acción conjunta en el período reciente, al habernos el Banco apoyado en proyectos de tanta significación como el desarrollo agropecuario, de riego y en otros servicios de apoyo al área rural, los cuales reflejan el empeño nacional de volcar nuestras acciones prioritarias hacia el sector rural, base del desarrollo económico y social del Ecuador.

El progreso experimentado por nuestro país en el último quinquenio fue tangible. Los indicadores económicos más comunes confirman que entre 1972 y 1977 el Producto Interno Bruto creció a una tasa promedio anual de 11.1 por ciento en términos reales, la inversión total al 17 por ciento, y las exportaciones de bienes y servicios al 17.4 por ciento. Fue notable, asimismo, nuestro desarrollo industrial al amparo de la política de fomento; y el sector agropecuario, que tradicionalmente acusara problemas de estancamiento secular, creció a una tasa promedio de 5.3 por ciento anual, asegurando una distensión relativa de la oferta alimenticia doméstica y un mayor excedente agrícola de exportación.

A pesar de estos logros el nivel de bienestar de la población en el Ecuador es aún bajo. Los problemas de analfabetismo, salud, vivienda e insuficientes oportunidades de empleo productivo continúan vigentes. El desarrollo experimentado, empero, implica mayores desafíos y una problemática de alta complejidad tecnológica, analítica y financiera. Las perspectivas de crecimiento en el plazo inmediato, una vez pasada la favorable coyuntura económica, son más restringidas, y la necesidad de solucionar problemas emergen-

tes de desarrollo es apremiante.

Cómo alcanzar el objetivo de justicia social manteniendo altas tasas de crecimiento económico en un marco satisfactorio de autogestión, es tarea difícil, pero de trascendental importancia para nuestro futuro.

Mirando adelante, hacia nuestra continúa y fructífera relación con el Banco Interamericano de Desarrollo, nos preguntamos: qué espíritu debe animar el trabajo conjunto de los países miembros y el Banco?

Nuestros principios rectores se fundamentan sobre la premisa que son los gobiernos, quienes reflejando la condición soberana de los estados, fijan las pautas para la toma de decisiones. En este sentido, el procedimiento de que el Banco responda a nuestras iniciativas y contribuya a plasmar nuestras prioridades nacionales es invariable. Creemos que la labor del Banco debe mantenerse eminentemente técnica y totalmente al margen de cualquier ingerencia política. Por ello es que apoyamos decididamente el multilateralismo.

Creemos también que el Banco es una empresa interamericana; que su existencia se suscitó como respuesta a una necesidad sentida de la región; y que la mística regional de desarrollo debe mantenerse. Aplaudimos, sin embargo, la participación extraregional, pues somos conscientes de los múltiples beneficios que nos depara la captación de nuevos recursos tecnológicos y financieros de los países de fuera de la región y manifestamos, en consecuencia, nuestra satisfacción por la presencia de dichos países amigos.

El Ecuador tiene una profunda vocación integracionista, Sr. Presidente. Por ello somos miembros activos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, y del Pacto Andino; por ello, también, hemos comprometido nuestros esfuerzos para apoyar de forma enérgica y concreta la acción del Sistema Económico Latinoamericano, SELA. Demandamos en los foros inter-

nacionales la necesidad de liberalizar el comercio y dismantelar las trabas políticas y administrativas que discriminan, de manera injusta, contra las exportaciones de nuestros países.

De la misma manera, siendo consistentes con esta línea de política, y proyectando nuestros anhelos de desarrollo hacia la acción regional del Banco, vemos que las necesidades se tornan críticas y los costos ingentes. En virtud de esta circunstancia, consideramos indispensable el aumento de los recursos financieros para las operaciones del Banco por lo menos en la misma medida en que se han expandido los programas en los últimos años.

De otra parte, y a la luz del cumplimiento cabal de nuestros compromisos institucionales, financieros y políticos, reclamamos los derechos que nos asisten al amparo de los mismos compromisos. Insistimos en el acceso incondicional de los países de menor desarrollo relativo y de mercado limitado a los recursos concesionales, principio consagrado en la política del BID, para poder continuar el esfuerzo vigente en pos de un efectivo desarrollo económico y social.

Para terminar, Sr. Presidente, quiero manifestar nuestro apoyo y admiración hacia el Lcdo. Antonio Ortiz Mena, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo. Reitero mi respeto y consideración a usted, Sr. Presidente, y a su noble pueblo. Así como el Canadá, el pueblo ecuatoriano cree firmemente en la cooperación y la justicia en las relaciones internacionales de los pueblos. Es particularmente grato que en esta ocasión se materialice una vez más la vocación americanista del Canadá en el seno del Banco Interamericano de Desarrollo, Institución querida y respetada por la comunidad de las naciones.

*DISCURSO PRONUNCIADO DURANTE LA SESION SOLEMNE
REALIZADA EN EL PALACIO LEGISLATIVO EN OCASION DEL
XXIV ANIVERSARIO DE LA JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION*

Quito, 29 de Mayo de 1978

...“ES MENESTER ANOTAR... QUE LA JUNTA, POR MAS EFICIENTE QUE FUERE COMO ENTE DE PLANIFICACION, NO ES MAS QUE UN ENGRANAJE EN EL GRAN APARATO GUBERNAMENTAL. NO SE PUEDE CORTAR CON UNA TIJERA DE UNA SOLA HOJA, Y ASIMISMO, NO SE PUEDE HACER PLANIFICACION SI SOLO UNA INSTITUCION CONOCE Y PRACTICA LOS PROCESOS DE PLANIFICACION...”*

Existen épocas trascendentales que marcan hitos históricos en la vida de las instituciones. Hoy en día, distinguida concurrencia, tenemos esta circunstancia en la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica del Ecuador, al iniciarse el año de conmemoración de un cuarto de siglo de su existencia.

Es para mí un privilegio el estar al frente de una institución tan querida, respetada e influyente en los destinos de nuestro país.

I. FUNDAMENTOS DE LA PLANIFICACION EN EL ECUADOR

Quisiera, al iniciar, rememorar un tanto los fundamentos y la trayectoria histórica de la Junta de Planificación. El hecho mismo de que la nuestra sea una de las instituciones pioneras en América Latina en el quehacer de la planificación, incita a profundas reflexiones. Estamos conscientes de que el proceso de racionalización productiva y de ordenamiento social que conlleva la planificación del desarrollo es un hecho que permite enfrentar los siglos de historia de atraso y dependencia que ha sufrido la América Latina en general y el Ecuador en particular.

* El escenario inicial en el que nació el proceso de la planificación en el Ecuador fue enmarcado en los principios que guiaron, al término de la Segunda Guerra Mundial, a la creación de la Organi-

* Página No. 38

zación de las Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco, California. Dicha Organización Mundial inició su historia estructurando la Declaración de los Derechos Fundamentales del Hombre, los cuales al convertirse en norma jurídica internacional, sugirieron la necesidad de establecer un nuevo orden económico, social y político. Ese nuevo orden se empezó a materializar cuando se intuyó que no podía establecerse una verdadera paz si la humanidad seguía resistiendo flagelos tales como el hambre, la desnutrición, el analfabetismo, la desigual distribución de los ingresos, la injusta división internacional del trabajo y la riqueza, y el dispar comportamiento de las corrientes de comercio. En fin, se dieron los primeros pasos para crear lo que hoy se conoce como el "Nuevo Orden Económico Internacional". En este aspecto, destacó por su importancia la instauración de las Comisiones Económicas para las diferentes áreas del mundo. Entre ellas, se inició una historia singular en torno a la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, institución que desde entonces viene desarrollando un gran trabajo de investigación que permite profundizar el diagnóstico del atraso y subdesarrollo del área latinoamericana.

Habiéndose creado la CEPAL en 1948, en 1952 un Equipo Interdisciplinario de esa Institución vino al Ecuador y realizó un diagnóstico casi completo de los principales aspectos de la economía y sociedad nacional. El documento salió a la luz en 1954, fue uno de los primeros estudios de países y uno de los primeros elementos de juicio más completos para entender nuestra problemática. Al mismo tiempo, al inicio de la década de los años 50, el Banco Central del Ecuador, a través de su Equipo de Investigaciones Económicas, hizo un esfuerzo muy significativo para desarrollar los sistemas de cuentas nacionales, para elaborar una serie de indicadores, tanto económicos como sociales, y estudios de comercio exterior que se objetivizaron en las Memorias del Banco.

Por otra parte, coincidiendo con la creación de la CEPAL, el Ecuador vivió una extraordinaria época de modernización, de apertura productiva, de surgimiento de nuevas ciudades, de grandes

migraciones internas. El auge del banano empezó a escribir las mejores páginas de la historia de la integración nacional y se convirtió en el sostén de nuestro esquema de exportaciones. Las perspectivas creadas por el banano exigieron el afinamiento de la política pública, y, tal como en las circunstancias actuales, se hizo presente la necesidad de un ordenamiento del gasto; hubo que hacer esfuerzos notables para que la vialidad, por ejemplo, supliera las necesidades planteadas por la expansión de la frontera agrícola que generó el banano; hubo que redoblar la imaginación para materializar los proyectos que permitieran encarar el acelerado ritmo de las migraciones internas; hubo, por último, que hacer frente al inusitado crecimiento de Guayaquil, corazón del proceso de comercialización de nuestros excedentes agrícolas. Todo ese escenario determinó el que se requiriera contar con un proceso de planificación. Es así como el Ecuador estableció un esquema institucional, en el Gobierno del Dr. José María Velasco Ibarra, el 29 de mayo de 1954, creándose la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

Nuestra Institución surgió prácticamente del seno del Banco Central del Ecuador y empezó una historia de investigación de la realidad nacional, de ordenamiento de los proyectos de desarrollo, de orientación de la dinámica de proyectos, y de mejor uso del financiamiento internacional. Esta etapa inicial culminó a fines de la época de los años 50, al establecer en 1958, las bases y directivas para la planificación.

— *Realizaciones de la Junta : Principales Trabajos de Planificación*

La producción intelectual y técnica de la Junta a través de los años ha sido ingente y no puedo, por razones de tiempo, dar más que una breve reseña indicativa del esfuerzo que nuestra Institución ha consagrado en el cumplimiento de su mandato.

En 1955 la Junta presentó como primer trabajo el estudio titulado *El Desarrollo Económico del Ecuador : Evolución, Ritmo y Tendencias*. En el mismo año, demostrando desde entonces el in-

terés por la planificación regional, que es componente crítico de la planificación nacional, presentó el trabajo titulado *Estudio Económico sobre Azuay y Cañar*.

Asimismo, desde 1955, la Junta inició la ejecución de su programa de asistencia técnica, y tomó a su cargo el análisis de los presupuestos del sector público y de los decretos leyes de emergencia.

En 1956 se entregó al país el primer plan sectorial sobre electrificación. En 1957 surgió el primer trabajo de análisis global: *Perspectivas de la Economía Ecuatoriana hasta 1960*. En el mismo año cabe recalcar la participación de la Junta en el estudio del Proyecto de Ley de Fomento Industrial que se constituyó en el marco legal básico para la expedición de leyes de fomento subsiguientes, tanto en la industria como en los sectores de turismo, agropecuario, pequeña industria y artesanía, pesca y otros. En 1958 otro estudio global titulado *Bases y Directivas para Programar el Desarrollo Económico del Ecuador* contribuyó nuevamente a fortalecer la planificación nacional en el país.

La década de los sesenta fue de grandes realizaciones, pero, eventualmente, también de grandes traumas para la institución. En 1961, acompañando a una profunda revisión orgánico-funcional de la Junta, fue publicado el *Plan Inmediato de Desarrollo 1961-1963*. La preocupación siempre presente de la Junta en materia de planificación regional fue plasmada en la realización del *Plan Carchi* en 1962; en la producción, con la ayuda del BID e ILPES, del estudio titulado *Hacia un Programa de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana* en 1965; en el diseño del Atlas sobre los *Principales Aspectos Socio-Económicos del País* en 1967, que sirvió como trabajo previo para la definición de regiones en el país; y, finalmente, en 1971, en la realización de otro plan local, en esta ocasión el llamado *Plan Loja*.

Una de las tareas de mayor trascendencia en los sesenta fue,

en 1963, la elaboración del *Plan General de Desarrollo Económico y Social* para la década 1963-1973. Este trabajo fue, en su tiempo, el esfuerzo más serio y sistemático de planificación, contemplando proyectos concretos para el primer quinquenio y pautas generales para el segundo. La tarea de evaluación y actualización de dicho Plan se efectuó en 1968 y 1969 cuando la Junta elaboró el documento titulado *El Desarrollo del Ecuador 1970-1973*. Dicho documento, que fuese presentado a la Presidencia de la República para su eventual remisión al Congreso, desafortunadamente, no fue implementado, ya que nuestra institución entró en su período de crisis más agudo al existir las consignas políticas de acabar con el mal llamado "superministerio".

Si los sesenta fueron productivos, los setenta se han constituido en un período de significativa consolidación y maduración institucional. Aquellos a quienes nos interesa la planificación y el análisis de la política pública hemos visto con agrado el robustecimiento de los fundamentos analíticos y técnicos de la planificación en el país. Así, en 1970, con la suscripción del Acuerdo de Integración Sub-regional Andina, la Junta se puso a la vanguardia del análisis de la política frente a las demandas y oportunidades creadas por el proceso integracionista. En esa ocasión, la Junta, en coordinación con el ILPES, produjo el documento de *Estrategia para la Integración Sub-Regional*.

En 1972, con el advenimiento del Gobierno de las Fuerzas Armadas, la Junta de Planificación recibió una inyección revitalizadora al brindarle el Gobierno el apoyo político necesario para que la tarea de planificación se concrete y coordine debidamente. Nuestra institución ha cumplido su responsabilidad de forma idónea. Además del *Plan Integral de Transformación y Desarrollo* que ha sido también fundamento del actual Gobierno, se han cumplido las tareas de emitir una Filosofía y Plan de Acción definitoria de la orientación política, económica y social del Gobierno; las operaciones de auscultamiento, diagnosis y aprobación de los lineamientos de las políticas y proyectos que constituyen el Plan; la realización de planes y presupuestos de corto plazo; la especificación de

los mecanismos operativos para el cumplimiento del Plan; y un proceso más cuidadoso de evaluación de las tareas realizadas.

En el último quinquenio la abundancia de iniciativas y trabajos justifica con creces la existencia del organismo planificador. Hoy en día, la Junta cuenta con dos instituciones adscritas que son ejemplo indicativo de la importancia del trabajo técnico y de análisis en la determinación de la calidad de la política pública. El Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE, se ha convertido en institución modelo en su área, con proyecciones hemisféricas. El Instituto Nacional de Estadística y Censos cumple una labor tesonera para mejorar y ampliar la base de datos nacional, que es el fundamento de toda racionalidad en la política pública.

Desde 1973 cabe anotar la producción de varios trabajos cuya actualidad se mantiene. Entre éstos se destacan los estudios de planificación seccional sobre la provincia de Chimborazo, el *Programa de Inversiones del Cotopaxi*; el *Plan de Conservación y Desarrollo para la provincia de Galápagos*; investigaciones sobre la realidad social de algunas ciudades del país; el estudio para la definición de regiones de planificación en el Ecuador y la elaboración de un Atlas sobre la estructura del espacio ecuatoriano; y el Plan Regional de Desarrollo para la jurisdicción del CREA, efectuado con la colaboración decidida de dicho organismo y de las Naciones Unidas.

El último trabajo a listar, que es de importancia capital en el esquema global de realizaciones de la Junta, es la *Evaluación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977*. Dicho trabajo, el cual será completado en el transcurso del próximo mes, representa la muestra más concreta del nivel profesional actualmente alcanzado por la Junta, y servirá como uno de los fundamentos para el análisis de la acción del Gobierno de las Fuerzas Armadas. Tal vez lo más saliente que se pueda indicar al respecto es que las metas de realización, ambiciosas por cierto, planteadas en el Plan fueron superadas casi en su totalidad y el país ha vivido un evidente y pro-

nunciado proceso de desarrollo. Sin el aporte de la planificación, la bonanza económica creada por el ajuste de los precios del petróleo, hubiera producido descalabros económicos pronunciados. Entre los logros sociales, mejoró la distribución del ingreso en las áreas urbanas del país al robustecerse la naciente clase media de las ciudades. Empero, no obstante estos logros, y como ya lo hemos expresado en oportunidades anteriores, el nivel de bienestar colectivo continúa siendo bajo al subsistir la problemática del analfabetismo, la marginalización social y económica, las altas tasas de mortalidad infantil, morbilidad por motivo de las enfermedades infecto-contagiosas, los bajos niveles de nutrición; y, finalmente, por las aún exiguas oportunidades de empleo remunerativo y productivo.

– *La Planificación Operativa*

Los estudios, planes y diagnósticos producidos por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica no cubren sino tan sólo un aspecto parcial de las actividades institucionales. Contra aquellas críticas que pregonan la orientación metafísica de la Junta, quisiera dejar por sentado que la mayor parte de nuestra tarea es operativa. La coordinación de las funciones de planificación es actividad de todos los días y consideramos que la relevancia de la planificación reside precisamente en su actualidad y en la capacidad que los ejecutores puedan tener para implementar las directivas y normas de la planificación.

Largo y tedioso sería indicar el impacto inter-sectorial de las acciones de la Junta en el ámbito del sector público. Cabe, no obstante, anotar que la Junta, en su calidad de institución asesora de la Presidencia de la República, y rectora de la planificación y el desarrollo del país, de hecho ha tenido y tiene una ingerencia directa en actividades e iniciativas que son de interés y proyección inmediata para el país. Así, la institución participa en la elaboración de reformas legales y leyes de fomento; en la creación y conducción de instituciones especializadas como CENDES, INECCEL, INERHI, CEDEGE, IETEL, CEPE y otras; en investigaciones académicas y

operativas; en la elaboración de estadísticas e indicadores de desarrollo ; en la cooperación técnica con diversidad de instituciones internacionales; en la coordinación con las instituciones financieras de desarrollo, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo; en los análisis presupuestarios del Gobierno Central, de los Consejos Provinciales, de los Consejos Municipales, de las entidades autónomas y de las entidades adscritas; en la determinación de prioridades de inversión y aprobación de clasificación de las empresas privadas; y, finalmente, en la coordinación mediante la participación de la Junta en cuerpos colegiados vitales como el Consejo de Gabinete, el Frente Económico, la Junta Monetaria, y los Comités de Presupuesto y Crédito Externo; asimismo, en representaciones en los directorios del Banco de Fomento, INECEL, SECAP, CEDEGE, CENDES, Corporación Financiera Nacional, CEPE, Consejo Nacional de Pesca, IEOS, Junta Nacional de la Vivienda, IERAC, Consejo Nacional de Ferrocarriles, INIAP, IETEL, FONADE, FONAPRE y muchas otras.

Distinguida concurrencia, creo que queda en claro que la acción de la Junta es eminentemente concreta y necesaria para la conducción diaria de la administración pública ecuatoriana.

II. PERSPECTIVAS ANTE EL FUTURO

Está por demás justificar la existencia del ente planificador y coordinador. Si éste no hubiera existido, alguien habría tenido que inventarlo. La complejidad creciente del mundo actual impone la necesidad de que exista una visión de conjunto de la problemática nacional y sus posibles soluciones. La evolución económica reciente nos ha traído a un nuevo plano de desarrollo; empero, las perspectivas de futuro desarrollo son contingentes en la idoneidad con la cual aquellos que manejamos la política económica del país podamos tomar decisiones que, favoreciendo el interés nacional, nos deparen un comportamiento satisfactorio de la economía cumpliendo, al mismo tiempo, el imperativo moral de la justicia social. Hoy en día, el desarrollo de la técnica y la tecnología es de

una rapidez tal que, para mantenernos debidamente en el ritmo que exige el proceso de desarrollo económico y social debemos estar informados, analizar y solucionar situaciones complejas de toma de decisiones, y ser políticamente sensibles. En caso que no pudiéramos sustentar nuestra posición ante estos desafíos, volveríamos a rezagarnos, pues la alternativa a la planificación y el análisis sistemático es la improvisación, la mediocridad, la distorsión parcializada de los altos intereses nacionales, y el consecuente deterioro de la armonía social y política del país.

— *El Advenimiento del Consejo Nacional de Desarrollo*

Todo lo precedente implica que se debe robustecer la acción del ente planificador; y que los gobiernos deben mantener la conciencia de que la planificación es piedra angular del cumplimiento de sus objetivos. Con la aprobación de la nueva Constitución, la Junta se convierte en el Consejo Nacional de Desarrollo. Nosotros interpretamos ésta como una coyuntura en la cual se deberá robustecer a la institución.

En la Junta se tiene conciencia que las tareas de planificación no pueden ser hechas al margen de las pautas de referencia políticas que da el Gobierno. Pero este reconocimiento no quiere decir, de ninguna manera, que el análisis de la planificación debe ser condicionado por la conveniencia política. El ente de planificación debe conservar suficiente autonomía para cumplir sus funciones normativas a cabalidad y con responsabilidad primaria para los intereses del país.

La insistencia en ampliar el ámbito de la planificación radica en que, a pesar de los logros listados anteriormente y la trayectoria alcanzada por la Junta, su acción requiere ser robustecida tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo. Aún cuando contamos con uno de los mejores equipos técnicos del país, podríamos beneficiarnos significativamente con nuevos elementos capacitados en el diseño y utilización de innovadoras metodologías. Desafortunadamente, los niveles de remuneración que la Junta puede ofrecer, y

su constante erosión en términos de poder adquisitivo, unidos a los procesos burocráticos de promoción, constituyen un efectivo desincentivo para la permanencia y trayectoria profesional de valores, especialmente jóvenes, que tienen un ansia de superación que es concomitante con sus talentos. Esta situación deberá eventualmente cambiar, pues es el elemento humano el que determina la calidad y trascendencia de las actividades de la Junta. Por otra parte, la burocratización de la entidad sería ajena a sus propios fines, y a los de servir con eficacia el interés nacional.

— *La Estrategia del Desarrollo y las Pautas Generales del Nuevo Plan*

Estos antecedentes traen a colación los criterios que, bajo las presentes circunstancias, priman con respecto a la orientación que nuestra institución le dé al proceso futuro de desarrollo del país. Nosotros mantenemos nuestra posición, innumerablemente citada en documentos de la Junta, que el crecimiento económico debe ir acompañado del desarrollo social y de una distribución socio-económica que sea consecuente con nuestra calidad de país civilizado.

Mantenemos tesis con respecto a la importancia primigenia del desarrollo agrícola del país y a la adecuada explotación de los recursos naturales renovables del país. Estas son fuentes indiscutibles de riqueza nacional y generadoras de nuestra capacidad competitiva en la economía internacional. Asimismo, apoyamos la acción del Gobierno para defender nuestros recursos naturales no renovables que, como el petróleo y el gas, constituyen un seguro contra el cúmulo de incertidumbres de la situación internacional actual. Creemos en el desarrollo industrial, pero nos oponemos a que éste se lleve a cabo al margen de los postulados económicos básicos y del sentido común. El desarrollo industrial debe, por lo tanto, compaginarse con el desarrollo agrícola; las industrias deben utilizar preferentemente los factores abundantes en el sistema económico, esto es, la mano de obra y no el capital; el valor añadido localmente en la producción debe ser optimizado; debe estimularse la competencia; y extenderse los beneficios de la industrializa-

ción a los consumidores.

En materia de desarrollo social consideramos que la raigambre de los problemas es estructural y por lo tanto, las soluciones a dichos problemas no pueden ser parciales. El desarrollo agrícola, para dar un ejemplo, no puede ser predicado en términos de una simple repartición de tierras que por lo general trae consigo más problemas y frustraciones. La visión global del componente rural del desarrollo económico debe incluir, concomitantemente a una justa distribución de la tierra, caminos vecinales y troncales; programas de nutrición, salud, educación y capacitación; provisión de crédito y canales de comercialización; provisión de recursos hídricos y su control; políticas de migración y desarrollo urbano y políticas apropiadas de precios que hagan rentable la actividad agrícola. Lo que he dicho no es nuevo, pues, en parte, un sinnúmero de instituciones llevan ya a cabo este tipo de actividades. El problema radica en que, no habiendo un adecuado marco de orientación y existiendo la idea de dominio institucional de manera muy arraigada, la acción de la política pública no es consistente ni coherente sino más bien fraccionada, existiendo, muchas veces, una verdadera crisis a nivel de coordinación.

He aquí, distinguida audiencia, un ejemplo que es además cabal para demostrar el enorme desafío que representa el entablar un esquema de planificación coherente y la responsabilidad que se le impone, hacia adelante, al ente coordinador y planificador.

Ante estos pronunciamientos, y a fin de que los mismos no queden tan sólo como ideas interesantes, deseo indicar que los principios aquí esbozados serán de hecho incorporados en el documento de la Estrategia del Desarrollo Ecuatoriano que la Junta está por iniciar. Seremos consistentes con nuestra filosofía, y a fin de poner el énfasis donde las condiciones actuales del país lo requieren, dirigiremos nuestro esfuerzo mayor a articular los diagnósticos de las situaciones sectoriales; a especificar políticas generales y detallar las alternativas operativas; a indicar los costos, insu-

mos, tiempo de maduración y grado de complejidad de las alternativas; a identificar a los beneficiarios directos e indirectos; y a ordenar los proyectos de acuerdo a criterios racionales de prioridad. No se puede subestimar la complejidad de esta tarea, pero estamos convencidos que nuestros profesionales en la Junta, con la cooperación técnica del Instituto Latinoamericano de Planificación, podrán presentar al nuevo gobierno y al país un documento de análisis que sea sensato, pero que también responda a los múltiples desafíos y oportunidades que nos deparará el futuro.

Creo es menester anotar también que la Junta, por más eficiente que fuere como ente de planificación, no es más que un engranaje en el gran aparato gubernamental. No se puede cortar con una tijera de una sola hoja, y asimismo no se puede hacer planificación si sólo una institución conoce y practica los procesos de planificación. Por ello planteamos la necesidad urgente de reforzar las unidades de planificación y programación de los Ministerios y demás agencias ejecutoras; y de conformar un mecanismo adecuado de coordinación con las instituciones que hacen planificación regional. Es nuestra intención la de colaborar estrechamente con todas las instituciones del sector público, de analizar y hacer las recomendaciones pertinentes, para que se materialice el espíritu consagrado en los Sistemas Nacionales de Planificación, de Proyectos y de Administración.

Finalmente, una última e importante demanda que nos imponemos es la de hacer una planificación continua y dinámica que evite el que nosotros mismos caigamos prisioneros de nuestros propios diseños. La rigurosidad de la planificación quinquenal es motivo de encomio y admiración. No obstante, con las circunstancias cambiantes de una economía en pleno proceso de desarrollo es menester hacer los afinamientos y revisiones periódicas que los planes y programas requieran. Por ello, sugiero que se deberán hacer evaluaciones anuales de dichos programas y proyectos para constatar su marcha, particularmente en aquellos sectores de la economía que están sujetos a variaciones estacionales.

Estoy seguro que la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica sabrá responder a las demandas que le haga el país, como siempre lo ha hecho en el pasado. A todos ustedes, damas y caballeros, autoridades máximas del gobierno, y a los colegas que hacen la Junta, deseo expresarles mi agradecimiento por estar con nosotros en esta noche celebrando la trayectoria y planteando las perspectivas de esta institución que tan noblemente sirve al país.

***DISCURSO PRONUNCIADO EN OCASION DE LA INAUGURACION DEL
PRIMER CURSO REGIONAL DE PREINVERSION ORGANIZADO POR
EL FONDO NACIONAL DE PREINVERSION (FONAPRE)***

Quito, 19 de Junio de 1978

“... LAS SOLUCIONES SENCILLAS Y SIMPLES DE HECHO NO EXISTEN EN EL CAMPO DE LA FUNCION PUBLICA. LA PLANIFICACION TIENE QUE SER SISTEMATICA EN SUS DIFERENTES FASES DE DIAGNOSTICO, DELINEAMIENTO DE POLITICAS, ESCOGITAMIENTO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS, EJECUCION, EVALUACION Y REFORMA...”*

Me es grato iniciar esta intervención con el muy honroso encargo que traigo del Consejo Supremo de Gobierno de la República del Ecuador de presentar a ustedes un afectuoso saludo de bienvenida.

En mi calidad de Presidente de la Junta Nacional de Planificación y, como tal, Presidente del Directorio del Fondo Nacional de Preinversión, veo con especial complacencia el inicio de este esfuerzo coordinado de la Organización de Estados Americanos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Nacional de Preinversión, por capacitar a los funcionarios de las entidades de preinversión de América Latina y El Caribe en las diversas técnicas relacionadas con este trascendental quehacer de la actividad económica. El carácter regional de este evento le añade una dimensión adicional al perfeccionamiento inherente a los Cursos y Seminarios, cual es la valiosa experiencia de trabajar conjuntamente funcionarios de entidades homólogas de distintos países de la Región.

Observando la temática del curso que se ofrece, se anota que los ámbitos abarcados son de fundamental importancia analítica y

* Página No. 44

operativa. Por ello, el primer módulo incluye técnicas y procedimientos de contratación de los servicios de consultoría; el segundo versa sobre técnicas y métodos de preparación y evaluación de proyectos; y el tercero constituye un ciclo de práctica de análisis de proyectos.

Las autoridades de Gobierno que manejamos la política económica del país concordamos en el criterio que el entendimiento correcto de los procesos de desarrollo no puede fundamentarse en la improvisación, la innovación perentoria, o la conveniencia política, sino en rigurosos planteamientos conceptuales y prácticos. La teoría económica en materia de desarrollo ha evolucionado de tal forma que hoy tenemos la conciencia de la interrelación e interdependencia de los fenómenos económicos, sociales y políticos. Asimismo, al existir la necesidad de capitalizar nuestras economías para lograr tasas satisfactorias de crecimiento, parte esencial de la tarea de conducción económica es la de lograr una acumulación eficiente y equitativa. Por otra parte, los montos de inversión requeridos en los sectores de la producción y en la infraestructura social son de tal magnitud que los riesgos de fracaso en la gestión económica pueden literalmente mermar el potencial de desarrollo de una economía y traer consigo graves problemas sociales y políticos.

En este sentido, las soluciones sencillas y simples de hecho no existen en el campo de la función pública. La planificación tiene que ser sistemática en sus diferentes fases de diagnóstico, delimitamiento de políticas, escogitamiento de programas y proyectos, ejecución, evaluación y reforma.

En nuestro país nos hallamos empeñados en la delicada tarea de llevar estos esquemas a la práctica. Es por ello, que relevamos la importancia de la preinversión como tarea concreta que liga a la planificación con el análisis de los proyectos.

En nuestro concepto, la productividad social de la preinversión es contingente en la calidad profesional con que se llevan a

cabo las actividades que dentro de ella se integran, esto es, el dictamen de los proyectos prioritarios, la evaluación de los términos de referencia de los proyectos y de los costos de los estudios, el análisis pormenorizado de dichos estudios, y la aprobación de los mismos. Si el producto final de los estudios de preinversión es el formato de proyecto que más conviene a los intereses del país, esto compensa con creces los costos incurridos en la preinversión y justifica, con claridad meridiana, la existencia de dicha actividad.

Por otra parte, y recogiendo de manera concreta un planteamiento que fuera hecho con anterioridad, la preinversión es tarea de profesionales y, propiamente aplicada, refleja la evolución y el progreso de nuestros países.

En un sentido nada figurativo, ésta refleja la maduración de nuestra capacidad de tomar nuestras decisiones, y tomarlas certeramente. Con estas acciones se precautela el interés público; y que quede en claro, que la tarea del analista de preinversión, así como la de economistas profesionales que laboran en otros ámbitos del sector público, es la de defender el interés público.

Estoy seguro que este evento, por la dedicación de mis distinguidos colaboradores de FONAPRE, por la entusiasta colaboración de los Organismos Internacionales y por el interés con el cual ha sido acogido en las entidades de preinversión en Latinoamérica, tendrá el mayor de los éxitos y se constituirá en pilar de una actividad futura del Centro de Información de Preinversión que visualizamos con esperanza y optimismo para el desarrollo del proceso de preinversión en Latinoamérica y —porqué no decirlo— de toda la actividad económica a nivel regional.

Finalmente, —después de saludarles, darles la más afectuosa bienvenida, y desear el más amplio éxito al evento— me cumple el deber de declararlo inaugurado a nombre del Gobierno Nacional.

Sólo deseo agregar que haremos todo cuanto esté en nuestras manos para que la permanencia de ustedes no sólo sea fructífera sino también grata.

*DISCURSO PRONUNCIADO EN OCASION DE LA CONSTITUCION DEL
DIRECTORIO DEL CENTRO DE INFORMACION EN PREINVERSION
(CIP)*

Quito, 7 de Julio de 1978

“... LOS PROCESOS GLOBALES DE DESARROLLO QUE SE SUCEDEN A TRAVES DEL TIEMPO NO TIENEN UNA TRAYECTORIA LINEAL SINO MAS BIEN ESCALONADA O DISCRETA, COMO DIRIAN LOS MATEMATICOS, ... CONFORME SE ALCANZAN ESTADIOS MAS AVANZADOS DE EVOLUCION ECONOMICA, NUEVOS DESAFIOS EMERGEN POR EFECTO DE LAS ASPIRACIONES INCUMPLIDAS...”*

Deseo iniciar mis palabras reiterando la calurosa acogida que en oportunidad anterior expresara a los personeros del Directorio del Centro de Información en Preinversión. Con la venia del señor Alcalde de la ciudad me permito decirles que esta hospitalaria y bella ciudad extiende la más sincera y sentida bienvenida a nuestros distinguidos huéspedes.

La sesión de hoy es de significación por los logros materiales concretados en la suscripción del contrato de adquisición del terreno para la construcción de las instalaciones del Fondo Nacional de Preinversión, como del Centro de Información en Preinversión. Este acto constituye la expresión concreta del trabajo y pundonor de gente que cree en la misión que desempeña. Quiero de tal forma rendir mi tributo y admiración a mi buen amigo, Manuel Calisto, porque en su trayectoria como Gerente Ejecutivo del FONAPRE, ha hecho una singular demostración de sus capacidades ejecutivas, técnicas y humanas. Quiero, asimismo, extender mis votos de aplauso para todos aquellos quienes hacen del FONAPRE una institución de peculiar ascendencia en la administración pública ecuatoriana. Es la mística de trabajo, unida a los claros propósitos de su gestión, lo que determina la proyección de estos pro-

* Página No. 52

fesionales, servidores públicos, que con su trabajo tesonero apoyan decididamente el progreso de nuestro país.

No es la primera vez que me refiero a que uno de los desafíos fundamentales del desarrollo consiste en la capacidad que nosotros debemos tener para tomar decisiones cada vez más complejas y que exigen montos financieros cuya cuantía crece de manera exponencial. Al mismo tiempo que las decisiones ganan en envergadura, nosotros debemos ganar en nuestro entendimiento de que los resultados que emergen de esas decisiones son los más económicamente eficientes, y los que mayor impacto tienen sobre el modelo de desarrollo que perseguimos.

De no cumplir nosotros con este cometido estaríamos condenados a la mediocridad, al retraso económico y al enquistamiento social. Tenemos conciencia, si se me permite usar una imagen sugestiva, que los procesos globales de desarrollo que se suceden a través del tiempo no tienen una trayectoria lineal, sino más bien escalonada, o discreta como dirían los matemáticos, y que conforme se alcanzan estadios más avanzados de evolución económica, nuevos desafíos emergen por efecto de las aspiraciones incumplidas.

Estas observaciones las hago a la luz de nuestra propia experiencia nacional. Durante el quinquenio pasado nuestra economía creció a tasas superiores al 11 por ciento anual, nuestro ingreso per cápita subió de S/. 300 en 1972 a S/. 780 en 1977; hubo un auge en sectores críticos como comunicaciones, transporte, industrias, y desarrollo de nuestras áreas metropolitanas. Empero estos logros se dieron al mismo tiempo que subsistía la marginalidad económica y social, evidenciada por la escasez relativa de empleos remunerativos y productivos, los aún insatisfactorios índices de morbilidad, mortalidad, y nutrición, y el desempeño aún ineficiente de nuestro aparato educativo.

Yo expreso estas realidades de nuestro país porque, tenien-

do conciencia de Latino-América y conociendo íntimamente la evolución de nuestro hemisferio, sé que hablo de problemas comunes por los cuales todos atravesamos, con niveles muy específicos de complejidad de los problemas y de potencial para resolverlos.

Es por ello que, representando el sentir del Gobierno Ecuatoriano, creo en los méritos y perspectivas de la integración Latinoamericana. Me pregunto entonces, en qué forma constituye el Centro de Información en Preinversión un esfuerzo integracionista? La respuesta a esta pregunta puede ser articulada por ustedes mejor que por mi persona; y de hecho el Secretario Ejecutivo del CIP ha hablado ya muy elocuentemente a este respecto. Si se me permite una apreciación muy personal, quiero expresarme como un firme creyente en que "la historia es la mejor muestra". Al hablar del CIP no hablo de historia libresca, pero sí hablo de experiencia enmarcada en una problemática común, y eso, distinguida concurrencia, es una forma de historia.

El rol de la información en el CIP es pues, el de comunicar las experiencias y el de mantener un foro para intercambiarlas debidamente. Veo de tal forma que el conjunto de opciones constituyen una unidad: esto es, la toma sistemática de decisiones es un imperativo; dicha toma sistemática de decisiones es contingente en el cúmulo de información al que tenemos acceso; a su vez la experiencia acumulada representa una de las fuentes más valiosas de información; y el intercambio de información es elemento crítico para subsanar de manera más eficiente los problemas comunes que se nos plantean.

Esta elucubración conceptual requiere, para traducirse en una proyección operativa concreta, de la firme decisión política de los países para cooperar. En esta ocasión quiero, pues, volcar mi voto de aplauso para todos aquellos quienes hacen el CIP porque entiendo que existe tal voluntad política y está debidamente arraigada. Los frutos de esta cooperación, sin ser de una proyección material evidente, son reales en cuanto la óptima utilización de los

recursos disponibles es condición necesaria para ampliar los resultados que derivan de la aplicación de estos recursos.

Otro aspecto fundamental, de raigambre política, es que uno de los corolarios que emanan de las actividades del CIP es la mejora en la posición de negociación de nuestros países frente a las empresas consultoras y de prestación de servicios. En el pasado se ha podido constatar que la mediocridad de algunos grupos de consultores, o los términos leoninos de los contratos, han representado una forma tosca de neo-colonialismo tecnológico que ha llegado, inclusive, a socabar los intereses nacionales de nuestros países. El fortalecimiento continuo de las acciones del CIP debe tender, de manera concreta, a relegar al pasado estas aberraciones y a dejar por sentado que, en cada caso, son los representantes de cada país los que mantienen la decisión, porque son ellos quienes, en definitiva, y de manera más idónea, pueden articular lo que es conveniente, superfluo, o deprecatorio. La experiencia de nuestro FONAPRE me asegura que la evolución observada se sienta dentro de los principios expuestos.

Por todo lo que antecede quiero una vez más dejar sentado el beneplácito del gobierno y pueblo del Ecuador porque nuestro país juegue un rol tan pivotal como sede y promotor activo del CIP. Sean ustedes que, de nuestra parte, existe la vocación profesional y política para entender el significado de la preinversión y que, consecuente con esta convicción, daremos siempre nuestro apoyo y aliento para el cumplimiento cabal de las tareas a ustedes encomendadas.

“... DEBEMOS DESPOJARNOS, DE UNA VEZ POR TODAS, DE LA ILUSION QUE SOMOS UN PAIS PETROLERO. CON EXCEDENTE DE RECURSOS. EL ECUADOR TIENE UNA NOTABLE RIQUEZA DE RECURSOS NATURALES, PERO EL RETO PARA LOS PLANIFICADORES CONSISTE EN PLANTEAR POLITICAS ADECUADAS PARA LA GENERACION Y DESARROLLO DE SUS RECURSOS HUMANOS...” *

En la actual coyuntura económica y política, la responsabilidad de la Junta Nacional de Planificación ante el país es de trascendencia.

Esta importancia de la planificación emerge del mismo proceso de transformación económica experimentado en el Ecuador en los últimos años. En el quinquenio pasado, el país vivió una época de auge virtualmente sin paralelo en la historia republicana como consecuencia de las favorables condiciones externas que alimentaron su proceso de desarrollo. Los indicadores macroeconómicos revelan que el Producto Interno Bruto, que es la medida de la producción de bienes y servicios en la economía en un año dado, creció a una tasa real anual de 11 por ciento; la inversión pública al 23.4 por ciento; las exportaciones de bienes y servicios al 16.4 por ciento y las importaciones al 17.4 por ciento. A precios de 1979, el Producto Interno Bruto del país pasó de S/. 34.300 millones a S/.64.900 millones entre 1970 y 1977. Entre tanto el producto de sectores críticos de la economía como agricultura y ganadería pasó de S/. 9.471 millones a S/. 13.296 millones; industria de S/. 5.671 millones a S/. 10.890 millones; comercio de S/. 4.435 millones a S/.7.874 millones; y minas y pe-

* Página No. 60

tróleos de S/.360 millones a S/. 6.506 millones.

Al margen de estos cambios sustanciales en la economía, desafortunadamente, se mantienen algunos factores limitantes de importancia de índole tanto económica como social. El país continúa con problemas de marginación económica, niveles no satisfactorios de nutrición y morbilidad, un aparato educativo que no es enteramente adecuado para sus necesidades más apremiantes, y aún escasas oportunidades de empleo remunerativo y decente para el grueso de la población.

La Junta Nacional de Planificación considera que el auge petrolero es cosa del pasado, si bien dicho sector continuará constituyendo uno de los sectores claves de la economía. Es más, es consecuente con una sana política de desarrollo económico y social el que las decisiones en materia económica se fundamenten sobre el real potencial de la economía ecuatoriana y no en aspectos circunstanciales como el de los precios del petróleo en el mercado internacional.

Lo anteriormente dicho implica que debemos despojarnos, de una vez por todas, de la ilusión que somos un país petrolero con excedente de recursos. El Ecuador tiene una notable riqueza de recursos naturales, pero el reto para los planificadores consiste en plantear políticas adecuadas para la generación y desarrollo de sus recursos humanos. La agricultura es la base fundamental del crecimiento económico ecuatoriano, pero enfrentamos el desafío de aumentar la producción agrícola al mismo tiempo que subsiste el imperativo de aunar el desarrollo social del agro ecuatoriano. La industria ha tenido un crecimiento exhuberante pero se ha ahondado su dependencia externa debido a la limitada transformación lograda, y no ha podido absorber, de manera satisfactoria, un caudal de empleo consistente con el crecimiento demográfico de la población y fuerza de trabajo.

Estos son ejemplos de aspectos neurálgicos de la situación

actual. La Junta Nacional de Planificación se encuentra empeñada en la elaboración de un documento de base que sirva como fundamento para el Plan de Desarrollo que deberá presentar al país el nuevo gobierno. Partiendo de las bases programáticas detalladas por diferentes grupos políticos se entiende que existen necesidades identificadas de dinamizar el desarrollo agrícola, reformular la estrategia de industrialización, incentivar la prospección, exploración y producción petrolera, dotar al país de adecuada infraestructura en los campos de energía y transporte, y desarrollar a plenitud sus recursos.

Estamos convencidos que estas tareas pueden ser debidamente acometidas; que las opciones que la planificación puede dar son complejas, como compleja es nuestra realidad nacional, pero no mágicas; que para que se cumplan los dictámenes de la planificación será menester robustecer a ésta, técnica e institucionalmente; y finalmente, que deberá mantenerse el entendimiento político que la planificación no puede servir exclusivamente los intereses de grupos determinados, sino los intereses del país y de la colectividad como expresión máxima de la nacionalidad ecuatoriana.

*DISCURSO PRONUNCIADO EN CALIDAD DE JEFE DE LA
DELEGACION DEL ECUADOR A LA CONFERENCIA SOBRE
COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO*

Buenos Aires, Agosto de 1978

“... EN LOS SECTORES AGROPECUARIO E INDUSTRIAL SE PUEDEN ENCONTRAR LAS MEJORES VIAS PARA LA COOPERACION ENTRE PAISES EN DESARROLLO ...” *

Es motivo de singular satisfacción el presentarle a usted señor Presidente, mis sinceras felicitaciones por la acertada designación con la que ha sido honrado. Le traigo también el cálido saludo del Gobierno y pueblo del Ecuador al Gobierno y al hermano pueblo de la Argentina. La hospitalidad y belleza de esta tierra constituye un marco apropiado para que se inicie la sistemática exploración de las posibilidades de cooperación técnica entre los países en desarrollo.

Quiero, al inicio de esta declaración, destacar el contenido histórico de este encuentro de países, fundamentalmente del Tercer Mundo, en el que se plantea una visión innovadora de los procesos de desarrollo y del rol que la cooperación técnica juega en la realización de esta visión. Hasta hoy, la herencia colonial y neocolonial, así como las múltiples manifestaciones de dependencia que prevalecen en las relaciones internacionales han determinado, en gran medida, una crisis de las relaciones entre los países del Tercer Mundo. Esta crisis es incompatible con el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional.

Este Nuevo Orden Internacional tiene una base muy firme en el cauce que pueda encontrar la cooperación técnica entre países en desarrollo, como fruto de las deliberaciones que se están dando en este recinto. Es nuestra opinión, que como resultado concreto de esta conferencia, debe quedar establecido el principio

* Página No. 70

que las tradicionales corrientes de interdependencia vertical, deben balancearse con una activa cooperación horizontal, de tal suerte que el mundo en su conjunto se beneficie de un diálogo renovado en que el entendimiento Norte-Sur incorpore la cultura, los valores y la técnica a través de las corrientes de comunicación entre los países del Sur.

Señor Presidente, en el mundo en desarrollo subyace un potencial de renovación que nos obliga a retomar el diálogo con nuestro pasado, con nuestra historia, para encontrar la sabiduría que al mismo tiempo nos permita afrontar más decididamente los grandes dramas del Tercer Mundo, como el hambre, la ignorancia y la explotación del hombre por el hombre; nos permita también encausar la evolución del mundo en su conjunto bajo designios de un contenido y calidad de la vida, en donde los beneficios del progreso y la civilización, se vean acompañados del beneficio de la cultura y de la puesta en práctica de nuestros valores autóctonos.

Creemos y sentimos también, señor Presidente, que la mejor alternativa para reafirmar nuestra presencia en el escenario mundial son los sistemas de interdependencia que se establecen entre nosotros, los países en desarrollo. En ese ámbito el sitio más importante lo ocupan los procesos de integración regionales, subregionales, y entre países; y dichos procesos pueden encontrar un impulso más profundo precisamente en la cooperación técnica entre los países en desarrollo. Este es el inicio del gran diálogo entre los subcontinentes del Sur: Asia, Africa, América Latina. Este es el nuevo impulso a la solidaridad de interdependencia de los países del Tercer Mundo. Este es el desafío para que los países industrializados, capitalistas y socialistas puedan acompañarnos en la iniciación de una interdependencia más profunda entre los países en desarrollo.

La perspectiva del nuevo diálogo debe partir de una acción programada. Mantenemos que la experiencia acumulada en materia de planificación en el Tercer Mundo puede ser una pauta que dé

sentido y coherencia a nuestro esfuerzo. Esta acción de programación debe ser realista y, partiendo de una visión de conjunto de las aspiraciones que nos aproximan, deberá tener muy en cuenta el grado de diversidad que existe en el interior del Tercer Mundo; de tal suerte que, por ejemplo, estén muy presentes las necesidades y requerimientos de los países menos adelantados, y de menor desarrollo relativo.

El Gobierno del Ecuador, consciente de la necesidad de impulsar el Sistema Nacional de Planificación que se ha ido perfeccionando en los últimos 25 años, se encuentra empeñado en el establecimiento de una Estrategia de Desarrollo y de un Plan Quinquenal 1979-1983, una vez que ha concluido el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977.

En el diseño preliminar del Plan se han replanteado algunos procedimientos a la luz de la experiencia acumulada, partiendo de los objetivos permanentes del desarrollo. En este sentido, se ha reafirmado la necesidad de encarar el problema fundamental del país: los obstáculos que se oponen al desarrollo rural. Se ha partido de un nuevo enfoque que hemos convenido en llamar la dimensión rural del desarrollo y, en este aspecto, creemos que tiene un señalado papel la cooperación horizontal.

Necesitamos nutrirnos de las experiencias comunes; tenemos que encontrar respuestas satisfactorias a interrogantes como las siguientes: ¿cómo evitar el éxodo rural?, ¿cómo optimizar las condiciones de empleo?, ¿cómo lograr renovar la vida del campo?, ¿cómo establecer un sistema de comercialización y de precios que permita que la rentabilidad del sector agropecuario no se rezague sistemáticamente frente a otros sectores?. Frente a éstos y otros problemas que tenemos que resolver en el sector rural creemos, por ejemplo, que el desarrollo de las tecnologías vernáculas tiene un papel singular. Es, por lo tanto, importante desarrollar nuestro patrimonio científico y tecnológico mancomunando nuestros esfuerzos.

A fin de acometer la búsqueda de este objetivo consideramos también que es menester que el proceso de desarrollo rural sea participativo y fundamentado en las aspiraciones y potenciales de nuestros sectores mayoritarios de población. Por ello estamos impulsando un nuevo mecanismo denominado FODERUMA, Fondo de Desarrollo Rural para los campesinos marginados, que trata de rescatar los valores culturales de la población a fin de que, partiendo del hombre, su medio y sus necesidades se establezca un cuadro integrado de los aspectos económicos, sociales y políticos.

FODERUMA, mentalizado en el seno del Banco Central del Ecuador, constituye un esfuerzo programático y financiero muy innovador. Las acciones del Fondo buscan llegar directamente a los grupos más marginados de la población rural, mediante la aportación de créditos dirigidos para obras relacionadas con el fomento de la producción agrícola y su comercialización y la implantación de infraestructura básica. FODERUMA aporta asistencia técnica a las comunidades, y lo hace enmarcado en el espíritu de cooperación mutua entre el sujeto del programa y el agente ejecutor. Parte fundamental de la filosofía de FODERUMA es el rescate, habilitación y reforzamiento de los valores autóctonos, tan venidos a menos en circunstancias en las cuales impera la dependencia cultural y el marginalismo económico y social. El Fondo de Desarrollo Rural es un hecho singular por cuanto su acción desborda las atribuciones convencionales de la autoridad monetaria; pero no, en el caso del Ecuador, pues concebimos que las acciones de política económica pueden ser encaminadas hacia la promoción del bienestar del hombre ecuatoriano, precisamente de aquel que ha sido víctima de la negligencia y la injusticia de la sociedad. Tenemos el convencimiento que los Bancos Centrales no pueden rehuir este compromiso con la gente más necesitada.

Esta experiencia la traemos a colación para demostrar el interés del Gobierno Ecuatoriano en dar y recibir cooperación técnica en esta área estratégica para los países en desarrollo.

Por otra parte, aunque en los documentos relativos a los Informes Nacionales puestos a consideración de esta Conferencia ya están esbozados los perfiles de algunas de las experiencias que Ecuador ha tenido en el campo de la cooperación horizontal, considero pertinente destacar el decidido apoyo que el Gobierno Ecuatoriano se ha anticipado en otorgar a la recomendación relativa a los arreglos financieros requeridos para promover la cooperación técnica entre los países en desarrollo. Hemos, por ejemplo, canalizado un apreciable monto de la cifra indicativa de planificación asignada al país por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con el objeto de fortalecer la gestión que tiene a su cargo la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, a través de la sede académica establecida en Quito, para la capacitación de recursos humanos provenientes de los países miembros de este Organismo en temas de mucha importancia como: los estudios del desarrollo con énfasis en los países de menor desarrollo relativo, urbanización, cambio tecnológico en el agro, formulación y evaluación de proyectos agrícolas, asentamientos humanos, medio ambiente e industrialización. Esta contribución la hemos hecho porque queremos respaldar en forma práctica e inmediata este valioso proyecto de cooperación horizontal. Nuestra posición es que el aporte mutuo de los países en desarrollo es vital para que se generen corrientes de CTPD que faciliten la utilización de nuestras capacidades para la solución de los problemas implícitos en el proceso de mejoramiento de nuestro bienestar económico y social.

Finalmente, señor Presidente, en este mismo campo de la formación de recursos humanos, debo señalar que la experiencia del Ecuador se ha enriquecido con el funcionamiento del Centro de Información en Preinversión de la América Latina y El Caribe. La sede se halla en Quito y su finalidad coincide con la filosofía de la CTPD, pues está orientado a promover esfuerzos de cooperación entre los países latinoamericanos para resolver problemas concretos y comunes en el campo de la consultoría, atendiendo específicamente a la formación de profesionales en este sector en el cual se pueden realizar importantes acciones para atender a nuestras preo-

cupaciones en materia de empleo y de transferencia de tecnología.

En lo referente a otras prioridades de la planificación nacional, el nuevo Plan le concede singular importancia al desarrollo industrial, desarrollo que tiene que superar los viejos cauces del proceso de sustitución de importaciones a ultranza. En este replanteamiento de la industrialización, se trata de compaginar la dotación de factores con los requerimientos de empleo, con la optimización del valor añadido nacional, y con las necesidades del comercio exterior y robustecimiento de la balanza de pagos. En este aspecto queremos relieves el rol importante que ha tenido para la economía ecuatoriana el proceso de programación conjunta que se lleva a cabo entre los países del Grupo Andino, que ha dado notable impulso a este esfuerzo pionero de la cooperación entre países en desarrollo.

Nos hemos permitido citar a los sectores agropecuario e industrial porque estamos convencidos que en esos campos se puede encontrar las mejores vías para la cooperación entre países en desarrollo. En este sentido deseamos puntualizar que la cooperación debe preocuparse, fundamentalmente, por estrechar las gigantescas brechas que nos separan de los países industrializados en el campo científico y tecnológico. De ahí que tenemos que cerrar filas para encontrar un perfil de desarrollo en el cual estén explicitados los senderos que nos permitan superar el abismal rezago que es, posiblemente, la manifestación más conspicua de los fenómenos que ha generado la dependencia: nuestra reducida capacidad para crear ciencia y tecnología para transferirla en condiciones que apunten hacia la perspectiva de alcanzar un desarrollo pleno, un desarrollo humano.

He aludido que el Ecuador tiene un profundo espíritu integracionista. Nuestra trayectoria histórica demuestra que nos hemos mantenido en la vanguardia del cumplimiento de los postulados que, vertidos en el Acuerdo de Cartagena, le dieron arraigo al Proceso de Integración Andina. Asimismo, hemos apoyado decidida-

mente la creación y puesta en marcha del Sistema Económico Latinoamericano, SELA, empresa en la cual creemos y tenemos cifradas nuestras esperanzas.

Hoy, una vez más, reafirmamos este espíritu. Es nuestra posición que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo deberá jugar el rol catalítico central en la programación y coordinación de los mandatos que emanen de esta conferencia. Asimismo es nuestra la posición que, en el plano de la acción latinoamericana, el Consejo Latinoamericano del SELA deberá en su oportunidad dar las pautas para reglamentar el afianzamiento de la cooperación horizontal en los programas de trabajo de dicho organismo.

Por lo que es incumbente a mi Gobierno, tengan la seguridad el PNUD, el SELA y los otros organismos que eventualmente ejecuten las tareas de programación y coordinación a nivel mundial, regional, y sub-regional, que el Estado ecuatoriano estará siempre pronto a dar el apoyo decidido para plasmar en realidad una cooperación horizontal robusta y efectiva.

Para terminar, señor Presidente, y a manera de epílogo de lo anteriormente expuesto, quiero recalcar que la posición ecuatoriana en definitiva plantea que la CTPD debe robustecerse en su base, esto es en el apoyo político y la prioridad económica que le den los países del Tercer Mundo; que en la medida que estas iniciativas sean tomadas, el manejo de los procesos de desarrollo será robustecido, y que, si somos perseverantes, pacientes con nosotros mismos, y sabemos equiparar el interés individual y el colectivo, podremos, al amparo de nuestros valores culturales, sociales e históricos, estar presentes en la implementación del nuevo Orden Económico Internacional.

*DISCURSO PRONUNCIADO EN OCASION DE LA SESION DE
CLAUSURA DE LA PRIMERA ASAMBLEA GENERAL DE LA
ASOCIACION LATINOAMERICANA DE CORPORACIONES DE
DESARROLLO (ALCORDES)*

Quito, 20 de Septiembre de 1978

“... LA INTEGRACION INTERNA CONSTITUYE UNA CONDICION NECESARIA PARA LA REAL INTEGRACION DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS... DE PERSISTIR LA PROBLEMÁTICA DE ZONAS DEPRIMIDAS, MARGINADAS, AISLADAS, O SUBORDINADAS A LOS INTERESES DE LAS ZONAS DESARROLLADAS DE CADA PAIS... LA INTEGRACION LATINOAMERICANA CONTINUARA SIENDO UNA ESPLENDOROSA UTOPIA...” *

Constituye motivo de particular satisfacción el haber sido designado por el Gobierno de mi país para, en su nombre y representación, dar por clausurado este evento de enorme proyección en la historia del esfuerzo integracionista que realizamos los países latinoamericanos. La trascendencia de este evento emana del hecho que los conceptos vertidos en este recinto han constituido una muestra patente de la capacidad de nuestros países para, sobrepasando los límites impuestos por la dependencia, empeñarnos en buscar nuestros propios caminos, valiéndonos de nuestros propios esfuerzos y capacidad creadora.

Dentro de estos esfuerzos integracionistas hay que relieves aquel del que vosotros sois gestores: la integración interna de cada uno de los subespacios nacionales. Al posibilitar la articulación nacional a través de una mayor y más eficiente interrelación de las estructuras productivas dentro de cada espacio nacional, la integración interna constituye una condición necesaria para la real integración de los países latinoamericanos, pues, de persistir la problemática de zonas deprimidas, marginadas, aisladas, o subordinadas a

* Página No. 75

los intereses de las zonas desarrolladas de cada país, sin mayor acceso e interacción, la integración latinoamericana continuará siendo una esplendorosa utopía.

De ahí la importancia del desarrollo regional, y de ahí la atención que muchos países de América Latina están concediendo a la planificación regional, a la descentralización de sus decisiones, a la desconcentración de la actividad económica, y a una mayor participación de los pueblos en el proceso de toma de decisiones. Todo esto implica un reconocimiento de que no se puede desarrollar un país sobre las bases de la desigualdad y la concentración de las actividades económicas en zonas privilegiadas.

La marginalidad geográfica, distinguidos delegados, no sólo que implica la escasa utilización de los recursos naturales de una región, sino que conlleva a la miseria a cientos de personas que para poder sobrevivir tienen que migrar hacia los centros favorecidos de un país, provocando en ellos una secuela de efectos negativos complementarios, como la falta de vivienda, agua potable, alcantarillado, asistencia médica, y dotación de escuelas. La incapacidad técnica y financiera de las municipalidades para atender estas necesidades se traduce en una serie de demandas al Poder Central, para que éste cree en sus circunscripciones territoriales las condiciones mínimas e indispensables para el desarrollo socio-económico.

Por esta razón, el gobierno del Ecuador considera que, al igual que los obstáculos tradicionales al desarrollo, hay que conceder especial atención a la lucha contra los desequilibrios regionales. Las políticas que se han emprendido a nivel nacional incorporan precisamente una serie de acciones tendientes a mejorar el aprovechamiento, hoy insatisfactorio, del espacio económico, a fin de lograr un desarrollo armónico del país y mejores oportunidades para las diversas áreas del territorio nacional. Como manifestación concreta de estas iniciativas, cabe destacar el apoyo decidido que el gobierno otorga a las instituciones y programas vinculados con el

desarrollo regional: tal es el caso del programa de desarrollo de la región sur del país, integrada por las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, a través de la Subcomisión Ecuatoriana para las cuencas Puyango Tumbes y Catamayo Chira; al Centro de Rehabilitación de Manabí; a la enorme y rica cuenca del Río Guayas, a través de la CEDEGE; al Centro de Reconversión Económica de las provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, a través del CREA, organismo éste que se halla ejecutando su primer plan de desarrollo regional; además de la prosecución de los estudios para la identificación de la potencialidad de los recursos naturales de las cuencas de los ríos Esmeraldas y Santiago-Mira, así como el apoyo dado a varios programas de desarrollo rural, localizados en áreas estratégicas del país.

La constitución de la Asociación Latinoamericana de Corporaciones Regionales de Desarrollo, ALCORDES, que tiene como objetivo la coordinación, cooperación e intercambio de conocimientos y experiencias en materia de integración nacional es, sobre la base de sus postulados, un instrumento efectivo para el logro del desarrollo integral en las áreas de acción territorial de las entidades que la conforman. En esta ocasión, al realizarse la Primera Asamblea General Latinoamericana, se ha querido reunir a representantes de dichas Corporaciones y a representantes de organismos internacionales para dialogar sobre aspectos de vital importancia y presentar conclusiones sobre temas específicos.

Como producto de las deliberaciones y resoluciones de esta Asamblea y Seminario de ALCORDES se han desprendido algunas pautas concretas de acción que quiero, en esta oportunidad, recalcar.

En primer lugar se ha aprobado el establecimiento de un Sistema de Cooperación y Asistencia Técnica Horizontal entre las Corporaciones de Desarrollo Regional. Una vez reglamentado, dicho sistema podrá permitir el intercambio de experiencias institucionales, complementándolo con el intercambio de técnicos, la promoción de seminarios y entrenamiento en el terreno, la provi-

sión de especialistas de unas a otras organizaciones, contemplando la posibilidad que una o más corporaciones puedan funcionar como asesoras de otras, o de los gobiernos, en aspectos muy concretos relativos a desarrollo regional, tales como la creación de planes, programas, proyectos, e inclusive organismos.

Por otra parte, se ha aprobado el inicio por parte de ALCORDES de un estudio sobre la situación real del financiamiento interno y externo de las corporaciones de desarrollo regional. Con esta investigación se persigue el objetivo de identificar las posibilidades y limitaciones de financiamiento, y definir los mecanismos que deben adoptarse para aprovechar eficientemente los recursos financieros a disposición de las corporaciones. Como elemento adicional importante, se pretende afinar y acoplar las posiciones de negociación frente a las instituciones internacionales de crédito como el Banco Interamericano y el Banco Mundial; así como las de cooperación técnica como la OEA y las Naciones Unidas. De tal forma se persigue superar las serias limitaciones que hoy en día le impiden captar financiamiento adecuado a los organismos de desarrollo regional para acometer proyectos de carácter integral.

Asimismo, la asamblea se ha pronunciado sobre los temas planteados sobre "Metodología para Seleccionar Areas de Desarrollo Regional y Areas de Planificación dentro de una Región" y "Metodologías para la Elaboración de Diagnósticos con Fines de Planificación y Desarrollo Regional". En cada caso, se ha hecho hincapié en la utilización de técnicas de análisis que sirvan como instrumento para la toma práctica de decisiones, sin caer en engorrosas elucubraciones teóricas.

Finalmente, en el ámbito de las experiencias prácticas, se han planteado ante la Asamblea las experiencias de las corporaciones CORPOZULIA de Venezuela y PREDESUR de Ecuador, respectivamente. En cada caso se han enfatizado los aspectos de políticas, orientaciones, análisis de realidades nacionales, y evalua-

ción de las distorsiones geográficas, económicas y políticas que las instituciones de desarrollo regional tienen que vencer.

Distinguida audiencia, he traído todos estos puntos a colación para corroborar las aseveraciones que hice al inicio de mi intervención. Habiendo recientemente retornado de la ciudad de Buenos Aires, donde me cupo la distinción de presidir la delegación Ecuatoriana a la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los países en desarrollo, me hallo imbuido del espíritu de las resoluciones que allí se plantearon sobre el poder de autogestión colectiva que los países en desarrollo tenemos. Es, por lo tanto, un hecho de singular satisfacción y beneplácito personal el ver que uno de los puntos concretos discutidos por esta Asamblea ha sido precisamente el de establecer un sistema de cooperación horizontal, y de plantear la colaboración entre las instituciones para la negociación de la cooperación técnica internacional y el financiamiento de las operaciones de desarrollo regional. En vista del esfuerzo que ustedes ya han desplegado, queda tan solo corroborar el apoyo decidido del Gobierno Ecuatoriano, en este caso a través de la institución rectora del desarrollo, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, para respaldaros en vuestro noble y valioso esfuerzo.

**SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO
ECONOMICO DEL ECUADOR**

CONFERENCIA PRONUNCIADA DURANTE EL CICLO DE CONFERENCIAS SOBRE LA ACTUALIDAD ECONOMICA DEL PAIS, ORGANIZADO POR EL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, SUCURSAL GUAYAQUIL, EN CONMEMORACION DE LAS FIESTAS DE OCTUBRE

Guayaquil, 4 de Octubre de 1978

"...MIENTRAS LA PERCEPCION NUESTRA ACERCA DEL DESARROLLO ESTA USUALMENTE PARCIALIZADA HACIA LAS MANIFESTACIONES CONCRETAS DE LA MODERNIZACION COMO LO SON LAS PRESAS HIDROELECTRICAS, LOS COMPLEJOS INDUSTRIALES Y PETROQUIMICOS, LA AGRICULTURA TECNIFICADA, LOS NUEVOS AEROPUERTOS, LAS AUTOPISTAS Y LA SOCIEDAD URBANO-INDUSTRIAL, NO DEBEMOS PERDER DE VISTA QUE A LA BASE DE TODO ESTO ESTA LA SALUD Y NUTRICION ADECUADA DE LOS HABITANTES, LA VIVIENDA DIGNA, LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS, Y EL TRABAJO PRODUCTIVO Y BIEN REMUNERADO PARA TODOS LOS ECUATORIANOS..."*

En los últimos meses la actualidad de prensa se ha visto convulsionada por una serie de noticias alarmantes acerca de la economía ecuatoriana que han preocupado sobremanera a la opinión ciudadana. Se habla y se escribe con liberalidad acerca del elevado ritmo de inflación, el déficit presupuestario, el endeudamiento externo, la falta de liquidez, la recesión económica que afecta sobremanera a los sectores productivos, la incertidumbre para la inversión, la baja en la producción agrícola, y la frágil posición de la balanza comercial y de pagos.

Lo que se aduce a través de los medios de comunicación es inquietante y será analizado debidamente más adelante. Por otra parte, el torrente de noticias alarmante oscurece la existencia de factores que, a mi juicio, son esenciales para entender la evolución de la economía ecuatoriana en los últimos años, su verdadera situación actual, y las perspectivas ante el futuro.

* Página No. 95

LA TRANSFORMACION ECONOMICA DEL ECUADOR HACIA FINALES DE LA DECADA DE LOS SETENTA

Es a todas vistas evidente el proceso de transformación económica que ha tenido la economía ecuatoriana en lo que transcurre de la década. A riesgo de sobreabundar en detalles cuantitativos quiero dar una serie de datos que dejan constancia patente de la transformación acontecida.

En el quinquenio del Plan Integral de Transformación y Desarrollo la economía ecuatoriana experimentó uno de los procesos de crecimiento más sobresalientes de toda América Latina. El Producto Nacional Bruto (PNB), que es la medida de la producción de bienes y servicios en la economía en un año dado, alcanzó una tasa real de crecimiento de 11.4 por ciento*. En los sectores productivos más destacados**, el de manufactura y minería alcanzó una tasa de crecimiento de 11.7 por ciento, la construcción 15.6 por ciento, la pesca 18.8 por ciento, y el sector agropecuario 5.3 por ciento. El sector de servicios gubernamentales que constituye un importante, y malentendido, elemento en la determinación del PNB alcanzó una tasa de crecimiento de 7.1 por ciento. Cabe destacar que en todos los sectores arriba mencionados, excepto en el de servicios gubernamentales, se superaron las tasas de crecimiento propuestas en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo.

Las tasas de crecimiento anotadas deben ser complementadas con los valores reales que demuestran en forma fehaciente el proceso de desarrollo económico. El cuadro siguiente muestra la evolución entre 1972 y 1977 de algunos de los principa-

* Precios constantes de 1970.

** Exceptuando la actividad petrolera, sector en el cual las tasas de crecimiento logradas en promedio durante los años del quinquenio fueron del 10 por ciento anual incluyendo los altos valores positivos de 1973 y 1974 y los valores negativos registrados en 1975 y 1977.

les componentes del PNB ecuatoriano (en miles de sucres de 1970).

	1972	1977
Producto Industrial	5671	10980
Sector Construcción	1441	3424
Actividades Comerciales	4435	7874
Sector Transporte y Comunicaciones	2319	4005
Producto Agrícola y Ganadero	9471	13296
Actividades Financieras y de Seguros	802	1771
Servicios Gubernamentales	3270	4913
Producto Nacional Bruto*	34275	64873

* Debido a la omisión de algunos sectores, el total no constituye la suma de las partes.

FUENTE: Junta Nacional de Planificación, Indicadores Socio-Económicos.

El desarrollo económico ecuatoriano se vió también substanciado en el crecimiento del sector externo:

Las exportaciones pasaron de US\$ 326 millones en 1972 a US\$ 1400 millones en 1977*. En la composición de la canasta de exportaciones hubo un crecimiento sensible de nuevos bienes y productos. Los productos tradicionales, unidos esta vez al petróleo, fueron preponderantes en un 89 por ciento del total a través del período. No obstante, las exportaciones de productos industrializados subieron de US\$ 34.7 millones en 1972 a US\$ 121 millones en 1976, mientras que las exportaciones de bienes manufacturados

* A precios corrientes de cada año.

subieron de US\$ 7 millones a US\$ 21 millones.

En el rubro de importaciones éstas subieron, asimismo, a un ritmo acelerado, demostrando la capacidad de absorción de la economía ecuatoriana. En total su ritmo de crecimiento durante el período del Plan fue de 17.4 por ciento anual, superando el ritmo de crecimiento de las exportaciones que fue de 16.4 por ciento. Cabe destacar entre las importaciones el rubro de bienes de capital y materias primas que sirvió para alimentar el acelerado crecimiento del sector industrial ecuatoriano.

Por último, dada su actualidad, cabe anotar cómo se vislumbró el proceso de desarrollo económico visto desde la óptica de las actividades del sector público y de la iniciativa privada. Existe la impresión generalizada que, en el quinquenio pasado, se afianzó un proceso de "estatización" económica. Veamos lo que pasó en la realidad.

Dentro de la determinación del consumo total en la economía, el consumo privado creció al 10.2 por ciento, mientras que el consumo público lo hizo al 6.6 por ciento. Los gastos de la administración pública tuvieron una evolución negativa en términos reales en los dos últimos años del período, en tanto que los gastos privados crecieron al 12.3 por ciento y 8.9 por ciento en 1976 y 1977, respectivamente.

Algo similar ocurrió con la formación bruta de capital. En el sector privado la inversión bruta acusó tasas progresivas de crecimiento de 11.2 por ciento en 1972—1973, 19.8 por ciento en 1974—1975, y 28.4 por ciento en 1976—1977. En el sector público, en contraste, dichas tasas de crecimiento fueron de 6.6 por ciento en 1972—1973, 11.4 por ciento en 1974—1975 y 3.7 por ciento en 1976—1977.

Tomando en cuenta que el consumo público constituye el

12 por ciento del total de consumo y la inversión pública el 30 por ciento del total de inversión, es fatuo sostener la teoría de una estatización económica. Asimismo, peca de estéril el alegar que ha habido un derroche de gasto público resultante en una hipertrofia burocrática del estado. Lo que sí se puede mantener es la importancia de la iniciativa privada en la economía ecuatoriana. Esta iniciativa ha sido uno de los principales determinantes para que se mantengan altas tasas de crecimiento en la economía, una vez pasado el impacto inicial del auge petrolero.

Todos estos acontecimientos han situado a la economía ecuatoriana en un plano de avanzada dentro del concierto latinoamericano, cuando tradicionalmente la situación fue de un rezago secular. El evidente progreso, empero, no ha acabado con algunas de las más patentes manifestaciones del subdesarrollo económico y social que nos aqueja. Es preocupación para el ente planificador el que subsista el marginamiento económico de aproximadamente la mitad de la población; que hayan desequilibrios entre el crecimiento de sectores estratégicos como agricultura e industria; que el proceso de desarrollo se halle polarizado en los centros metropolitanos de Quito y Guayaquil; que el ingreso nacional se halle aún concentrado en determinados grupos; que, como resultado de esa concentración, no exista aún un mercado interno extenso y con suficiente poder adquisitivo para permitir un crecimiento auto-sostenido; que subsistan serias distorsiones económicas a causa de los subsidios indiscriminados que aún persisten, y por la fragmentización de los mercados; que, en fin, los recursos disponibles a la nación sean acusadamente escasos frente a las necesidades apremiantes de los ecuatorianos.

Todos estos elementos de orden cuantitativo y cualitativo nos dan la perspectiva adecuada de la evolución económica de nuestro país: se ha andado un largo trecho pero queda aún mucho por hacer en la tarea de desarrollo, que es de todos los ecuatorianos.

LA COYUNTURA ECONOMICA DEL ECUADOR EN 1978

La economía ecuatoriana fue impulsada significativamente por la producción y comercialización del petróleo. Esto ocasionó que los primeros años del período analizado arriba fueran de un auge sin paralelos en la historia económica del país. Como veremos de inmediato, durante el período último, la actividad económica prosiguió en un ciclo de expansión, tope y desaceleración que es fácilmente detectable en economías que, como la nuestra, tienen un régimen capitalista o cuasi-capitalista.

Describiendo este ciclo, el Producto Nacional Bruto creció en un 18.7 por ciento entre 1972—1973, y en un 17.6 por ciento en 1973—1974. Luego empezó un sostenido descenso a un 9.8 por ciento en 1975—1976 y, finalmente, a un 6.4 por ciento en 1976—1977. Determinando este comportamiento en buena medida, la producción petrolera subió de S/.875 millones en 1972 a S/.7.238 millones en 1974 para luego estabilizarse y fluctuar entre S/.5.588 millones en 1975, S/.6.493 millones en 1976 y S/.5.963 millones en 1977. El subsector de agricultura describió una tendencia similar con tasas de más alto crecimiento hacia el principio del período, terminando con un más bajo crecimiento. Las tendencias contraccionarias de la actividad pública (ocasionada por los más bajos ingresos del petróleo) fueron, como se anotó arriba, sopesadas por la renovada actividad privada (particularmente la inversión en el sector de manufacturas), lo que le permitió a la economía mantener tasas aún relativamente altas de crecimiento.

La trayectoria observada para la economía indica que en los dos últimos años ésta vuelve a su cauce de crecimiento histórico que se lo puede concebir como un punto de equilibrio estable el cual, dada la dotación de recursos y capacidad productiva del país, marca el paso de su evolución económica. El rango de variación de la tasa histórica de crecimiento fluctúa entre 5 y 6.5 por ciento.

Esta evolución económica no es consistente con la generali-

zada noción de que la economía ecuatoriana se encuentra en una etapa de recesión debido a las políticas que se han tomado en materia monetaria y fiscal. La liberalidad exagerada con la que se emiten estos criterios hace pensar en lo fácil que es hacer política con la ciencia económica, puesto que ni siquiera se define que es lo que se quiere decir con recesión. En nuestro país se podría hablar de recesión económica si la tasa proyectada cayera significativamente por debajo de la tasa histórica y se aproximara hacia la tasa de crecimiento de la población. Por lo tanto, si la tasa de crecimiento baja de los niveles antes anotados, situándose en un crecimiento entre 3 y 3.5 por ciento es dable hablar de una recesión económica.

Veamos entonces como se está comportando la economía en lo que va de 1978:

En lo atinente al crecimiento económico, el Banco Central del Ecuador proyecta un crecimiento de 6.1 por ciento; las proyecciones de la Junta Nacional de Planificación son un poco más conservadoras y sitúan el crecimiento en 5.7 por ciento. Existe concordancia, empero, en lo que respecta al crecimiento del sector industrial (12 por ciento) y agrícola (3 por ciento).

En el campo financiero, el programa aprobado por la Junta Monetaria contempló un crecimiento de la emisión monetaria en 12 por ciento y del circulante en un 15 por ciento, lo cual es apropiado para una tasa de crecimiento económico de 6 por ciento que se ha proyectado y no puede asociarse con falta de liquidez en la economía. Nótese, por ejemplo, que la dotación de crédito del Banco Central del Ecuador a la banca privada se ha situado alrededor de los 10 mil millones de sucres, lo que constituye un 24 por ciento más del nivel alcanzado el año pasado.

En el frente externo es inconcebible hablar de una sobrevaloración del sucre y cualquier especulación en este sentido peca de ignorante. Comparado con el año pasado, la balanza comercial (valorando tanto exportaciones e importaciones en términos FOB)

muestra que las exportaciones entre enero y agosto de 1978 se sitúan en US\$ 946.1 millones, cuando en el mismo período en 1977 fueron de US\$ 812 millones lo que, de un año para el otro, implica un crecimiento de este rubro del orden del 16 por ciento. En el rubro de importaciones, durante el mismo período, éstas fueron de US\$ 876 millones en 1978 comparado con US\$ 820 millones en 1977, habiendo éstas crecido en un 6.9 por ciento. En consecuencia, mientras el año pasado existía un déficit de balanza comercial de US\$ 8 millones en ese período, hoy el superávit es de US\$ 70 millones en la misma cuenta.

En lo referente a la evolución del índice de precios, éste se sitúa en la actualidad en un 12.9 por ciento. En los últimos meses, empero, se ha notado una tendencia hacia la baja en la inflación, lo cual es saludable para la economía y, por ende, para la estabilidad del signo monetario. El amainamiento de las presiones inflacionarias, dicho sea de paso, es consecuente con el "enfriamiento" de la economía ecuatoriana en los últimos dos años, puesto que una economía "sobre-calentada" que crece a tasas superiores al 10 por ciento, y en condiciones de desequilibrio estructural, siempre conlleva fuertes presiones inflacionarias.

El déficit presupuestario, otra preocupación expresada en los medios de comunicación, está asociado con la idea del "derroche fiscal" de los últimos años. Esto, lo hemos comprobado, peca de impreciso puesto que las cifras sobre la evolución económica del país así lo han demostrado. Se ha dicho que el déficit se sitúa en un 25 por ciento de los gastos programados en el presupuesto del Estado. Sin embargo, el déficit es más conveniente analizarlo una vez transcurrido el ejercicio. El Ministro de Finanzas, que es la autoridad en esta materia, ha situado el déficit en S/.2.500 millones. En la medida en que la captación fiscal mejore y se continúe con la política de austeridad observada por el Gobierno, que a mí personalmente me consta, podría situarse el déficit en renglones aún menores. Quiero dejar constancia, sin embargo, que la austeridad fiscal es contraccionaria en la economía. En consecuencia,

aquellos sectores de la opinión que vociferan contra el "exceso de gasto público" carecen de fundamento, por su propia argumentación, para clamar contra la "contracción de la economía".

El endeudamiento externo es, asimismo, otro tópico de mucha actualidad y polémica. El endeudamiento también se lo asocia con el "derroche fiscal" anotado anteriormente. La realidad es que el grueso de los recursos captados sirven de manera específica para solventar gastos de desarrollo que son apremiantes para el país. En 1977, por ejemplo, se contrataron US\$ 787.8 millones de deuda pública externa. Los recursos fueron distribuidos de manera que US\$ 301.3 millones fueron destinados a la infraestructura económica (que comprende riego, electrificación y transporte); un total de US\$ 167.2 millones fueron distribuidos para la infraestructura social en proyectos de agua potable y salud; US\$ 237.1 millones para los sectores de producción (agricultura e industria, con participación mayoritaria de industria por US\$ 210.6 millones); y US\$ 84.2 millones para otros fines que incluyeron la capitalización del FONADE, y US\$ 8.2 millones para fines de apoyo al presupuesto.

Al analizar el endeudamiento externo se deben tomar en cuenta tanto los aspectos atinentes a la captación de recursos como a su utilización. El país tiene necesidades ingentes de desarrollo y la opinión pública demanda acciones y obras concretas a corto plazo. ¿Cuál debe ser, entonces, la política de endeudamiento externo?

La pregunta no puede ser respondida aquí en toda su extensión y rigor. No obstante, el endeudamiento, que constituye un instrumento para el desarrollo económico, debe ser contratado en base al análisis de los montos, plazos, términos financieros y usos anticipados para los recursos. El crecimiento de los saldos deudores en la deuda pública ha sido restringido en este año al establecerse un cupo de endeudamiento de US\$ 380 millones, según el programa financiero de la Junta Monetaria, el cual está siendo ob-

servado fielmente. Es justamente en base a este conservadorismo fiscal que nuestro país goza de excelente reputación en los mercados crediticios y de capital. En caso de que los mercados internacionales hubieran detectado una conducta irresponsable por parte de las autoridades fiscales, la reacción habría sido ya contundente. Esto es, no sólo se hubieran endurecido las condiciones de crédito (que de paso han mejorado en los últimos meses), sino que se hubiera cerrado el acceso al mercado.

PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO ECONOMICO DEL ECUADOR EN EL PROXIMO QUINQUENIO

La argumentación sostenida hasta aquí no constituye una apología de la política económica gubernamental, mas sí un ordenamiento sistemático e interpretación de los hechos económicos acaecidos últimamente. De hecho se dice comunmente, que la tarea de los economistas es la de tratar a un paciente que se encuentra perennemente dolido. A fin de propender al bienestar económico del país debemos discernir las tendencias de la economía para ver cuáles son las posibles áreas de problemas que a la postre puedan afectar su progreso.

En esta visión de perspectivas al futuro, nuestra fundamental preocupación es de carácter psicológico antes que económico: debemos desterrar, de una vez por todas, la idea de que somos un país petrolero con excedente de recursos.

Vivir dentro de los medios disponibles a la nación es un principio tan sano como si se lo aplicásemos a una familia o a un individuo. Tradicionalmente nuestra captación de recursos para la capitalización de la economía ecuatoriana ha sido mediante la acumulación de divisas obtenidas por las exportaciones. De ahí la importancia fundamental de velar por el bienestar de nuestra balanza de pagos.

En vista de ello podemos acotar que, mientras la coyuntura

económica internacional fue favorable para el sector externo en el quinquenio pasado, tanto por la expansión en el volumen de las exportaciones como por los favorables términos de intercambio de nuestros productos, esta situación se puede ver erosionada en el futuro inmediato. Los precios internacionales del café y cacao, que son rubros principalísimos de exportación, se han hallado a la baja en los últimos dieciocho meses y difícilmente lograrán un repunte tan significativo como el que tuvieron hacia el año 1976. Los precios del azúcar continúan deprimidos a tal punto que no se cubren los costos de producción. Los precios del banano se han mantenido estables por más de una década y las condiciones de competencia son siempre duras en este producto.

Por otra parte, las perspectivas del petróleo no son precisamente halagadoras. En las tendencias actuales de producción, dadas las reservas probadas y las condiciones conocidas de los campos petrolíferos, se proyecta que la producción descienda de 71.7 millones de barriles en 1979, a 64.1 millones de barriles en 1983 y 43 millones en 1988. El consumo, por otra parte, si creciese a una tasa de 13.2 por ciento (que está por debajo del nivel registrado en los últimos años), subiría de 24.4 millones de barriles en 1979 a 40 millones en 1983 y a 74.4 millones en 1988. Como consecuencia de esta tendencia, el excedente exportable bajaría de 47.3 millones de barriles en 1979 a 24.1 millones en 1983, terminando el decenio con una importación neta de 31.4 millones de barriles en 1988.

Estas proyecciones podrán ser corregidas si hay por una parte una incorporación significativa de reservas probadas, y si se adoptan las políticas tendientes a restringir el consumo desordenado y derrochador de los derivados de hidrocarburos. Lo cierto es que si bien el sector petrolero continuará siendo uno de los sectores estratégicos de la economía, su ponderación dentro de ésta no será de un carácter igual al que lo fue en los años inmediatamente precedentes. La economía ecuatoriana, en otras palabras, ha llegado a un plano diferente en su evolución y ha "absorbido" el

efecto del petróleo como determinante del crecimiento económico.

Esta conclusión nos lleva a la reflexión que nuestra tarea es la de aunar el potencial real de crecimiento de la economía. Es por ello que hemos venido insistiendo en la necesidad de fomentar decididamente la agricultura, la ganadería y la pesca, y de reformular la política de desarrollo industrial.

La evolución última de la agricultura no es satisfactoria. Consciente de este problema, el gobierno ha analizado y terminado de considerar la expedición de una nueva Ley de Fomento Agropecuario y ha apoyado decididamente la capitalización del Banco Nacional de Fomento; asimismo, el Banco Central se encuentra estudiando la adopción de nuevas fórmulas y mecanismos favorables a la ampliación del crédito a la agricultura. En forma general, se precisa tomar todas las medidas tendientes a expandir la producción agrícola tanto para consumo interno como para la exportación, a diversificar la producción exportable, a conquistar nuevos mercados, y a ampliar el valor agregado de la actividad mediante la apropiada integración de la agricultura y la industria. La programación económica planteada en forma inicial por la Junta Nacional de Planificación para el próximo quinquenio le da primera prioridad al desarrollo de la agricultura en particular, y del sector primario de la economía en general.

El sector industrial es otro sector estratégico del desarrollo. Es concomitante que, con la modernización del país, vaya ganando cada día mayor importancia el proceso de industrialización. Empero, el proceso de sustitución de importaciones a ultranza debe dar paso a una decidida estrategia de optimización de los procesos industriales netos del país, y al énfasis en las exportaciones antes que en la sustitución de importaciones. Ampliados estos criterios, los lineamientos de la política podrían contemplar una racionalización de las inversiones industriales en base a un señalamiento minucioso de prioridades; se incentivaría la producción de bienes exportables como primera prioridad, y de bienes importables cuya producción

local es factible bajo condiciones de eficiencia económica, como segunda prioridad. Asimismo, los incentivos estarían graduados de forma tal que incentiven la eficiencia en la producción, y la utilización adecuada de nuestro más abundante factor de producción que es la mano de obra. De esta forma, se buscaría la ampliación del mercado interno a través del empleo productivo adecuadamente remunerado, y se racionalizaría el empleo del capital para evitar la sobreinversión. Los incentivos a las exportaciones serían sobre la base del valor agregado y no sobre los valores exportables, lo que no tiene racionalidad económica adecuada. Finalmente, se revisarían los incentivos de orden tributario a fin de que no se afecten adversamente los intereses de la caja fiscal.

Estas consideraciones cubren sólo una parte exigua de las preocupaciones del ente planificador. Hay renglones estratégicos como las políticas de energía, transporte e infraestructura, racionalización fiscal, y desarrollo social y cumplimiento de las necesidades básicas entre otras, que tan sólo puedo mencionar sin analizar. Mientras la percepción nuestra acerca del desarrollo está usualmente parcializada hacia las manifestaciones concretas de la modernización como son las presas hidroeléctricas, los complejos industriales y petroquímicos, la agricultura tecnificada, los nuevos aeropuertos, las autopistas, y la sociedad urbano-industrial, no debemos perder de vista que a la base de todo esto está la salud y nutrición adecuada de los habitantes, la vivienda digna, las oportunidades educativas y el trabajo productivo y bien remunerado para todos los ecuatorianos. En el sector público en general, y en la planificación en particular, debemos estar siempre conscientes de todas nuestras necesidades y de su interrelación, para así poder servir efectivamente al país.

Quiero demostrar con esta aseveración que la gran tarea del desarrollo ecuatoriano continúa.

A manera de epílogo deseo dejar las siguientes conclusiones básicas sobre las características y tareas fundamentales de la políti-

ca económica en el quinquenio venidero que, a mi manera de ver, podrían ser consideradas como pautas programáticas:

- Facilitación de la inversión privada en los campos críticos de la producción.
- Fomento sistemático a las exportaciones.
- Ampliación del mercado interno mediante políticas de empleo y redistribución del ingreso.
- Contención de las presiones inflacionarias.
- Robustecimiento de la gestión fiscal mediante el fortalecimiento de las finanzas públicas.
- Reforzamiento de la capacidad de planificación y programación gubernamental.
- Concreción del apoyo prioritario al sector agrícola.
- Reformulación de la estrategia de desarrollo industrial.
- Establecimiento de políticas sistemáticas para la generación de recursos humanos como fuente primordial de la actividad productiva.
- Reordenamiento del rol del sector petróleo dentro de la economía nacional.

*DISCURSO PRONUNCIADO EN OCASION DEL ACTO INAUGURAL
DEL PROGRAMA DE MAESTRIA EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO
DE LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
(FLACSO)*

Quito, 23 de Octubre de 1978

**"... EL VALOR PRIMARIO DE UNA BUENA TEORIA SE
BASA EN LAS PAUTAS QUE ESTA DE PARA RESOLVER
PROBLEMAS DE ORDEN PRACTICO..." ***

Por delegación del Gobierno del Ecuador, me cabe en esta oportunidad, intervenir en la inauguración de un evento al que nuestro país otorga singular importancia. La labor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales ha adquirido reconocida trascendencia en el Ecuador, por cuanto se ha constituido en un baluarte académico generador de ideas y emprendedor de acciones tendientes a la mayor comprensión del proceso de desarrollo latinoamericano, y ecuatoriano en particular.

La comprensión de los fenómenos que se designan bajo la rúbrica de desarrollo es un elemento crítico dentro del mismo proceso de gestión endógena y libre de la dependencia económica, política y cultural que nuestros pueblos desean lograr. Por ello, al interrogante acerca de qué valor tiene un programa de esta naturaleza, la respuesta debe fundamentarse en consideraciones de orden teórico y práctico.

En lo teórico, es menester proseguir en el empeño de dilucidar una teoría nuestra que explique de forma adecuada las causas y consecuencias de la transformación de los pueblos. Mucho camino se ha andado desde los primeros albores de la CEPAL, y puede decirse que se ha alcanzado ya el consenso teórico acerca de la integración de las múltiples disciplinas sociales que conforman el marco analítico del proceso de desarrollo. Empero, esta integración general necesita ser articulada aún de manera más detallada para lograr una interpretación más rigurosa, no sólo de la interrelación de los fenómenos económicos, sociales, políticos y culturales

* Página No. 102

que determinan el que una economía crezca y una sociedad prospere, sino de la naturaleza cambiante de dichas interrelaciones.

El valor primario de una buena teoría se basa en las pautas que ésta dé para resolver problemas de orden práctico. En consecuencia, las virtudes de la teoría son la rigurosidad analítica, la capacidad de sintetización de la realidad para su correcta interpretación, y la relevancia para su aplicación en situaciones reales. En el Ecuador nos hallamos empeñados en afinar nuevos conceptos de desarrollo que, de hecho, redunden en una mejor práctica y manejo de la política pública.

Este es un imperativo ocasionado por el mismo proceso de desarrollo que se ha vivido en nuestro país en el último quinquenio. De ser una sociedad predominantemente rural hemos pasado a constituir una sociedad en la que se advierten características urbano-industriales; se ha robustecido en forma significativa la clase media; se han revolucionado las comunicaciones; se ha dotado al país de una infraestructura física y de servicios públicos de importante magnitud; y se han iniciado importantes esfuerzos a fin de atender las necesidades humanas más apremiantes a través de programas de educación, salud, vivienda y saneamiento ambiental. A pesar de ello, y común con muchos países del hemisferio, nos hallamos todavía asaltados por la problemática de la coexistencia del progreso con la miseria y del privilegio económico con la privación de las necesidades básicas de grandes sectores de la población nacional.

El Gobierno del Ecuador está plenamente percatado de estos problemas. Y es manifestación concreta de su preocupación el que organismos especializados como el que me honro en presidir, y como el Banco Central del Ecuador, que por su acción sin precedentes ha centrado una presencia de vanguardia en el ámbito de instituciones monetarias de latinoamérica, estemos empeñados en enrumbar el proceso de desarrollo del Ecuador por caminos que favorezcan fundamentalmente a la mayoría de ecuatorianos. Esta

caracterización de la coyuntura actual en el desarrollo no es un problema que exclusivamente atañe al Ecuador. Si he abundado en detalles explicativos de nuestro país es por la proximidad de la experiencia. Pero en realidad se trata de un planteamiento muy válido para Latinoamérica.

A fin de lograr estos objetivos de replanteamiento de la estrategia de desarrollo debemos contar no tan sólo con la mística de trabajo que es elemento imprescindible para montar el esfuerzo; debemos, fundamentalmente, contar con el aporte conceptual para poder hilar las múltiples temáticas del desarrollo en una temática de conjunto que sea coherente, práctica, y políticamente factible.

El progreso de las ciencias sociales y exactas y la tecnología en los últimos años reviste tales características que éstas nos brindan instrumentos idóneos para hacer más efectiva la planificación y la ejecución de políticas de desarrollo en la región. En anteriores etapas la naturaleza de estas decisiones era más simple por cuanto nuestro conocimiento era más limitado y las opciones estaban más claramente delineadas. Esa simplicidad, no en tanto, es cosa del pasado. Si anteriormente todas las inversiones eran prioritarias porque todo faltaba, hoy en día cabe tener noción de las prioridades; asimismo, si en el pasado la cuantía de las inversiones era marginal, hoy en día, cuando solamente los estudios de preinversión cuestan lo que antes costaban las obras, una decisión mal tomada puede arruinar la bonanza económica de un país. El desafío aquí esbozado es, pues, de orden conceptual.

Como Presidente de la Junta Nacional de Planificación, institución coordinadora entre el Gobierno Nacional y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, dejo constancia de mi felicitación por el logro alcanzado por ella, a través de la Sede Académica de Quito, toda vez que la realización de este curso pone en alto no solamente el nombre de la FLACSO sino el de la República del Ecuador. Mi felicitación también para las entidades y personas que

se han encargado de su organización; para funcionarios como el señor Licenciado Gonzalo Abad Ortiz, Director de la Sede Académica de Quito. Igualmente, al grupo de intelectuales ecuatorianos que en unión de colegas de otras nacionalidades han hecho posible la realidad de esta idea. Ellos pueden enorgullecerse de su aporte espiritual e intelectual. La responsabilidad de la FLACSO, es capital. El Gobierno Ecuatoriano cree en el empeño puesto en marcha, como también en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y en su capacidad de llevar adelante la misión que se ha propuesto.

Por lo que antecede, es motivo de especial honor para quien os habla, declarar inaugurado este programa de estudios de desarrollo a nivel de post-grado. Tengo la seguridad de que al final de esta empresa todos vosotros estaréis en capacidad de aportar más para el país, y formar más tarde un grupo influyente de expertos en desarrollo a nivel continental.

*DISCURSO PRONUNCIADO EN SESION DE JUNTA MONETARIA EN
HOMENAJE AL DR. RODRIGO ESPINOSA BERMEO, GERENTE
GENERAL DEL BANCO CENTRAL, CON MOTIVO DE SU ELECCION
AL CARGO DE PRESIDENTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS
MONETARIOS LATINOAMERICANOS (CEMLA)*

Quito, 8 de Noviembre de 1978

"... EL EJECUTIVO DEBE ESTAR DOTADO DE LA SUFICIENTE CAPACIDAD PARA RECONOCER EL VALOR DE SU MISION Y DE LAS LIMITACIONES BAJO LAS QUE OPERA, ASI COMO DEBE SABER PLANTEAR LAS PREGUNTAS ADECUADAS ANTES QUE IDEAR SOLUCIONES FICTICIAS O FALACES..." *

Quiero aprovechar la gentil deferencia que usted me ha hecho, señor Presidente, para reflexionar unos momentos acerca del significado de lo que es servir al interés público y colectivo, y, de cómo nuestro buen amigo Rodrigo Espinosa personifica y practica esa tarea.

El manejar los intereses del Estado y la Nación ecuatoriana es tarea compleja. El interés público, en oposición al interés privado, es una concepción ideal de las acciones que, de la forma más fiel posible, deben atender los anhelos y necesidades de la colectividad de manera inmediata o mediata. Servir al interés público, en consecuencia, implica tener conciencia en todas las decisiones y acciones que la parcialización acomodaticia a determinados grupos o intereses, por prominentes que estos fueren, debe ceder paso a la atención prioritaria de lo que a la postre redundará en el bien mayor de todos los ecuatorianos.

El servicio público implica, primero que todo, servicio para la colectividad. Es por ello que aquellos que cumplen tareas de alta responsabilidad, deben saber discernir y sopesar los méritos y costos (no sólo pecuniarios) de los múltiples planteamientos que su acción requiere. Son cualidades esenciales para el cumplimiento

* Página No. 110

adecuado del servicio público el ser justo, pero firme; amigable, pero exigente; sencillo, pero correcto; y asequible pero imparcial.

El servicio público demanda sacrificios, pero entraña profundos motivos de satisfacción. Servir al interés colectivo no reconoce horas y desafía localización geográfica; puede atentar contra la salud física de la persona y aún quebrantar la vida familiar. La recompensa para esto no radica en las remuneraciones pecuniarias, ni en los halagos superficiales y zalameros. El fundamento primordial de satisfacción en el servicio público nace de la posibilidad de intervenir en el ordenamiento del pacto social, y en la oportunidad de ayudar a normar el cambio. El halago de la labor cumplida se lo siente cuando se conceptualizan apropiadamente los temas de la política pública, se busca y alcanza el apoyo político a nivel gubernamental, se educa a la opinión pública, y se inician o continúan las acciones en base del bien común.

Es por ello que la ideología aquí planteada acerca del servicio público implica que el ejecutivo debe estar dotado de la suficiente capacidad para reconocer el valor de su misión y de las limitaciones bajo las que opera, así como debe saber plantear las preguntas adecuadas antes que idear soluciones ficticias o falaces. Servir al interés público implica ser honesto, intelectual y materialmente. La deshonestidad es el símbolo más bajo, sin embargo de conspicuo, de la prostitución de la integridad individual. En un plano de alta generalidad, el ejecutivo debe ser realista y reconocer los momentos políticos adecuados. Debe tener sentido del legado histórico como patrimonio básico de la nacionalidad. Debe, en definitiva, estar imbuido del sentimiento que es a través del esfuerzo mancomunado, comprometiendo el apoyo de la opinión pública, que verdaderamente se puede llevar adelante la tarea continua e ininterrumpida de hacer patria.

Le rendimos homenaje hoy a Rodrigo Espinosa, puesto que él ha alcanzado un sitio de prominencia en el seno del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Pero, señor Presidente, us-

ted y todos los que hacemos la Junta Monetaria sabemos que la trayectoria de Rodrigo Espinosa va mucho más allá del cargo de Presidente del CEMLA; sabemos que las bases de su trayectoria y actual trascendencia como eje de la política económica nacional, se ha fraguado en el trabajo tesonero, innovador y altamente idóneo, trabajo de todos los días, que Rodrigo desempeña desde la Gerencia General del Banco Central del Ecuador.

La sistematización de la política monetaria en el país diseñando programas financieros objetivos y utilizando mecanismos que ayudan al desarrollo de capital a través de la colocación de valores es obra fundamental de nuestro Gerente General. Así lo es también la preocupación por el rescate y valorización de nuestro patrimonio histórico y cultural. El alto sentido de justicia social y preocupación primaria por los intereses de los postergados, que aún hoy en esta era de relativa plenitud constituyen una buena parte de nuestros conciudadanos, ha sido también característica del doctor Espinosa.

Los resultados concretos son evidentes: en los últimos años ha habido un ordenamiento cabal de la política monetaria, y de la gestión del sector financiero. El país ha vivido una de sus épocas más prolongadas de prosperidad y paz social. Se ha materializado el apoyo sistemático, como política de Gobierno, a los sectores marginados a través de FODERUMA y de sus mecanismos complementarios. Se ha librado una lucha encarnizada contra la inflación y se ha conseguido bajarla del nivel digitor. Se han logrado altas tasas de crecimiento económico manteniendo una adecuada liquidez, a las cuales ha respondido favorablemente la iniciativa privada. Se han enriquecido museos, organizado concursos de música y composición escrita, sumando de esta manera, el potencial intelectual y creador de los ecuatorianos.

Este listado aparentemente desordenado de acciones concurrentes e iniciativas atestiguan, de forma fundamental, el carácter polifacético de la gestión de Rodrigo Espinosa en el Banco Central.

El se ha sabido granjear el cariño de muchos pero fundamentalmente el respeto de todos. El cariño porque Rodrigo es una persona esencialmente genuina, sencilla y despojada de cualquier pretensión artificial, o aún de las que, por su elevado cargo le serían enteramente justificables. Pero es el respeto lo que más cuenta. Como lo implica mis reflexiones iniciales, el bien común rara vez se lo puede servir si no es a costa de herir, en determinados momentos, intereses individuales o de grupo. Por ello, si todo lo que el ejecutivo público mereciere fuera cariño, sabríamos de hecho que hay algo fundamentalmente errado y equivocado con su gestión. Es el caso que Rodrigo es una de las personas más respetadas en el sector público por su inteligencia, compasión, honestidad y conducta rectilínea. No que esto implique estar de acuerdo con todas y cada una de sus acciones e iniciativas, pues esto también estaría fundamentalmente errado. La determinación de lo que es el interés común no es un proceso de resolución unilateral, y sé que Rodrigo Espinosa está consciente de que el consenso, o el acuerdo que no se está de acuerdo, proviene de la discusión siempre civilizada como le corresponde a una colectividad como la nuestra.

Son todas estas las razones que nos impelen a rendir nuestro homenaje de hoy, señor Presidente. Por mi conocimiento personal de Rodrigo sé que sus dotes, su filosofía y su acción se acoplan a los criterios e ideología del servicio público en pro del interés colectivo que mencionara al inicio de mi intervención. Es, por ello, un mérito del actual Gobierno el haber reconocido los dotes del doctor Espinosa al investirle con el altísimo cargo que ostenta. Es, asimismo, para bien de nuestra Patria contar con hijos de la valía de Rodrigo Espinosa. Y es un privilegio para nosotros ser sus colegas y amigos.

PROBLEMAS, PERSPECTIVAS Y POLITICAS DEL SECTOR INDUSTRIAL

CONFERENCIA PRONUNCIADA DURANTE EL CICLO DE CONFERENCIAS SOBRE EL TEMA "ANALISIS Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO INDUSTRIAL ECUATORIANO" ORGANIZADO POR EL CENTRO DE DESARROLLO INDUSTRIAL DEL ECUADOR (CENDES)

Quito, 25 de Enero de 1979

“... ES POLITICA SANA SUSTITUIR LA IMPORTACION DE CIERTOS BIENES BASICOS O PRODUCTOS DE POTENCIAL MERCADO BAJO CONDICIONES COMPETITIVAS, ATENDIENDO A LAS REGLAS DE EFICIENCIA ECONOMICA; ES POLITICA ERRONEA ABOCARSE A LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES CUANDO ESTA POLITICA ACARREA UN PROCESO ARTIFICIAL DE INDUSTRIALIZACION...”

El desarrollo del sector industrial constituye, sin lugar a dudas, uno de los verdaderos puntales del futuro desarrollo económico del Ecuador. Es oportuno, entonces, reflexionar por un momento acerca de algunos principios básicos y esclarecimientos elementales que vale la pena tomar en cuenta antes de abordar el tema central de esta disertación: los problemas, perspectivas y políticas del sector industrial en el contexto del desarrollo nacional.

Quisiera indicar, en primer término, que los conceptos que expondré en esta ocasión, asumen la perspectiva global de la planificación, la cual trata de conciliar la multitud de políticas sectoriales existentes en un todo coherente. La visión de la Junta Nacional de Planificación es, por ello, más amplia que la de cualquier ministerio o instituto especializado, constatándose que el tema del desarrollo industrial constituye uno de los bloques de análisis, muy importante por cierto, pero no el único.

Es oportuno recordar, asimismo, que siendo la Economía la ciencia que nos enseña a optimizar la utilización de recursos escasos, la aplicación de esta norma en la planificación del desarrollo

constituye uno de los principios básicos de nuestra labor.

Por último, es importante considerar, también otro de los conceptos básicos en la Ciencia Económica, cual es el de costo de oportunidad. Bajo este concepto se entiende que el costo de cualquier actividad económica está determinado no por el costo intrínseco de lo que se hace, sino por lo que se deja de hacer al invertir los recursos (escasos) de una economía en esa actividad. El momento en que un país decide sentar una política de desarrollo determinada, ello significa que, necesariamente, deja de perseguir una política alternativa. El costo de oportunidad es, entonces, un principio de importancia fundamental dentro del marco conceptual que rige la tarea del ente planificador, pues éste determinará, en gran parte, la eficiencia económica de una política de desarrollo dada.

Para recapitular, hemos planteado hasta el momento tres ideas básicas, que son las siguientes:

1. En la perspectiva de la planificación, el desarrollo del sector industrial se sitúa dentro de un marco global de desarrollo;
2. La planificación del desarrollo trata de optimizar la utilización de recursos escasos, de lo que se desprende que,
3. Si lo que se quiere lograr al plantear una estrategia determinada es la utilización eficiente de recursos escasos, el planificador debe ser consciente de que la estrategia de desarrollo trazada es, efectivamente, la más adecuada en términos de costo de oportunidad; y de que el costo de dicha estrategia está determinado por lo que se deja de hacer al perseguirla.

De estas tres premisas se desprende como corolario que el desarrollo industrial debe ser concordante con ciertos cánones básicos de economía y desarrollo, en cuanto a la especialización y al tamaño de la producción (economías de escala), la propiedad de

los medios de producción y la relación del desarrollo industrial con la dotación de recursos de la economía.

Perfil Industrial del Ecuador

Es oportuno explicitar a este punto, qué se entiende por industrialización. La industrialización se define, generalmente, como aquella instancia en que comienza a surgir una infraestructura de producción consistente en grandes factorías que producen bienes materiales de consumo masivo. De acuerdo a esta definición, podemos afirmar que en el Ecuador hemos tenido, en los últimos años, un proceso de industrialización importante. Sin embargo, dadas las características del Ecuador y su dotación de recursos, la concepción convencional de la industrialización debe ampliarse en nuestro caso para incluir a la pequeña industria, que constituye la mayor parte del sector en cuanto a empleo, así también como la agroindustria, que es la base de las exportaciones industrializadas.

El sector industrial ecuatoriano se caracteriza por la producción predominante de bienes de consumo no duradero y bienes de uso intermedio. La producción de bienes de uso intermedio es un proceso que se ha venido consolidando en el país durante la última década; la producción de bienes de consumo duradero, que constituye uno de los elementos claves de la industrialización en los países actualmente desarrollados, exhibe aún un grado relativamente incipiente; mientras que la producción de bienes de capital, que tal vez constituye el grado más avanzado del proceso de industrialización, es el elemento más exiguo dentro de nuestro proceso de industrialización.

El sector industrial tiene un rol importante en la determinación del Producto Nacional Bruto, puesto que hoy en día su ponderación es del orden del 18 por ciento. No obstante, el empleo industrial representa tan sólo el 2.5 por ciento del total del empleo en la economía ecuatoriana. Por otra parte, la absorción anual del empleo en la industria manufacturera en relación al total de la

oferta en un año dado, es del 10 por ciento; el 90 por ciento de la población que ingresa al mercado laboral tiene que hallar empleo en otros sectores de la economía.

Otra de las características de nuestro sector industrial es que éste, en su mayor parte, es un aparato industrial de pequeña industria, de industria artesanal en plantas que emplean tecnologías relativamente rudimentarias. Es debido a ello que si bien la pequeña industria emplea al 75 por ciento de los efectivos del sector, su participación en el valor agregado industrial total alcanza tan sólo 30 por ciento. Nuestro sector industrial, por otra parte, depende en buena medida de la utilización de materia prima importada; alrededor del 50 por ciento de la materia prima utilizada en el sector es importada. En promedio, el valor agregado nacional se halla por debajo del 30 por ciento en el subsector de manufacturas.

El sector industrial ha experimentado, asimismo, y principalmente en los últimos años, un proceso de descentralización geográfica de no poca significación. Sin embargo, a la luz de un examen un tanto más prolijo, se aprecia que este proceso de descentralización está a menudo basado en consideraciones aleatorias antes que en principios rigurosos de especialización industrial de acuerdo a la dotación de recursos y factores. Esto significa que muchas industrias son ubicadas en determinadas zonas en base a elementos de juicio que, en mi concepto, poco o nada tienen que ver con planteamientos de orden económico.

Los Problemas Básicos del Desarrollo Industrial Ecuatoriano

Es importante, entonces, determinar los problemas básicos que el sector enfrenta, a fin de poder efectuar un diagnóstico del estado actual del desarrollo industrial y determinar pautas de acción a seguir, en función de las prioridades del desarrollo nacionales y las opciones que se plantean.

En primer lugar, existe actualmente una distorsión en la uti-

lización de factores. La relación capital-trabajo en la industria nacional ha subido aproximadamente de S/.400.000 en 1974 a S/. 900.000 en 1978, lo cual significa que para crear un empleo en el sector industrial manufacturero se requiere una inversión de S/.900.000. La relación capital-trabajo de la industria ecuatoriana, en el contexto de los países en vías de desarrollo, es una de las más altas del mundo. En el caso de Argelia, por ejemplo, que si bien no es una economía con la misma dotación de recursos que el Ecuador sí tiene recursos abundantes en gas y petróleo, y genera industrias de utilización intensiva de capital, la relación capital-trabajo es U.S. \$15.000 inferior que en el caso del Ecuador, donde ésta asciende a U.S. \$35.000.

El problema señalado es materia de constante preocupación para la Junta Nacional de Planificación, pues consideramos que en la economía ecuatoriana, que es abundante en mano de obra y escaso capital, la falta de empleo productivo es uno de los problemas más graves que enfrenta el país, problema que atenta contra el desarrollo sostenido de la economía y el bienestar social de la población.

Otro de los problemas básicos que se advierten en la evolución más reciente del desarrollo industrial ecuatoriano tiene que ver con la balanza de pagos. En el año 1977 las importaciones de bienes de capital y materias primas para alimentar el aparato industrial ascendieron a US\$ 750.000.000. Por otra parte, alrededor de S/.22.000'000.000 de importación ingresaron sin recargos arancelarios o con recargos arancelarios mínimos, afectando negativamente la caja fiscal.

Puede argumentarse, no sin razón, que las importaciones de bienes de capital y materias primas han sido esenciales para fomentar el desarrollo industrial del país. Empero, los costos y beneficios de perseguir una política de importación creciente de bienes de capital y materias primas para fomentar la industria debe evaluarse tomando en cuenta el problema de balanza de pagos del país, que en mi concepto, constituirá uno de los problemas más serios

que deberá enfrentar el Ecuador en la próxima década. A la luz de esta realidad no es recomendable seguir embarcados en un modelo de desarrollo industrial cuya sustención depende, fundamentalmente, de la importación creciente de bienes de capital y materias primas.

Es menester reconocer, además, que la política de sustitución de importaciones se ha llevado adelante en el Ecuador de forma agresiva. Si bien existen fundamentos que justifican la sustitución de determinados rubros de importación (específicamente, cuando existe el potencial de producción y mercado en condiciones competitivas), la sustitución de importaciones practicada en el país ha sido por lo general orientada hacia la sustitución de bienes terminados por bienes intermedios, distorsionando los precios al incentivar la importación de partes y repuestos para poder armarlos localmente y desincentivar la importación de bienes terminados.

Dicho de otro modo, la sustitución de importaciones per se no es aconsejable, particularmente cuando se la lleva a grados extremos de creación de lo que la opinión pública reconoce como "falsa industria". Por lo tanto, es política sana sustituir la importación de ciertos bienes básicos o productos de potencial mercado bajo condiciones competitivas, atendiendo a las reglas de eficiencia económica; es política errónea abocarse a la sustitución de importaciones cuando la prosecución de esta política acarrea un proceso artificial de industrialización. La industrialización debe atenerse al principio de optimización del valor agregado, variable fundamental en la determinación del éxito de una política de desarrollo industrial: en la medida en que estemos optimizando nuestro valor agregado estaremos optimizando la transformación industrial del país.

Otro de los problemas que aqueja al sector industrial del Ecuador es el de la ineficiencia en la producción. Esta se refleja en la calidad de los productos que consumimos, muchos de los cuales

no pasarían la prueba de un estricto control de calidad. La ineficiencia en la producción se refleja, asimismo, en la limitada utilización actual de la capacidad instalada de las industrias nacionales, que en el mejor de los casos es del 88 por ciento. La existencia de un remanente de capacidad instalada infla los costos de producción por unidad, y es generadora por lo tanto de presiones inflacionarias. La utilización limitada de la planta instalada refuerza, además, las tendencias existentes a la sobreinversión, ya que da la pauta para argumentar ante el Comité de Fomento Industrial que ya existe la capacidad instalada para determinado renglón industrial, y por lo tanto, la instalación de una nueva industria en la misma rama es innecesaria. Con ello, las tendencias monopólicas se ven reforzadas.

Concomitantemente, varias de las características identificadas en el proceso de industrialización tales como un valor añadido relativamente limitado, una dependencia todavía acentuada en la importación de bienes e insumos y tendencias a la sobreinversión y al monopolio, acentúan el problema de la concentración del ingreso.

Si bien es cierto que el proceso de desarrollo experimentado en el Ecuador en el último quinquenio ha significado una considerable mejora del ingreso en las áreas urbanas, como consecuencia de un proceso de modernización de estas áreas que ha permitido el ingreso de gran número de ecuatorianos al sector productivo, la marginación de alrededor de 42 por ciento de la población ecuatoriana subsiste. Es decir, casi la mitad de la población ecuatoriana no participa adecuadamente en el proceso de desarrollo nacional. Siendo la industrialización un proceso de medular importancia para nuestro desarrollo, éste no ha tenido la capacidad de crear suficientes empleos. Si la relación capital-trabajo, por ejemplo, fuese la mitad de lo que es, se crearían 20.000 empleos anuales de los 60.000 que es necesario crear. De esta forma, habrían 10.000 familias más que tendrían capacidad efectiva de compra lo cual redundaría en beneficio del desarrollo industrial por la consecuente

ampliación del mercado local.

En el Ecuador se han afianzado las actitudes típicas de una economía de frontera. Me explico: bajo cánones adecuados de rentabilidad económica y de estabilidad institucional y política, el empresario trata de optimizar el valor neto presente de su renta dentro de un período de gestación determinado, que puede ser un período de por vida. En una economía de frontera, en cambio, se suscita más bien el fenómeno de la especulación. Esta especulación lleva al empresario a tratar de recobrar su inversión a corto plazo, digamos dentro de uno, dos o cuatro años, para lo cual es menester que los márgenes de rentabilidad sean bastante altos. La tendencia prevalente, en consecuencia, es la presión especulativa para maximizar las ganancias en un corto plazo, dado el afán por captar todo el excedente económico de la actividad y maximizar los retornos al capital.

Otros elementos importantes a considerar son los incentivos que se adoptan para el desarrollo industrial. Si hacemos un análisis de correlación muy simple entre el nivel de industrialización, el grado de desarrollo económico, y el vigor de la caja fiscal, hallamos que los países que acusan los niveles más altos de desarrollo en el mundo capitalista son aquellos que han observado políticas tributarias que no van en detrimento de la caja fiscal. Los Estados Unidos de América, Suecia y Suiza son ejemplos abundantemente claros al respecto.

Es menester ser conscientes de que no tiene porqué existir una dicotomía entre el sector privado y el sector público. Debe existir, en cambio, un entendimiento tácito de que ambos sectores trabajan por el bien de la nación. El sector público debe asegurar al sector privado estabilidad de la inversión, brindarle agilidad en los trámites burocráticos, reconocer el valor intrínseco de la gestión empresarial y, fundamentalmente, incentivar la eficiencia en la producción.

En una perspectiva de mediano o largo plazo, me temo que

el perseguir políticas que resultan en un detrimento sistemático de la caja fiscal no va en apoyo del sector privado. En un momento dado se puede incentivar la inversión industrial; pero esto no significa que con ello se esté incentivando la eficiencia económica de la industria. Y es importante separar ambos parámetros porque si bien es cierto que el aumento de la inversión resulta en un crecimiento acelerado del sector, las bases de un crecimiento sostenido se hallan en el mejoramiento de la eficiencia de la producción, lo que permite capitalizar al sector a fin de lograr tasas más altas de crecimiento futuras.

En el último quinquenio, el crecimiento de la industria ha seguido un modelo de aceleración brusca, con tasas del orden del 13 y 14 por ciento anual que han hecho de este sector el más dinámico de la economía nacional. En la perspectiva del mediano y largo plazo, el futuro de este patrón de crecimiento es incierto. Sir Roy Harrod, Premio Nobel de Economía (1977) y el Profesor Domar, desarrollaron el modelo Harrod-Domar de evolución económica cíclica, el cual demuestra cómo las economías de corte capitalista como la nuestra, fluctúan dentro de los ciclos económicos. El modelo indica que en un momento dado las altas tasas de crecimiento pueden gestar una futura depresión. Si en un momento dado el mercado se agota, ya porque el consumidor pierde su poder de compra o porque las líneas de producción que se ofrecen no están acorde con las preferencias del consumidor, se produce una desaceleración que conlleva a la recesión económica. Lo acontecido con la industria de la construcción de viviendas privadas en el país es ilustrativo de este proceso. En los primeros años del quinquenio pasado, se obtuvieron tasas de crecimiento muy altas, que pasaron del 10 al 20 por ciento en determinados años. En los dos años siguientes, se produjo una desaceleración acusada, y al siguiente año hubo una verdadera depresión económica dentro del subsector, con tasas de crecimiento negativas del orden de 6.5 por ciento. En síntesis, el modelo de aceleración en un momento dado tiene, necesariamente, que "enfriarse"; y es en ese momento que se produce la depresión.

No podemos dejar de mencionar, por último, otro de los problemas básicos inherentes al modelo que caracteriza el desarrollo industrial ecuatoriano, cual es el que representa la utilización indiscriminada de tecnologías importadas por parte del sector, fomentada por la virtual ausencia de actividades de investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas y la falta de incentivos a la utilización de tecnología nacional.

Conclusiones: Planteamientos Alternos para el Desarrollo Industrial Ecuatoriano

El análisis efectuado del desarrollo industrial ecuatoriano y de sus principales características y problemas básicos no responde en modo alguno a un intento gratuito de cuestionar el esfuerzo de industrialización del país. Aplaudimos la labor de CENDES en la promoción industrial, pues reiterando lo dicho anteriormente, consideramos que la industria constituye uno de los sectores claves para el desarrollo económico y social del Ecuador. Y es precisamente por ello que me he permitido plantear los problemas básicos que pueden detectarse en el actual modelo de desarrollo industrial, modelo el cual puede y debe mejorarse para responder más eficazmente a los requerimientos del proceso de desarrollo global del país.

El mensaje implícito en todas y cada una de las reflexiones aquí vertidas es que el modelo de desarrollo industrial del Ecuador debe armonizarse con la dotación de recursos que caracteriza a nuestra economía. El sector industrial puede continuar siendo dinámico, pero la política de su desarrollo debe condicionar la calidad del crecimiento industrial. Ya que el nuestro es un país que posee una abundante dotación del factor tierra, de la mejor calidad; un país que, para bien o para mal, posee una creciente fuerza

laboral; un país que, por otra parte es pobre en dotación de capital; por lo tanto nuestra política de desarrollo debe adecuarse a ello.

No deben malinterpretarse mis palabras y entender, equivocadamente, que lo que estoy sosteniendo es que el crecimiento del sector industrial tiene que ser igual al crecimiento del sector agrícola. El planteamiento de una estrategia industrial adecuada debe, sin embargo, tomar en cuenta el contexto económico que enmarcará el desarrollo del sector a corto y mediano plazo.

Es un hecho incontrovertible que en la próxima década deberemos enfrentar el problema de presiones crecientes en la balanza de pagos. Y es claro, además, que no debe ser el petróleo o la agricultura sino la industria quien financie su propio desarrollo. Si, por ejemplo, los recursos captados por concepto de exportación son de U.S.\$ 1.400'000.000, que corresponden en un 90 por ciento a la exportación de productos agrícolas y petróleo, y U.S.\$ 750'000.000 son utilizados en alimentar el desarrollo industrial mediante la importación de bienes de capital y materias primas, son los sectores agrícola y petrolero los que están financiando el desarrollo industrial del país. El financiamiento del desarrollo industrial, no debe estar sustentado en una transferencia masiva de las divisas generadas por las exportaciones agrícolas y petroleras.

Es menester dar un viraje sustancial a la política de sustitución a ultranza de importaciones, para perseguir una política de expansión de las exportaciones en la cual el sector industrial tiene un rol muy importante que cumplir. Quisiera por ello señalar, de manera general, algunas de las pautas que considero deben guiar el futuro desarrollo industrial del Ecuador.

En primer lugar, es menester efectuar un señalamiento muy minucioso de cuáles son las prioridades del desarrollo industrial, qué es lo que debemos incentivar y qué es lo que debemos desincentivar.

En mi concepto, la producción de bienes exportables debe ser una primera prioridad. En este sentido, es preciso incentivar el desarrollo de la agroindustria. Para tomar un ejemplo muy revelador, la economía de los Estados Unidos de América es una de las industrialmente más avanzadas del mundo; sin embargo, su ventaja comparativa radica en la producción de bienes agrícolas de exportación, y fundamentalmente en la producción de trigo y soya. Se trata entonces de coordinar una política de desarrollo global en base a la ventaja comparativa de la economía nacional. Es por ello que la producción de bienes exportables y la producción de bienes que permitan conformar un aparato agroindustrial adecuado, es una primera prioridad. La sustitución de importaciones que puedan ser producidas de acuerdo a los cánones de eficiencia económica, es una segunda prioridad. Incentivar la eficiencia de la producción industrial constituye una tercera prioridad.

Incentivando la eficiencia en la producción podrán irse eliminando los subsidios que se otorgan actualmente a un buen número de industrias ineficientes. Los subsidios que se otorguen al sector industrial deberían más bien estar orientados al establecimiento de las actividades de investigación y desarrollo, capacitación y utilización de tecnologías endógenas que resulten en niveles más altos de costo-eficiencia. Actividades de este tipo podrían formar parte de la programación de instituciones como CENDES.

Una cuarta prioridad debe ser incentivar la utilización de

nuestros factores abundantes, la mano de obra, y castigar relativamente el uso indiscriminado del capital. Con esto no quiero decir que todas las industrias deben solamente emplear mano de obra y no utilizar maquinaria. Es indudable que, en determinado momento, no se puede montar una industria si no se dispone de un bien de capital adecuado. Por otra parte, es justamente a través de la generación de empleo productivo que podemos ampliar el mercado interno, lo cual no es, en modo alguno, inconsistente con la necesidad de ampliar el mercado externo. Lo que quiero significar, por lo tanto, es que si tenemos varias opciones, si por ejemplo se trata de incentivar la petroquímica o alternativamente de incentivar la agroindustria, la decisión, en base a estos principios, debe carecer de ambigüedad.

En segundo lugar, cabe destacar que en el fomento de las exportaciones de bienes industrializados, los Certificados de Abono Tributario juegan un papel interesante, ya que se asume que la incentivación a las exportaciones incrementa la ganancia de manera tal que lo que a la Caja Fiscal le cuesta por la concesión del CAT lo recupera la recaudación del impuesto a la renta generado directamente en la empresa, o a través de la demanda de bienes y servicios por parte de ésta.

Para que el Certificado de Abono Tributario cumpla una función económica adecuada, empero, tiene que ser otorgado en base al valor añadido neto de la empresa. Existe actualmente el problema de definición de valor añadido, concepto que, entendido en la usanza actual de los Ministerios de Finanzas e Industrias, da pábulo al múltiple conteo. La contabilización de dicho valor debe medir, en esencia, la transformación total que se hace en cada paso del proceso industrial. El momento que el trigo se convierte en harina, hay un primer proceso que es la conversión del trigo que

pasa a ser harina; y el momento en que la harina se convierte en pan se obtiene otro proceso de transformación; y el momento en que el pan se comercializa, hay otro proceso de transformación económica. En todas y cada una de estas fases hay un valor añadido, y no podemos empezar con el trigo, juntar el trigo con la harina, el trigo con el pan, el trigo con la comercialización, porque estaríamos contando el trigo cuatro veces.

Estas acotaciones las hago por considerar que si de premiar la exportación de bienes industrializados se trata, ello debe hacerse de manera tal que el valor añadido se lo fomente en todos y cada uno de los procesos de transformación del producto. De lo contrario se está incentivando el monopolio bajo la integración vertical de los diferentes procesos de transformación.

Por último, considero que es menester efectuar una revisión de los incentivos tributarios al sector industrial, los cuales deben paulatinamente disminuir. El Estado, que está brindando el beneficio de la exoneración de tributación al sector, debe dar pasos perentorios para bajar los subsidios, racionalizando y racionando su concesión a efectos de lograr determinados objetivos de política tales como la creación de empleos, la integración vertical de la agricultura y la industria, el fomento de las exportaciones no tradicionales, la eficiencia y competitividad de la industria, y la despolarización regional, entre otros. Claramente, si la capacidad industrial está creciendo, y la propia dinámica del sector asegura su crecimiento, deberá llegar un momento en que el mejor incentivo para la inversión industrial sea la rentabilidad, la seguridad, y las posibilidades de penetración de mercado provenientes de la inversión.

En definitiva, las pautas aquí planteadas, de manera general,

son indicativas del tipo de acciones que pueden y deben adoptarse a fin de que las políticas de desarrollo industrial se traduzcan en perspectivas cada vez más auspiciosas para el sector industrial, sector clave para el desarrollo económico y social del Ecuador.

*DISCURSO PRONUNCIADO EN CALIDAD DE PRESIDENTE DE LA
CUARTA REUNION DEL COMITE DE EXPERTOS GUBERNAMENTALES
DE ALTO NIVEL (CEGAN) DE LA COMISION ECONOMICA AMERICA
LATINA (CEPAL)*

Quito, 12 de Marzo de 1979

“... LOS PROBLEMAS DE LA POBREZA Y LA MARGINALIDAD NO AMAINARAN POR CUENTA DE NUESTRAS BUENAS INTENCIONES SINO PORQUE COMPRENDAMOS SU NATURALEZA Y PROPONGAMOS ACCIONES DEFINIDAS, GENEREMOS LOS RECURSOS ADECUADOS PARA FINANCIAR DICHAS ACCIONES Y ENGENDREMOS LA CONCIENCIA POLITICA NECESARIA PARA HACER EFECTIVO LO PROPUESTO...” *

Es motivo de singular satisfacción el dar la bienvenida a nombre del Gobierno y pueblo del Ecuador a las delegaciones de las hermanas repúblicas de América Latina y el Caribe, congregadas en esta Cuarta Reunión del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel, CEGAN, convocada por la Comisión Económica para América Latina. Es nuestro ferviente deseo el de que todos sientan que esta es vuestra casa, y que en todo instante les rodeará el aprecio y la hospitalidad de mi gente.

Tenemos ante nosotros una temática compleja, preñada de responsabilidades, y es nuestro propósito el que nuestras deliberaciones tengan como fruto concreto el ordenamiento de recomendaciones válidas para ser actuadas en el ámbito político. Dada la actual coyuntura regional e internacional, es menester que, como región, reflexionemos acerca de nuestra condición y nuestro desarrollo, esbozemos los desafíos más apremiantes, y plantiemos las pautas de acción común para las difíciles tareas a enfrentar.

El Desarrollo de la Región

En el último cuarto de siglo el proceso de desarrollo econó-

* Página No. 138

mico experimentado por América Latina ha sido marcado por un extraordinario dinamismo. Aún cuando se han registrado inevitables altibajos y variaciones nacionales, el crecimiento económico de la región en su conjunto ha sido altamente significativo, habiéndose cuadruplicado el producto bruto desde 1950. Este crecimiento económico ha sido acompañado de un proceso de intensa transformación productiva y tecnológica. Se han desarrollado las industrias livianas, se han diversificado las exportaciones con la incorporación de productos manufacturados; y la infraestructura de los países de la región, particularmente en cuanto a transporte, comunicaciones y energía, se ha ampliado notablemente. Empero, y si bien el progreso obtenido es de mucha trascendencia, se torna cada vez más clara y visible la contradicción existente entre el dinámico proceso de desarrollo económico que la región ha experimentado y los persistentes problemas de orden social que le aquejan.

La evolución así caracterizada se ha reflejado también en los patrones de desarrollo seguidos por nuestro país. En el último quinquenio el Ecuador ha vivido una época de boyanza económica virtualmente sin paralelo en la historia de la República. Durante los años 1973-77 la economía ecuatoriana creció a tasas que superaron el 11 por ciento anual, se registró un notable incremento del ingreso per cápita, hubo un auge en sectores críticos tales como transportes, industrias, y desarrollo de nuestras áreas metropolitanas. Efectivamente, de ser una sociedad predominantemente rural, el Ecuador ha pasado a constituir una sociedad con características urbano-industriales de significación, se ha robustecido y expandido en forma significativa la clase media, se han revolucionado las comunicaciones, se ha dotado al país de una infraestructura física y de servicios públicos de importante magnitud, se ha sistematizado la oferta energética y se han atendido las necesidades humanas más apremiantes mediante la puesta en marcha de importantes proyectos sociales en educación, salud y vivienda. Empero, estos logros se han dado al mismo tiempo que subsiste la marginalidad económica y social, evidenciada por la escasez relativa de empleos remunerativos y productivos, los aún insatisfactorios índices de morta-

lidad, morbilidad y nutrición, y el desempeño aún insuficiente de nuestro aparato educativo.

El Gobierno del Ecuador tiene conciencia de la existencia de estos problemas; y es manifestación concreta de esta preocupación el que la Junta Nacional de Planificación, Institución rectora del desarrollo nacional que me honro en presidir, conjuntamente con otros organismos especializados, estemos empeñados en reorientar el proceso de desarrollo del país para volcarlos en favor de la mayoría de los ecuatorianos.

Replanteamiento del desarrollo: Establecer la congruencia entre la justicia distributiva y el crecimiento económico

Estas reflexiones sobre la realidad ecuatoriana tienen eco en la problemática general de la región.

La gran mayoría de los países del hemisferio enfrentamos situaciones en las que coexisten el progreso con la miseria, el privilegio económico con la privación de las necesidades básicas, y la alta productividad que emana de la utilización intensiva del capital con la riesgosa y frágil subsistencia que se suscita en la carestía de los medios de trabajo y producción.

Es dable decir que el proceso de cambio que se ha dado en los países de la región en el transcurso de las tres últimas décadas no ha sido plenamente equitativo para con las mayorías, que han visto estancarse su nivel de bienestar. Desde la Primera Evaluación Regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo, llevada a cabo en el marco de la CEPAL en el año 1973 en Quito, se viene enfatizando la falta de congruencia entre las altas tasas de crecimiento económico obtenidas, y el rezago del desarrollo social. También desde la primera evaluación de Quito se viene indicando que esta incongruencia está profundamente enraizada en los estilos de desarrollo predominantes, con la notoria existencia de polos de consumo alto y diversificado en el extremo superior del ingreso, y de in-

fra-consumo y de miseria en el otro.

Los problemas de la pobreza y la marginalidad no amainarán por cuenta de nuestras buenas intenciones sino porque comprendamos su naturaleza y propongamos acciones definidas, generemos los recursos adecuados para financiar dichas acciones y engendremos la conciencia política necesaria para hacer efectivo lo propuesto. EL PRIMER DESAFÍO que se plantea para nuestros países es, entonces, el de hacer congruente un crecimiento económico robusto con modelos equitativos de desarrollo de activa participación mayoritaria.

Intimamente relacionado con las posibilidades que tengamos de enfrentar este desafío con eficacia, surge el tema del contexto internacional en el que se desenvuelven nuestras economías. La interdependencia entre factores internos y externos en el proceso de desarrollo ha demostrado, en las tres últimas décadas, el alto grado en que el ritmo de crecimiento de los países de menor desarrollo relativo dependen de la coyuntura internacional y, especialmente, del curso de las economías de los países industrializados. Si bien el desarrollo económico de nuestra región ha resultado en un fortalecimiento evidente del aparato productivo en los diversos países del hemisferio, aún se registra una alta dependencia con los países industrializados; dependencia que se manifiesta en la influencia que tiene el acontecer económico y político de estos países en el curso y las fluctuaciones de la demanda externa de productos de exportación de la región. Además, no obstante ser cierto que América Latina en su conjunto ha crecido a un ritmo superior al de la economía mundial y al experimentado por los países industrializados, también es cierto que su importancia relativa en el comercio mundial ha descendido marcadamente desde 1950, lo cual también ocurre en el caso de otras áreas de menor desarrollo relativo.

Esta observación tiene rivetes de importancia en la coyuntura actual de la economía internacional. La recesión económica de 1975 marcó el comienzo de un período de más lento crecimiento

de la economía mundial y ha reforzado las tendencias proteccionistas de los países desarrollados. Las restricciones al comercio se intensifican y extienden a nuevos bienes. Nuestras exportaciones crecen lentamente. Y cabe suponer que las mayores dificultades para exportar hacia otras regiones debido a las restricciones cada vez mayores al comercio, no constituyen un fenómeno transitorio sino de largo alcance, en circunstancias en las cuales nuestro desarrollo requiere un ritmo sostenido del crecimiento económico y un aumento de nuestras exportaciones. La coyuntura externa es, pues, adversa y el reordenamiento interno de cada país está revestido de alta complejidad técnica y política.

Para terminar la esquematización del desarrollo latinoamericano aquí planteada, cabe hacer mención que nuestros países se verán crecientemente forzados a expandir sus exportaciones de manufacturas, a replantear el rol y las posibilidades del desarrollo agrícola y su integración con un desarrollo industrial que sea acorde con nuestras realidades, a negociar arduamente para vencer la discriminación de acceso y precio de nuestros productos, a practicar políticas de estabilización que guarden relación con el crecimiento económico y con la defensa de nuestros signos monetarios, y a hacer una utilización juiciosa del endeudamiento externo.

Hacia una posición latinoamericana de coherencia y cohesión continental

De lo planteado emerge nuestro SEGUNDO DESAFIO: el de formular una posición latinoamericana coherente ante una coyuntura internacional adversa y la necesidad de establecer un Nuevo Orden Económico Internacional.

A fin de considerar adecuadamente este tema debemos tener en cuenta que en las últimas tres décadas se han producido cambios notables en el plano regional en cuanto a la importancia económica de los países, con una acentuación de la diferencia entre los países grandes, medianos y pequeños de la región en el grado y

potencialidad del desarrollo en el ámbito económico, financiero y tecnológico. Debemos, pues, con solidaridad y visión, proceder a la evaluación y formulación de políticas de cooperación regional que tomen en cuenta esta diversidad; ya que los intereses del conjunto podrán avanzarse en la medida en que éstos reflejen realmente los intereses de todas y cada una de las partes.

La posición de América Latina y El Caribe frente al Nuevo Orden Económico Internacional tiene que basarse en un acto de conciencia de nosotros mismos. Esto es, el orden económico regional debe reflejar posiciones equitativas que contemplen los derechos y deberes de los Estados miembros para que, a la postre, los estados pequeños no entren en relación de dependencia intra-regional que afecte negativamente su propio desarrollo y la unidad de la región.

En definitiva, y para recapitular, América Latina ha llegado a un nuevo escaño en su desarrollo al afianzarse algunos elementos de la cultura urbana industrial. Hoy en día, en consecuencia, la magnitud de los desafíos es mayor, y la complejidad de las decisiones que se deben tomar es exponencialmente mayor. La coyuntura económica internacional es adversa por la discriminación, el proteccionismo y el egoísmo del que hacen gala los países desarrollados en un mundo que, para bien o para mal, se torna cada vez más interdependiente. Dada esta doble problemática, interna y externa, la integración de los países de la región es un imperativo fundamentalmente pragmático. Nuestro peso específico en el mundo será sentido si tenemos la entereza y la agresividad para poner nuestros intereses comunes por encima de los intereses aislados.

El orden económico regional y la integración

Por consiguiente, nuestro TERCER DESAFIO es el de que el orden económico regional de la próxima década propenda al avance de los intereses de todas y cada una de sus naciones miembros por igual, en el ámbito intra y extra regional.

Mi país, cabe destacar, tiene una profunda vocación integracionista. Por ello somos miembros activos de la ALALC y del Pacto Andino. Por ello también apoyamos en forma decidida la acción del SELA. Empero, juzgamos que el robustecimiento del proceso de cooperación e integración regional tiene que ser concordante con la observancia de determinados cánones de eficiencia económica, a fin de no procrear engendros artificiales que impliquen el sacrificio de las mayorías y el beneficio de unos pocos; o, en todo caso, la transferencia de la dependencia de fuera de la región hacia el interior de ésta.

La tarea que nos ocupará en los próximos días, en el seno de esta conferencia, cual es la de evaluar la naturaleza, alcances y perspectivas del proceso de desarrollo económico y social prevaliente en la región, es de enorme trascendencia. El debate mundial que comienza a suscitarse en torno a la elaboración de la Estrategia Internacional de Desarrollo para la década del 80, representa para América Latina y El Caribe, la oportunidad de adoptar un rol activo en su formulación. Está en nuestras manos hacer oír las voces de los países latinoamericanos al unísono, a fin de que nuestras propias definiciones de lo que constituye el desarrollo económico y social de la región se tornen en pilares básicos de la Estrategia Internacional de Desarrollo para la década del 80.

Si en esta oportunidad, distinguidos delegados, acometemos nuestra tarea con dedicación, imaginación y claridad de conceptos, del seno de este foro surgirán las ideas y planteamientos que habrán de sentar las bases para que en foros subsiguientes se afiance un consenso tendientes a que la Nueva Estrategia Internacional de Desarrollo se convierta en un instrumento de cambio realmente eficaz y acorde con las legítimas aspiraciones, requerimientos y objetivos de nuestras naciones.

*DISCURSO PRONUNCIADO EN CALIDAD DE JEFE DE LA
DELEGACION ECUATORIANA AL XVIII PERIODO DE SESIONES
DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL)*

La Paz, 23 de Abril de 1979

"... LA CONSOLIDACION DE LA COMUNIDAD LATINO-AMERICANA DEBE SER CONCORDANTE CON LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA ECONOMICA Y AFIANZAMIENTO DE LA EQUIDAD DISTRIBUTIVA ENTRE LAS NACIONES..." *

Es para mí un altísimo honor el representar, en esta ocasión, al Gobierno y al pueblo del Ecuador, en este Décimoctavo Período de Sesiones de la CEPAL; pero tan importante es para mí el honor de este encargo, como la satisfacción, en términos personales, de regresar a este país y a esta ciudad, a los cuales conozco tan íntimamente y a quienes les guardo tanto afecto y cariño.

Quisiera en esta ocasión, y de manera muy breve, hacer algunas reflexiones acerca de lo que el Ecuador interpreta como el propósito de esta reunión. Sin temor a pecar de alarmista, pero apoyado en un sentimiento claro de la importancia de este momento y de su proyección histórica, me pregunto si es que acaso estamos aquí congregados para repetir una vez más las quejas del pasado; o para discurrir sobre nuestras frustraciones comunes frente a un contexto internacional crecientemente adverso; o para reiterar acu-

* Página No. 147

saciones que acaso nos permitan racionalizar las causas de la adversidad; o, en cambio, es el propósito que nos guía el firme empeño de que aquí, en La Paz, se marque un nuevo hito en la conformación de la comunidad latinoamericana, en el contexto de un Nuevo Orden Económico Internacional que tome en cuenta nuestras propias definiciones de lo que constituye el desarrollo de nuestros pueblos?.

Como el propósito que nos anima a las naciones latinoamericanas miembros de la CEPAL, en mi concepto, es el de que del seno de este foro surjan ideas nuevas y constructivas que orienten a los países de la región en la prosecución de sus metas y objetivos de desarrollo, deseo reflexionar, en voz alta, acerca de algunas ideas y conceptos que estimo debemos tener en cuenta al abocarnos a la tarea de participar activamente en la formulación de la Nueva Estrategia Internacional de Desarrollo, en el marco de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Fundamento mis reflexiones, señor Presidente, en la premisa de que solamente a través de la conformación de una comunidad latinoamericana que piensa y actúa en conjunto, complementando debidamente los intereses nacionales con los de carácter regional, se podrán obtener posiciones de negociación que le den a América Latina su peso específico dentro del concierto mundial de las Naciones. Reconozco que ésta no es tarea fácil, puesto que existe, debemos admitirlo, gran heterogeneidad en la región, que está conformada por países con diversidad de dotaciones de recursos y potencialidades; por países de industrialización naciente y avanzada, con coyunturas económicas divergentes, y con problemas políticos que no son menospreciables. El admitir estas diferencias es el fundamento de toda solución, solución que tiene también que tender a allanar las nacientes divergencias en el orden económico regional, a efectos de que la Estrategia de Desarrollo, a nivel de la región, no tenga como resultado la transferencia de la dependencia.

El hito que se marque aquí, en La Paz, deberá ser el del inicio de la consolidación de la Comunidad Latinoamericana. En el pasado han abundado los pronunciamientos, y debemos reconocer que, a tropezones, algo se ha avanzado en esta área. No obstante, tal como el potencial de nuestros recursos naturales, el mayor cúmulo de los cuales yace virgen, la potencialidad de nuestra integración queda aún por realizarse. La Comunidad Latinoamericana, vertida en organismos como el SELA, prosperará en la medida en que sepamos secundar los pronunciamientos y resoluciones de foros como éste, en la práctica de todos los días. Debemos tomar en cuenta que la formación de la comunidad requiere dar algo de sí: desde la confianza de delegar decisiones en cuerpos colegiados, hasta los aportes a grupos regionales y aún, eventualmente, las inversiones en valores reales. Empero, como en toda inversión, ésta tiene sus costos iniciales que esperamos siempre se equiparen con los beneficios reales y políticos que emerjan de la acción mancomunada.

La consolidación de la Comunidad Latinoamericana debe ser concordante con los principios de eficiencia económica y afianzamiento de la equidad distributiva entre naciones. No puede esperarse, en consecuencia, que se consolide el espíritu comunitario si sólo unos se benefician y otros acarrean los costos. Es por ello, también, que la política de integración debe guardar concordancia con las prioridades del desarrollo nacional, y ser función de éstas. En la práctica se ha observado que las tareas de negociación en la programación de la integración adquieren las características de negociaciones políticas, las cuales están sólo aleatoriamente asociadas con la dotación de factores y recursos productivos de las economías.

Cuando se violenta, de esta forma, la ventaja comparativa global de cada uno de los países, el resultado es baja eficiencia económica en razón de calidad, variedad y costos de los bienes producidos. Y la ineficiencia económica, señor Presidente, al producir distorsiones y ocasionar costos y sacrificios innecesarios a los paí-

ses, atenta contra la consolidación del proceso de integración.

La historia latinoamericana nos dá la razón, para poder ser optimistas de que podemos hallar fórmulas latinoamericanas equitativas y justas, ya que los impedimentos para lograr un desarrollo pleno que atienda las necesidades de nuestra población no provienen de nuestra falta de voluntad política, o de nuestra falta de tesón, o de nuestra carencia de imaginación o de propósito para acometer la compleja tarea de conducir nuestro propio desarrollo. En la etapa presente, señor Presidente, los obstáculos emergen del hecho incontrovertible de que las naciones latinoamericanas sufrimos de manera creciente la discriminación del mundo desarrollado.

Los países industrializados, muchos de los cuales sustentaron en el pasado su modelo de desarrollo en la conformación de una demanda vigorosa para los bienes y productos de mayor rentabilidad en el contexto mundial, deben mostrar la misma visión para comprender que su continuo desarrollo y el mantenimiento de crecientes niveles de prosperidad, llegará a ser, eventualmente, dependiente de la forma como puedan acrecentar la demanda para estos bienes y productos en los países del Tercer Mundo. De ahí que la temática de la interdependencia entre el mundo industrializado y el mundo en desarrollo deberá, poco a poco, tomar cuerpo y superar la actual etapa de pronunciamientos vacíos o caritativos, los cuales cada día son superados por la realidad. Esto es, señor Presidente, América Latina no está en pos de dádivas, pero sí reclama legítimamente, la competencia leal. América Latina reconoce, además, la necesidad de captar los capitales que proceden del mundo desarrollado; pero la incursión de estos capitales en América Latina debe estar sujeta, lo exigimos, a claras reglas del juego que promuevan los intereses de los países de la región.

La interdependencia tiene otras manifestaciones, que están relacionadas con la cooperación técnica entre países en desarrollo. Es oportuno señalar que la CTPD no busca la desaparición de las corrientes tradicionales de cooperación técnica, sino más bien, su

complementación. Nuevamente, somos plenamente conscientes de que con nuestros propios recursos humanos, materiales y tecnológicos no podemos en la actualidad suplir las ingentes necesidades de nuestros pueblos. En consecuencia, la cooperación técnica y financiera tradicional es necesaria para apoyar nuestros esfuerzos, pero debe ser moldeada de acuerdo a las prioridades nacionales expresadas por cada uno de los gobiernos de la región, reconociendo y respetando en todo momento los principios consagrados de soberanía nacional.

En definitiva lo que quiero decir, señor Presidente, es que el advenimiento y consecuente consolidación de la cooperación horizontal no constituye, de manera alguna, un motivo para que el mundo desarrollado argumente que su responsabilidad en las tareas comunes del desarrollo es cosa del pasado.

Este concilio debe también enmarcar un acto de conciencia acerca de nuestra propia sinceridad y responsabilidad para promover el desarrollo integral de nuestros pueblos. Como lo expusiera de manera brillante el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, el gran desafío interno de la América Latina reside en reordenar su modelo de desarrollo para atender las necesidades de las mayorías actualmente marginadas de una efectiva participación económica y social. Tal como fuese indicado por el señor Secretario Ejecutivo de CEPAL, no hay soluciones claramente previsibles para superar los problemas de la falta de empleo productivo; inequitativa distribución del ingreso y de la tierra; industrialización muchas veces artificial (con su secuela de exígua creación de empleos, limitado valor agregado nacional y concomitante fragilidad de la balanza de pagos); dependencia tecnológica; y falta de oportunidades universales para atender las necesidades en educación, salud, nutrición, y vivienda de toda la población.

El alcanzar estos logros, en definitiva, es tarea que nos compete, fundamentalmente, a nosotros. El camino que ya se ha recorrido en pos de alcanzar los objetivos de un desarrollo vigoroso, ha

sido de mucha trascendencia, y no podemos autocalificarnos de fracasados en nuestro empeño. Empero, la realidad es que aún queda un largo trecho por recorrer, y que deberemos instituir los cambios de estilo, de forma, y fundamentalmente de sustancia, que viertan el proceso de crecimiento económico y desarrollo social en beneficio de las grandes mayorías nacionales. El esfuerzo que se requiere a fin de lograr emprender el cambio es ingente, no tan sólo en el orden material, sino también en el orden conceptual. De aquí emerge otro campo para la cooperación regional y para condicionar la interdependencia global, en apoyo de las intenciones, metas y objetivos aquí expresados.

A efectos de coadyuvar el logro operativo de estos objetivos, quiero en esta ocasión comprometer una vez más, el continuo apoyo del Estado Ecuatoriano a organismos como la CEPAL y el SELA que fielmente han servido la causa del progreso latinoamericano. Reconozcamos, sin embargo, que el robustecimiento de estos organismos no provendrá de las meras expresiones de apoyo, de los buenos deseos o de las buenas intenciones.

Distinguidos delegados: si queremos en realidad marcar una huella hoy, pensemos como latinoamericanos y apoyemos a nuestras instituciones a fin de habilitarles, en la hora crecientemente compleja que vivimos, para que con la idoneidad técnica y la firme voluntad que poseen puedan apoyar de manera cada vez más efectiva, los esfuerzos de nuestras naciones de la América Latina por promover el desarrollo de nuestros pueblos.

*LA PLANIFICACION A LOS 25 AÑOS: REFLEXIONES SOBRE LO QUE
QUEDA POR HACER **

Quito, Julio de 1979

Nota del editor: Este artículo fue preparado originalmente por el Econ. Swett como contribución al libro 25 AÑOS DE PLANIFICACION (Junta Nacional de Planificación, Quito, 1979). Si bien estas "Reflexiones" no entran en la categoría de discurso, conferencia o declaración, hemos estimado oportuno incluirlas en este compendio, a manera de epílogo, por considerar que constituyen un aporte conceptual de importancia, que define y sintetiza el pensamiento del autor sobre el rol de la planificación en el contexto del desarrollo económico y social del Ecuador.

"... LA TAREA DE PLANIFICAR NO ES TAREA DE ADIVINAR EL FUTURO. LA TAREA PRIMIGENIA EN LA ELABORACION DE LOS PLANES ES LA DE PLANTEAR ADECUADAMENTE LOS SUPUESTOS QUE NORMAN EL DESARROLLO ECONOMICO Y EL PROGRESO SOCIAL, DE PREVER LA ESTABILIDAD O DINAMICA DE LOS PROCESOS ECONOMICOS, Y DE MODULAR LA PROGRAMACION ECONOMICA DE ACUERDO A LAS CAMBIANTES CIRCUNSTANCIAS DEL MEDIO..." *

INTRODUCCION

La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica bien puede enorgullecerse de haber servido al país con tesón, imaginación y honestidad desde su fundación. Es innegable que uno de los mayores logros que la entidad ha alcanzado ha sido el conformar un cuerpo de doctrina que parte de un conocimiento profundo de la realidad ecuatoriana. La filosofía de la Junta ha enfatizado siempre la necesidad de efectuar cambios sociales y de estructura, de ampliar la participación económica efectiva de las mayorías a través de la creación de empleos, de modernizar el aparato productivo y de promover el desarrollo regional equilibrado: todos éstos, juzgados como requisitos para la transformación de un país caracterizado por los contrastes entre una generosa dotación de recursos naturales, y la patente desigualdad económica y social que discrimina contra la mayoría de los ecuatorianos.

El aporte filosófico de la Junta, avalizado por su vasta expe-

* Página No. 160

riencia, ha constituido un elemento ordenador importante para la política pública ecuatoriana. En la coyuntura actual del desarrollo ecuatoriano, el concurso activo de la institución planificadora es tanto más importante pues las circunstancias exigen que las decisiones gubernamentales atiendan en su momento, y en un adecuado rango de prioridades, las ingentes necesidades de la población y sus crecientes expectativas. El Ecuador ha progresado y se ha modernizado, pero, no obstante lo logrado, se puede vislumbrar con alguna certeza la magnitud de algunos programas y proyectos de carácter estratégico que aún quedan por emprender. Estos incluyen obras tan diversas como redes de caminos y comunicaciones, proyectos de regadío y regulación de aguas, desarrollo energético, programas de desarrollo rural integrado, desarrollo pesquero, desarrollo urbano, fortalecimiento del sector industrial, y atención a las necesidades básicas de salud, bienestar, nutrición, educación y vivienda. Para tener una idea general de lo expuesto y de lo que se persigue para el próximo quinquenio, existe una lista preliminar de 125 proyectos de magnitud evaluados en S/.170 mil millones, con un componente importado de S/.107.5 mil millones (US\$ 4.3 mil millones). La primera de estas cantidades, denominada en precios de 1978, es igual al total del Producto Nacional Bruto del país en 1978. La segunda es aproximadamente 2.3 veces mayor que la cantidad de recursos captada por el estado durante el quinquenio 1973—1977 de la bonanza petrolera.

PLANIFICACION Y TOMA DE DECISIONES

En la disyuntiva avisorada, en la cual se vuelve más obvia la incongruencia entre las necesidades ilimitadas de la población y la escasez relativa de recursos económicos, la toma de decisiones deberá aferrarse más a la disciplina que le imponga la planificación. Siempre será más fácil tomar decisiones que sean políticamente apetecibles para el gobierno; pero el riesgo que se corre es que las decisiones puramente políticas desemboquen en un marasmo económico y financiero que conduzca al país a serias crisis, minando aún su estabilidad republicana.

La planificación, como rama de la ciencia económica, tiene esencialmente que ver con la selección de alternativas dados los recursos existentes. Por su parte, el interpretar las prioridades nacionales es tanto arte como ciencia y los rangos de prioridades no emergen tan sólo como el producto de un modelo econométrico, si bien la programación matemática es una herramienta esencial para la planificación. Dicho de otra forma, la planificación debe atender, de manera global, al ordenamiento de las prioridades nacionales en atención al interés público. Es menester que ésta estipule la disponibilidad de recursos, sistematice la programación de las inversiones en los diversos niveles de gobierno, vislumbre las alternativas intra e inter-sectoriales, norme la ejecución, y efectúe el seguimiento y evaluación de los proyectos.

Con esto no se insinúa que la planificación provea opciones mágicas, o que ésta se dé al margen de consideraciones políticas. Lo que sí debe quedar en claro es que es buena política el ejercer una gestión económica idónea, y apoyar la toma de decisiones sobre los dictámenes de la planificación.

LIMITACIONES ACTUALES DE LA PLANIFICACION

El mandato para la planificación debe provenir del nivel más alto del Ejecutivo. A su vez, la institución de planificación debe saber responder a las demandas del Ejecutivo, y condicionar las acciones de éste a través de una asesoría certera. Estas relaciones no son fácilmente institucionalizables, y el éxito de la coordinación entre el Ejecutivo y Planificación depende mucho de las personalidades, orientación política, y capacidad de los actores del proceso.

No existe, en consecuencia, un equilibrio estable que delimite las relaciones ideales entre el Ejecutivo y la institución de planificación. La función de la planificación dentro del sector público es similar a la de la conciencia en el individuo. Pero, así como la conciencia puede ser suprimida, la planificación puede también ser disminuida en su rol y proyección. Los extremos radican pues, en-

tre la autonomía irrelevante y la dependencia submisiva. La relevancia técnica y política se convierte, en consecuencia, en un objetivo válido de la planificación.

Estas reflexiones pueden tener carácter anecdótico, pero en la práctica son de mucha relevancia. La idoneidad técnica basada en el servicio del interés público permite que la planificación pueda dar un aporte técnico invaluable para la toma de decisiones. En los casos en los que existe acuerdo entre los planteamientos de planificación y las decisiones de política, la idoneidad técnica le da un beneficio invaluable al planificador: gozar de una conciencia tranquila.

En lo estructural y sistemático, el objetivo de alcanzar una verdadera excelencia profesional se enfrenta a multitud de factores limitantes de diversa índole. El incipiente desarrollo de la Economía como disciplina científica en nuestro país es factor que milita contra la calidad profesional; las bajas remuneraciones y los procesos burocráticos de promoción, que favorecen los años de servicio por encima de otros factores, son también impedimentos importantes. La solución de continuidad que existe entre Planificación y Finanzas en sus operaciones, unidos a las limitaciones de programación del último, y a la naturaleza en ocasiones anómala y contradictoria de las decisiones coyunturales, impiden también el que la planificación tome debido cuerpo. Por último, la concepción insular del sector público ecuatoriano, donde prima la atomización de esfuerzos y escasean las acciones conjuntas, obstaculiza el que el ente planificador pueda desempeñar de forma adecuada su función de coordinación.

Finalmente, en lo de naturaleza técnica, existen vacíos importantes que limitan la capacidad programática de la institución. Aún no se ha generalizado la aplicación de métodos estadísticos de inducción para el análisis cuantitativo de los problemas del desarrollo económico y social, y del crecimiento demográfico. La base de datos es por cierto un factor limitante para darle a la institución

una orientación más cuantitativa, pero evidentemente se trata de una limitación técnica por la carencia de personal debidamente entrenado en estas áreas. Por otra parte, los dictámenes de prioridad tienen aún una marcada orientación sectorial, sin que se apliquen metodologías rigurosas de análisis macro-económico para determinar las opciones de planificación. La programación de inversiones en los varios niveles de gobierno debe también ser ajustada a fin de darle cuerpo a la planificación de corto y mediano plazo, sobre la base de un adecuado establecimiento de los recursos existentes. La evaluación sistemática y seguimiento de los proyectos son prácticas que deben ser agresivamente adoptadas. Por último, el tratamiento integral de los fenómenos sociales y económicos del desarrollo debe ser incorporado a las metodologías de análisis a fin de esclarecer la relación entre fenómenos tan diversos como crecimiento poblacional, distribución del ingreso, y cumplimiento de las necesidades básicas; reforma agraria, empleo y productividad; protección industrial, balanza de pagos, distribución del ingreso, empleo, y crecimiento económico.

SOBRE LOS OBJETIVOS DE LA PLANIFICACION

Las acotaciones precedentes conducen a reflexionar acerca de la naturaleza de los planes, su concepción, y su operatividad. La evaluación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo nos ha aleccionado acerca de lo esquivo que es interpretar la naturaleza de los cambios ocurridos en un quinquenio si tenemos como punto de referencia tan sólo lo propuesto en un documento de Plan. El Plan Integral se cumplió en lo atinente a sus objetivos de crecimiento sectorial, pero esto se debió en buena parte a factores, v.g. el petróleo, cuya ponderación dentro del proceso evolutivo del Plan no pudo ser adecuadamente prevista. Por otra parte, y a pesar de los cambios fundamentales que se han suscitado en el país durante el último quinquenio, subsiste de forma patética la problemática de la marginación económica y social de gran parte de la población como secuela fundamental de los múltiples problemas de índole estructural y de subdesarrollo del país.

La tarea de planificar no es tarea de adivinar el futuro. La tarea primigenia en la elaboración de los planes es la de plantear adecuadamente los supuestos que norman el desarrollo económico y el progreso social, de prever la estabilidad o dinamia de los procesos económicos, y de modular la programación económica de acuerdo a las cambiantes circunstancias del medio.

Estas consideraciones son básicas por cuanto parecería que mayor énfasis ha recibido el establecimiento de metas sectoriales de crecimiento, que el contenido programático que conduce a alcanzar dichas metas sectoriales. Por otro lado, el establecimiento de las metas sectoriales debe estar íntimamente cotejado con la proyección de recursos globales y sectoriales a efectos de costear adecuadamente los programas de inversión. Finalmente, se deben explicitar las interrelaciones entre la planificación de largo, mediano y corto plazo. En general, el marco de largo plazo provee las pautas estratégicas, el mediano plazo concretiza las opciones de programación tendientes a acomodar el ciclo de gestación de los proyectos, y el corto plazo norma la política de coyuntura tendiente a lograr alcanzar las metas y objetivos del mediano plazo. Inevitablemente la evolución del corto plazo marcha en forma no perfectamente prevista, lo que demanda variaciones a la programación del mediano plazo.

Esta articulación entre las diferentes fases de la planificación no se la ha logrado de manera adecuada en el pasado. Sin embargo, la coyuntura actual establece una conjunción apropiada de condiciones para emprender este esquema. En primer lugar, la Junta de Planificación ha concluido el documento sobre la Estrategia del Desarrollo de Largo Plazo; por otra parte, habiendo terminado el período anterior de planificación, y estando en el umbral de un cambio de gobierno, será menester acometer la programación de mediano plazo; por último, para fundamentar la programación de corto plazo, la Junta de Planificación, deberá en lo futuro apoyarse de forma decidida en el mandato dado por la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (Art. 66), que otorga la po-

testad a planificación para determinar, cada año, las prioridades de inversión que deberán ser acometidas por el estado en el ejercicio fiscal.

La coordinación del corto y mediano plazo en la planificación deberá dar énfasis al esclarecimiento de las opciones y alternativas programáticas dentro de un marco de optimización económica. Para ello será menester reformar integralmente el esquema del inventario nacional de proyectos. ✓

En la actualidad, la utilidad del inventario de proyectos es limitada por cuanto el esfuerzo radica en el solo ordenamiento de la información respecto a la distribución sectorial de los proyectos, estado de ejecución de los mismos, y origen de la inversión. La información recolectada padece de las limitaciones que se pueden esperar en este tipo de trabajo, incluyendo obsolescencia e inexactitud. Su presentación en formato de libro de cuadros hace que el inventario se constituya en un volumen de biblioteca, antes que en un instrumento de planificación.

Sin menoscabar el esfuerzo que ha realizado tesoneramente la División de Proyectos a efectos de publicar la información, es evidente que el lugar más apropiado para el Inventario es en la memoria de un computador, lo cual permitiría hacer la recabación de datos en un momento determinado para suplir ágilmente la necesidad de información analítica que la Junta requiere. La experiencia ya ganada en los inventarios anteriores a efectos del diseño de los instrumentos de recolección de datos y el proceso mismo de inventariado puede ser de inestimable beneficio para, en lo futuro, programar el ordenador.

Cabe, entonces, hacerse la pregunta: cuál es el propósito y la óptima utilización del inventario de proyectos?. Para contestar esta interrogante es importante plantear la premisa que el inventario universal debe pasar a ser un inventario por muestreo, o un inventario de proyectos de magnitud e importancia. En otras pala-

bras, no merece la misma ponderación un proyecto de construcción de una escuela que un proyecto para generación hidroeléctrica.

El seleccionar una muestra representativa de los proyectos es el primer paso necesario para hacer del inventario un instrumento de planificación. La consiguiente evaluación de los proyectos le proveería a la institución de planificación de un elemento invaluable para plantear opciones programáticas. Idealmente se podría contar con la información de disponibilidad total de recursos y utilización de los mismos, costos y financiamiento de los proyectos, rentabilidad interna y eficiencia externa, fase de ejecución, optimización de flujos de caja, acoplamiento de proyectos intra e inter-sectoriales, cumplimiento de lo proyectado, y seguimiento del impacto de los proyectos.

EL SISTEMA DE PLANIFICACION Y LA COORDINACION INTER-INSTITUCIONAL

El mejoramiento técnico del Sistema de Planificación deberá conllevar robustecimiento de la inter-acción entre la Junta Nacional de Planificación, el Instituto Nacional de Estadística (INEC), el Fondo Nacional de Preinversión (FONAPRE) y el futuro Banco Ecuatoriano de Desarrollo.

En la concepción vigente, el Instituto Nacional de Estadística es, en esencia, la institución encargada de proveer la base de datos para la planificación, el FONAPRE y el Banco de Desarrollo (actualmente constituido por el Fondo Nacional de Desarrollo, FONADE), a su vez, son las instituciones encargadas de plasmar materialmente la política de desarrollo nacional en los estudios y proyectos declarados prioritarios por la Junta de Planificación.

El aparato constituido tiene una conformación lógica. Empero, la tendencia a la atomización e insularidad es manifiesta aún en este ámbito. El INEC, por ejemplo, es una institución que aún

se halla en gestación y buscando su derrotero; su capacidad operativa, si bien ampliada en forma significativa en los últimos años, es todavía limitada debido en buena medida a la estrechez financiera. La mayor parte de sus recursos se encuentra volcada en las actividades de campo y procesamiento primario de datos antes que en el análisis de los mismos. El tiempo promedio de duración de sus tareas es largo lo cual conspira contra la relevancia y actualidad de la base de datos. Por último, el Instituto tiene limitaciones técnicas equivalentes a la de la Junta, debido a la dificultad de contratar personal profesionalmente calificado en un campo especializado como Estadística, dados los niveles de remuneración vigentes.

Aparte de las limitaciones institucionales del INEC anotadas anteriormente, el hecho preocupante es la aún débil coordinación que se mantiene entre Estadística y Planificación. La raíz de este problema es de mucho fondo y no es dable plantear culpabilidad individual. La coordinación nace como una necesidad sentida, y las necesidades son más sentidas cuando existe mayor capacidad técnica, lo que resulta en mayores necesidades de información. Una observación similar es aplicable al caso de las relaciones entre la Junta de Planificación y el FONAPRE donde la coordinación existente es fundamentalmente de carácter pro-forma, limitada a la participación de la institución en el directorio del Fondo y a los pronunciamientos que la Junta hace acerca de la prioridad de los proyectos. Finalmente, las relaciones con FONADE son más lejanas aún, ya que dicho Fondo se limita en la práctica a ser una ventanilla de transferencias y préstamos que opera sobre la base de operaciones individuales sin que, aparentemente, exista una visión global de sus funciones. En este sentido, el advenimiento del Banco de Desarrollo es de imperiosa necesidad a fin de sistematizar el financiamiento del desarrollo en nuestro medio y de ampliar la capacidad operativa del sistema financiero a través del multiplicador bancario.

El problema de la coordinación inter-institucional, debe recalcarse, es un problema de llevar a la práctica diaria el espíritu de

ostenta el rango de Ministro de Estado, esto puede redundar en la disminución de la institución en su proyección habitual dentro del sector público, pues de hecho habrá un menoscabo jerárquico. Una posible solución a esta problemática podría ser la de crear la posición de Secretario Nacional de Planificación, quien tendría básicamente las mismas funciones que el Presidente de la Junta, investido del rango ministerial, y como miembro asesor del Consejo Nacional de Desarrollo.

CONCLUSION

Queda, en consecuencia, un laborioso camino por recorrer en la ruta del perfeccionamiento de la planificación en nuestro país. En realidad, esto no es motivo de preocupación por cuanto, como todos lo sabemos, el trabajo de esta institución es perenne. El cambio no es producto de pronunciamientos fáciles y hechos milagrosos; más bien, éste se consagra con la labor de todos los días. La visión retrospectiva de la trayectoria de la Junta de Planificación desde sus albores hasta esta fecha, y de los cambios que se han suscitado en nuestro país en este cuarto de siglo, son razones suficientes para pensar que, con los recursos disponibles, los que hacemos la Junta podemos tener la satisfacción del deber cumplido.