

El Plan de Desarrollo apunta a un sistema “solidario y sostenible”

<POR MA. LORENA CASTELLANOS V.>

El 18 de septiembre, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010 (PND). El gran esfuerzo realizado por el organismo se plasma en un documento de 445 páginas. El plan incluye 12 objetivos, 118 políticas, 600 estrategias y 94 metas gubernamentales. Para realizarlo, se dice, se contó con la participación de alrededor de 2.500 ecuatorianos de diversos sectores, a través de 72 mesas de trabajo organizadas en las ciudades de Quito, Guayaquil, Manta, Cuenca, Babahoyo y Salitre. Cada objetivo cuenta con su fundamento, diagnóstico, línea base (indicadores actuales), políticas, estrategias y metas. Si se aplicara tal como está diseñado, costaría alrededor de \$ 4.400 millones hasta 2010. Se informa que su sustento está en las agendas y los planes de gobierno planteados a inicios de año por el presidente **Rafael Correa**.

El Plan también define las directrices microsociales, relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía y la calidad de vida (educación, salud, medio ambiente, espacio para la recreación, fortalecimiento del sistema judicial, entre otros). Recorre así mismo aquellas relacionadas con la soberanía e identidad nacional, hasta llegar a las directrices macro, transversales a todo el plan y contenidas en dos objetivos: “establecer un sistema económico solidario y sostenible” y “reformular el Estado para el bienestar colectivo”.

Nadie discute que el Ecuador debe ser un país más justo y desarrollado. El debate está en la manera y los medios para alcanzarlo. El gobierno ha insistido en el cambio del modelo económico vigente hacia uno que llama “solidario”. Aunque aún se desconoce lo que es realmente el socialismo del siglo XXI, ya se tienen las pistas de lo que en términos prácticos supone un sistema económico “solidario y sostenible”, pues la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades) ha definido en el Plan Nacional de Desarrollo las políticas y estrategias que permitirían establecer dicho sistema. La Asamblea Constituyente será un medio para impulsarlas. Este artículo es el primero de dos en que se analiza el nuevo documento.



Ilustración: E. Rivas.

¿Y el mercado? El PND insiste en la necesidad de fortalecer las fuerzas sociales y el consenso entre los tres actores de la economía: Estado, empresas y ciudadanía. A su vez, propone tres ejes del sistema económico solidario y sostenible: trabajo, inversión y tecnología, que deben ser coordinados por el Estado.

Un punto que queda claro es que la intervención del Estado en la economía será mayor, lo que, de acuerdo a los postulados del gobierno, va en contra de lo que se habría propugnado en los últimos años, calificado por Correa y sus colaboradores como “la larga noche neoliberal”.

Una nueva concepción de desarrollo

Precisamente, el PND destaca que

la idea de desarrollo que se mantuvo desde mediados del siglo pasado fue consecuencia de las políticas de estabilización y ajuste estructural de la década de los noventa, que se enfocaron más en el crecimiento económico, por medio de una inserción indiscriminada de la economía ecuatoriana en el mercado global. Ahora, dice el documento, en un intento de redefinir el desarrollo, éste se entiende como “el buen vivir” de la ciudadanía, en paz y armonía con la naturaleza y con la prolongación indefinida de las culturas humanas.

En este marco, Senplades busca construir un modelo de país orientado a reducir las desigualdades existentes y que procure el pleno desarrollo de las capacidades humanas en un entorno de

democracia participativa y consensual. Para ello, propone la recuperación del papel del Estado en la planificación, regulación y redistribución, con un ingrediente adicional: la participación ciudadana tendrá un papel central. Al respecto, **Fander Falconí**, secretario de Planificación, enfatiza, en entrevista exclusiva con GESTIÓN, que “el momento en que la ciudadanía se empodera de los procesos sociales, revitaliza su condición de actora principal de los procesos de cambio” (*Recuadro 1*).

La clave: fortalecimiento de capacidades y potencialidades

Las políticas de corte asistencial han sido innumerables en el Ecuador,

CUADRO 1

LOS 12 OBJETIVOS DE DESARROLLO (RESUMEN)

	Objetivos	Principales metas
1	Igualdad y cohesión social	Reducir la brecha de consumo, 14% de presión tributaria en 2011, incorporar a 400.000 niños a programas de desarrollo infantil, 35% más en la tasa de educación inicial.
2	Capacidades ciudadanas	96% de matrícula en educación básica, Ecuador libre de analfabetismo a 2009, erradicar desnutrición crónica severa, triplicar acceso a Internet.
3	Esperanza y calidad de vida	Reducir en 25% la mortalidad infantil y embarazo adolescente, y en 30% la mortalidad materna, mejorar condiciones de 220.000 viviendas, disminuir hacinamiento.
4	Garantía de agua, aire y suelo seguro	Disminuir en 20% el área de suelo contaminado por la actividad petrolera estatal, aumentar en 30% las áreas con manejo ambiental, 70% de viviendas con agua potable.
5	Soberanía nacional	Soberanía integral, inversión social con recursos propios hasta alcanzar 33% del presupuesto, disminuir en 20% la pobreza por NBI, mejorar balanza comercial regional.
6	Trabajo estable y justo	Aumentar en 500.000 créditos para beneficiarios del BDH, reducir subempleo en 8%, crear 70.000 empleos para jóvenes, cuadruplicar el % PEA que recibe capacitación pública.
7	Espacio público	Aumentar la actividad física y recreación a 60% de la población, aumentar % de personas satisfechas con su vida, impulsar la lectura, disminuir en 10% los delitos.
8	Identidad nacional	Aumentar en 200% la expresión musical, producción de películas y libros, mejorar sistemas de registro y protección de propiedad intelectual, promover la conservación de lenguas nativas.
9	Acceso a justicia	Administrar justicia eficientemente, conocimiento general sobre el ordenamiento jurídico del país, impulsar un sistema de rehabilitación social, disminuir el hacinamiento carcelario.
10	Participación política	Promover el acceso a información pública, mayor rendición de cuentas, impulsar procesos de participación ciudadana y asociatividad.
11	Sistema económico solidario y sostenible	Obtener un crecimiento promedio anual de 5,5% del PIB industrial, promover el aumento de la productividad laboral, modernizar la aduana, crecimiento de 6% del sector agropecuario, alcanzar como exportaciones industriales el mismo monto que las exportaciones de productos primarios no petroleros, aumentar en 80% las vías estatales en buen estado, proveer acceso y servicio universal de telecomunicaciones, aumentar la producción petrolera estatal a 336.000 barriles diarios, garantizar la sostenibilidad de la dolarización.
12	Reforma del Estado	Aumentar en 50% los ingresos propios de los gobiernos seccionales, aumentar en 50% los afiliados al IESS, promover una ley de competencia y una ley de empresas públicas, disminuir la corrupción, nueva arquitectura de regulación del sistema financiero nacional.

FUENTE: SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO.

RECUADRO 1

“ESTE GOBIERNO TIENE UNA NUEVA ÉTICA DE LO SOCIAL”

El siguiente es un resumen de las declaraciones que el economista Fander Falconí, ex director del Área de Economía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y actual secretario nacional de Planificación, hizo a GESTIÓN acerca del Plan Nacional de Desarrollo, elaborado en ocho meses desde la asunción al poder del actual gobierno.

Política social activa

Una política social activa puede basarse en la construcción de derechos y en la calidad de ejecución del gasto, y no verse la política social como residual. Este énfasis no implica un detonamiento de las finanzas fiscales, no se trata de un gasto, sino de una inversión para cambiar al país. Las reformas incluyen: eliminar techos de inversión en educación y salud e incrementar la calidad de esa inversión (lo que usted —refiriéndose a la entrevistadora— llama el retorno). Eso significa: 1. capacidad de ejecutar la inversión social; 2. programas coordinados y articulados; 3. seguimiento y evaluación. Es impru-



FANDER FALCONÍ,
secretario de Planificación.

dente que la política social deba tener una tasa de retorno, como si ese concepto de inversión de capital pudiera asumir un concepto social más amplio. Este gobierno demuestra que se puede ser responsable en el manejo fiscal siendo progresista. En el pasado no han existido garantías en el cumplimiento de las reglas macrofiscales, en el fondo se han creado (cuentas o fondos) colaterales.

El desarrollo es el fin de la política pública, el crecimiento es un medio. ¿Qué ética social puede justificar que, con esos grados de pobreza e inequidad, se mantengan colaterales gigantes? ¿Cuál ética social llevó a plantear la Ley de Transparencia Fiscal? Eso está cambiando este gobierno que tiene una nueva ética de lo social. Cuando la ciudadanía se empodera de los procesos sociales, revitaliza su condición de actora principal de los procesos de cambio; lo que implica también responsabilidad del manejo de finanzas públicas. Son elementos técnicos y políticos.

Cómo financiar y el papel de la IED

El financiamiento vendrá de las fuentes de ahorro que dispone el país. La ejecución no está prevista con deuda. La potenciación de las fuentes de ahorro implica: 1. Utilizar fuentes no presupuestarias de ahorro interno (Feiseh). 2. Incrementar el ahorro interno privado. 3. Cambiar la estrategia productiva y comercial (revertir la tendencia del deterioro de la balanza comercial petrolera y no petrolera). 4. Cambiar la estrategia financiera internacional, basada en la restricción de la salida de capitales. Es un paquete alrededor de la demanda productiva de recursos. El PND incluye un modelo de equilibrio de tres brechas, costea los programas y los cierres en cada sector (externo, fiscal, interno). La seguridad social es una entidad autónoma, pero se puede canalizar una buena parte de esos recursos. Un absurdo en las finanzas públicas actuales es no tener una Cuenta Única del Tesoro. Tenemos un conjunto de fondos y el Ecuador busca

financiamiento externo cuando tiene posibilidades de ahorro interno. Respetamos la autonomía del IESS profundamente. Queremos utilizar adecuadamente sus recursos muchas veces ociosos en términos del desarrollo nacional. Hay que dar el contenido real de lo que es autonomía para las entidades del Estado, 40% del financiamiento del IESS lo coordina el Estado.

El PND introduce un revulsivo en el concepto de inversión. Las estrategias: 1. Armonización entre el ciclo de planificación y el de inversión pública, con la posible venida de la Subsecretaría de Inversión Pública a Senplades; 2. Nueva visión de la inversión extranjera directa (IED): es bienvenida y le vamos a dar la posibilidad de tener marcos regulatorios adecuados, si cumple las éticas fundamentales: la fiscal (que pague impuestos adecuadamente); la social (que no provoque deterioros en los estándares sociales o laborales); y la ambiental (que internalice los costos ambientales). La IED cumple un rol. No toda la actividad económica del país se puede desarrollar con recursos propios. Pensamos atar los requerimientos de inversión pública, de cooperación externa e IED a los requerimientos de desarrollo del país. El Estado tiene que tener suficientes resguardos para que la inversión se sitúe primero en los sectores donde queremos enfocar y que respete las éticas. No hay datos fiables de balanza de pagos sobre IED, el BCE cambió de metodología. La Cepal muestra que los flujos de IED se dirigen más a Asia que a América Latina. En la medida que tengamos marcos regulatorios claros con planificación coherente y estrategias bien definidas, tendremos la posibilidad de tener más inversión.

Se debe poner al endeudamiento en términos de las prioridades nacionales. La inversión social tiene que financiarse con recursos propios; ingresos permanentes tienen que financiar gastos permanentes. Ha habido una idea clara del presidente de eliminar cualquier endeudamiento hacia proyectos sociales.

El endeudamiento no es malo: el país lo requiere y tiene que estar en obras que generen altos rendimientos de capital que permitan pagar soberanamente. Hay mucha posibilidad de tener recursos externos por la inundación mundial de capital. Ese peligro se debe evitar, tal como pasó en los años 70. Además, se deben evitar condicionales y pérdida de soberanía en el financiamiento.

Cómo ejecutarlo

La Asamblea Constituyente es un gran viabilizador del PND. Senplades está trabajando en su ejecución, no se necesita un cambio constitucional ni jurídico, sino articular las acciones de los estamentos del Estado hacia la consecución de las metas planteadas. Algo innovador es que se piensa en la gestión del día a día.

En petróleo, hay lineamientos claros. Este recurso no es sujeto de privatización porque tiene una renta natural que ya fue producida y debe dirigirse a las necesidades de desarrollo nacional. Se ha buscado un equilibrio contractual con las petroleras. Es necesario mejorar la rendición de cuentas y modernizar Petroecuador. En materia extractiva, es una estrategia muy ambiciosa. Los frutos de esto se van a ver acumulativamente en el tiempo.

Articulando la política estatal basada, en el caso concreto del Bono de Desarrollo Humano, en una transferencia condicionada (corresponsabilidad y derechos), creamos capacidades. La duplicación del bono es una necesidad y tiene efectos profundos en redistribución. Las transferencias monetarias son necesarias en un país donde hay desigualdades distributivas y regionales. Un Estado regulador es redistribuidor. Redistribución y eficiencia van de la mano. El bono es una estrategia en ese sentido. Mucho mayores han sido los subsidios en las transferencias al sector privado, el salvataje bancario. Ese tipo de subsidios se acabó en el Ecuador.

ahora el reto es impulsar políticas orientadas a convertir a las personas en gestoras de su propio desarrollo, explica el PND.

La expansión y el fortalecimiento de capacidades y potencialidades no puede darse si la población no cuenta con los mínimos sociales garantizados; es decir, niveles básicos de educación, salud, calidad de vivienda e ingresos mínimos necesarios (incluyendo un subsidio monetario en caso de que sea necesario) que den a la persona pobre un primer impulso para salir de su condición. Estas políticas serían impulsadas por el Estado y, tras ese primer impulso, se esperaría que la persona sea capaz de gestionar su propio desarrollo. Pero, ¿cuál es el punto de inflexión a partir del cual una política asistencial se transforma en una política que permita a la persona superar la pobreza por sí misma? Este aspecto es difícil de responder y constituye un gran reto para Senplades y las instituciones ejecutoras.

Para el analista **Walter Spurrier**, “el primer objetivo es la reducción, mejor aún, eliminación, de las diferencias sociales. Este objetivo tiene absoluta prioridad, dejando para un segundo plano el crecimiento y la reducción de la pobreza”. En la última década los avances en materia de pobreza y desigualdad son mínimos. El coeficiente de Gini aumentó (indicador de desigualdad donde 1 indica mayor desigualdad), pasando de 0,45 en 1995 a 0,46 en 2006. En el mismo período, la pobreza por consumo apenas se redujo en un punto porcentual, alcanzando 38,3% en 2006. Esta situación, en parte, se atribuye a la crisis de 1999, pero también demuestra que las políticas sociales adoptadas entre 1995 y 2006 no solucionaron los problemas estructurales del sistema económico.

El PND integra los aspectos en materia social, económica, política y cultural que requiere el Ecuador para alcanzar un mayor nivel de desarrollo (*Cuadro 1, pág. anterior*).

El sistema económico solidario en breve

El diagnóstico del objetivo 11 del PND señala la urgencia de modificar la estrategia de crecimiento basada en la exportación de bienes primarios, cuyo avance ha sido lento en contraste con el acelerado crecimiento de las importaciones. Señala también que, aunque las exportaciones petroleras han sido un sostén del presupuesto del Estado, fueron insuficientes para mejorar la calidad de vida de la población. Por ello, existe la necesidad de construir una economía pospetrolera. Las principales metas en este campo son: garantizar la sostenibilidad de la dolarización, obtener un crecimiento promedio anual de 5,5% del PIB industrial, disminuir el servicio de la deuda en 30%, aumentar la producción petrolera estatal en 336.000 barriles diarios, aumentar la capacidad energética en 2.911 MW hasta 2012 y aumentar la participación nacional de compras públicas. Si el Plan se ejecuta, Senplades calcula que el PIB crecería 4,7% y la relación deuda externa/PIB superaría 50%.

Para cumplir con este objetivo, Senplades diseñó 24 políticas y 15 metas (*Recuadro 2*). No se conocen con precisión las acciones específicas que emprendería el gobierno para implementar este sistema. En la entrevista, se preguntó al secretario de Planificación que definiera en pocas palabras “¿qué supone establecer un sistema económico solidario y sostenible?”. Él explicó que se trata de formar una economía sustentable en el tiempo, donde se internalicen los costos sociales y ambientales en la actividad económica a partir de un criterio intergeneracional (entre las generaciones actuales y las futuras) e intrageneracional (entre las generaciones actuales). Agregó que se trata de una economía que garantice la supervivencia indefinida de las culturas humanas y de los ecosistemas que las rodean y sustentan, garantizando la equidad. Muchos temen que esta visión implique un retorno al manejo económico anterior a 1982.

RECUADRO 2

UN SISTEMA ECONÓMICO SOLIDARIO Y SOSTENIBLE SUPONE APLICAR LAS SIGUIENTES POLÍTICAS:

* **Sociales:** 1. Procurar a la población una canasta de alimentos nutricional. 2. Combatir el desempleo, mejorar los incentivos a los productores. 3. Capacitar continuamente a los trabajadores para aumentar la productividad laboral.

* **Fiscales:** 1. Usar la renta petrolera en inversión social y productiva; lo que requiere reformar la Ley de Presupuesto y Transparencia Fiscal, y un gasto público con criterios territoriales equitativos. 2. Supeditar políticas de endeudamiento externo a estrategias de inversión social y productiva. 3. Garantizar la sostenibilidad macroeconómica, con un manejo eficiente, equilibrado y transparente de las finanzas públicas, aumento de márgenes de participación en la renta petrolera y minera, redistribución de recursos a favor de la inversión social y productiva, tributos y aranceles para proteger la producción nacional.

* **Financieras:** 1. Modernizar la Ley de Competencia y Código de Comercio. 2. Capitalizar el BNF, la CFN y el Banco del Estado; reestructurar el Banco Central y liquidar la AGD. 3. Unificar bolsas de valores. 4. Modificar el estatuto del IESS para canalizar el ahorro a la inversión.

* **De inversión:** Fomentar la inversión extranjera selectiva (calificación por parte de una comisión interinstitucional).

* **De infraestructura:** Expandir el sistema de transporte (aéreo, terrestre y fluvial) para apoyar la producción local y comercio.

* **Petroleras:** 1. Detener la caída de la producción e inversión en campos de Petroecuador mediante alianzas estratégicas. 2. Rehabilitar la Refinería de Esmeraldas y construir la refinería en Manabí (300 mil b/d). 3. Reducir 530 mil barriles de diésel por año en el consumo de Petroecuador, mediante la sustitución por gas natural y petróleo crudo. 4. Invertir en exploración. 5. Almacenar en tierra gas licuado y reformar su comercialización.

* **Energéticas:** 1. Expandir generación de electricidad. 2. Reducir las pérdidas de distribución.

* **Externas:** 1. Apoyar a la integración sudamericana. 2. Fortalecer la capacidad de negociación del Ecuador. 3. Negociar TLC con Europa. 4. Plantear propuestas concretas para negociar con EEUU. 5. Promover principios de responsabilidad compartida en medio ambiente.


* **Productivas:** Propiciar la producción de bienes y servicios con alto valor agregado, con aumento sostenido de la productividad y generadora de ventajas competitivas. Esto implica la reversión del proceso de desindustrialización, resultante de la desregulación y apertura indiscriminada.

* **Tecnológicas:** 1. Generar programas de desarrollo científico, tecnológico y de investigación aplicada. 2. Fomentar acceso a servicios de telecomunicaciones.

* **De propiedad intelectual:** Garantizar los derechos de propiedad intelectual y contrarrestar las prácticas de países del Norte.

* **Ambientales:** Controlar las emisiones y contaminación de suelo, agua y aire. Modernizar la ley vigente.

En todo caso, el PND plantea las políticas generales que aplicaría el gobierno en los próximos años. Faltan las acciones específicas y, por tanto, es difícil adelantar los resultados. La sos-

tenibilidad fiscal de los subsidios y las ofertas sociales del gobierno aún no están claras, pero a ello se dedicará un análisis específico en el próximo número de GESTIÓN. 

DUDAS CIENTÍFICAS

—¿Por qué el sol aclara el pelo y, sin embargo, oscurece la piel?

—¿Por qué las mujeres no se pueden pintar las pestañas con la boca cerrada?

—¿Por qué nunca se ha visto en los titulares de un periódico: "Adivino gana la lotería"?

—¿Por qué el zumo de limón está hecho con sabor artificial y el lavavajillas está hecho con limones naturales?

—¿Por qué no hay comida para gatos con sabor a ratón?

—Cuando sale al mercado una nueva marca de comida para perro y con mejor sabor, ¿quién la prueba?

—¿Por qué se esterilizan las agujas para las inyecciones letales?

—¿Por qué los aviones no están hechos del mismo material que la caja negra?

—¿Por qué las ovejas no encogen cuando llueve y los sacos de lana sí?

—¿Por qué los apartamentos se llaman así si están todos juntos?

—¿Hasta dónde se lava la cara un calvo?

—Un parto en la calle, ¿es alumbrado público?

—¿Por qué apretamos más fuerte los botones del control remoto cuando tiene pocas pilas?

—¿Por qué se lavan las toallas? ¿No se supone que estamos limpios cuando las usamos?

—¿Por qué las mujeres con las curvas más aerodinámicas son las que más resistencia ofrecen?

—El mundo es redondo y lo llamamos planeta, ¿si fuera plano lo llamaríamos redondeta?

—¿Por qué cuando en el coche no vemos algo apagamos la radio?

—Si un abogado enloquece, ¿pierde el juicio?

—¿Disfrutan tanto los infantes de la infancia como los adultos del adulterio?

—¿Qué tiempo verbal es "no debería haber pasado"? ¿Preservativo imperfecto?

—Cuando una mujer está encinta... ¿está también en compact?

—¿Qué cuentan las ovejas para poder dormir?

—¿Por qué las ciruelas negras son rojas cuando están verdes?

—¿Dónde está la otra mitad de Oriente Medio?

—¿Por qué cuando llueve levantamos los hombros? ¿Acaso nos mojamos menos?

—¿Por qué las rosquillas se ponen duras y las galletas blandas? 