

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XVIII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL
Y DESARROLLO

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

PLANIFICACION, POLITICAS PUBLICAS Y EL PROCESO
DECISORIO EN LA GESTION GUBERNAMENTAL
LCDA. INES CERDA B.

1990 - 1991

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	8
1. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION EN EL SECTOR PUBLICO ECUATORIANO	8
1.1 ANTECEDENTES	8
1.2. CREACION DE LA JUNTA NACIONAL DE PLANIFICA- CION	11
1.3. CREACION DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO	15
CAPITULO II	24
2. CARACTERIZACION DE LA PLANIFICACION NORMATIVA (TRADICIONAL)	24
2.1. NORMATIVA	26
2.2. TECNICA Y NEUTRA	26
2.3 SIN Oponentes	28
2.4. CIERTA	29
2.5. DE MEDIANO PLAZO	30
2.6. INCONSISTENTE	31
CAPITULO III	34
3. MOMENTOS DEL PROCESO DE PLANIFICACION ESTRATEGI- CO-SITUACIONAL	34
3.1 MOMENTO EXPLICATIVO	36
3.1.1. Nivel I. Los flujos de producción social	37
3.1.2 Nivel II. Las acumulaciones socia- les	37
3.1.3 Nivel III. Las reglas básicas . .	38

3.2	MOMENTO NORMATIVO	39
3.3	MOMENTO ESTRATEGICO	41
3.4	MOMENTO TACTICO OPERACIONAL	43
CAPITULO IV		45
4.	EL PROCESO DECISORIO DE LA PLANIFICACION Y LAS POLITICAS PUBLICAS	45
4.1	ORGANIZACION MODULAR DEL PLAN	45
4.1.1	Evaluación de la aplicación del Plan 89-92	50
4.1.2.	Alcance en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 89-92 hasta diciembre de 1990 por módulos	58
4.2.	GRADO DE INCORPORACION DE LA NUEVA METODOLOGIA	61
4.2.1.	Nivel Decisorio Nacional	61
4.2.2.	Nivel Ministerial, Provincial y Municipal	70
4.3.	INSTANCIAS DE FORMULACION, APROBACION Y APLICACION DEL PLAN	71
CAPITULO V		72
5.	FORTALECIMIENTO DE LA PLANIFICACION COMO HERRAMIENTA PARA ELEVAR LA CAPACIDAD DE GOBIERNO	72
BIBLIOGRAFIA		82

INTRODUCCION

SELECCION DEL TEMA

Importancia

Siendo la planificación, la determinación de políticas y la forma de toma de decisiones, la base sobre la cual gira el desarrollo del país, es de suma importancia realizar el análisis de este tema para poder efectuar observaciones, obtener conclusiones y presentar recomendaciones.

Necesidad

Con el propósito de entender el proceso decisorio, en el sentido de comprender el grado en que se cumplen las acciones previstas por la planificación de carácter nacional, regional y local, es necesario examinar los aspectos fundamentales del método de planificación tradicional, así como de las innovaciones metodológicas que se están incorporando al proceso de planificación, especialmente por parte del CONADE, igualmente el grado de aplicación de la nueva metodología tanto en el propio CONADE, como en las oficinas de planificación de ministerios y entidades públicas que forman parte del Sistema de Planificación.

Utilidad

La utilidad del estudio será el presentar un análisis sobre la forma en que se ha venido tratando estos temas durante el último período democrático del país; servirá de instrumento y guía para que se enmienden errores, se mejore lo que está bien y se establezca una directriz para el futuro.

JUSTIFICACION DEL TEMA

Al parecer los sistemas de planificación se han debilitado y esto ha incidido negativamente en el proceso de decisiones que no se guía en gran medida por las acciones y proyectos definidos por la planificación; sino más bien parece que existe cierta autonomía por parte de las diferentes entidades del gobierno. Esta situación justifica la necesidad de hacer una evaluación a fondo del funcionamiento del proceso de planificación, cómo se lo concibe, cómo se desarrolla y qué grado y qué grado de cumplimiento se está dando a los planes de desarrollo elaborados por el CONADE y las otras entidades, Municipios, Organismos Regionales.

OBJETIVOS

Objetivo General

Restablecer la importancia de la planificación como instrumento central de las políticas de desarrollo y de gestión del Gobierno Nacional.

Objetivo Particular

Reestablecer la importancia y devolver a la Secretaría del CONADE el rol de liderazgo en las actividades de planificación general, regional y local.

Objetivo Específico

Hacer de la planificación una herramienta de gobierno en el sentido de que contribuya a mejorar la capacidad de gestión de los gobernantes.

Sistematizar e impulsar la coordinación para la planificación

y ejecución de planes, programas y proyectos.

Afianzar los sistemas de eficiencia operativa de la planificación en todos los niveles de la administración pública.

Impulsar la planificación participativa e innovar el modelo de planificación.

MARCO TEORICO

A partir de 1933 se dio inicio a un proceso de conducción de la economía ecuatoriana con el denominado "Plan Estrada". En 1935 se crea el Consejo Nacional de Economía; en 1944, en la Constitución se institucionaliza el Consejo Nacional de Economía; en 1954 mediante Decreto Legislativo se crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, para formular los planes generales de desarrollo económico y la coordinación de los planes en ejecución o en estudio; en 1979 en la Constitución Política del Estado se crea el Consejo Nacional de Desarrollo, con la finalidad de fijar las políticas generales económicas y sociales del Estado y elaborar los correspondientes planes de desarrollo.

La planificación ha permitido conocer la realidad de nuestro país, para buscar soluciones a través de estrategias, determinando metas; todo esto, tendientes a lograr el desarrollo, mediante la fijación de políticas a corto, mediano y largo plazo, y en base a los recursos disponibles.

La planificación no ha sido aplicada en la magnitud requerida, por limitaciones de tipo político, legal, administrativo, financiero, de coordinación, de ciencia y tecnología y de control.

El poco respaldo y apoyo político de las autoridades gubernamentales

mentales y organizaciones públicas, han dado lugar a la marginación de la planificación y un soslayamiento de su verdadera trascendencia y continuidad en la preparación y ejecución de los programas y proyectos del sector público.

Los sistemas de planificación y proyectos a pesar de que han constituido elementos esenciales de los anteriores planes de desarrollo y han tenido su respaldo legal en la Ley Constitutiva del CONADE y leyes conexas; sin embargo, no ha llegado a implementarse y aplicarse en forma total, quedando únicamente como componente central, por ser el organismo central de planificación.

Esto se ha debido, entre otros factores, a la heterogeneidad presentada en las funciones de las unidades de planificación y programación de las instituciones, que son parte vital del Sistema; al desconocimiento de la situación financiera institucional y la incompatibilidad de armonizar sus presupuestos con los proyectos de inversión.

Una inadecuada coordinación funcional en todos los niveles de la administración pública, da lugar al desorden y desperdicio en el uso de recursos y el desgaste de esfuerzos en la formulación y ejecución de proyectos necesarios para el desarrollo. En igual forma ha provocado articulaciones entre la planificación y las políticas presupuestaria, financiera, fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia en el sector público.

HIPOTESIS

- La Estructura Institucional del Sistema de Planificación es inadecuada.

- Las innovaciones de la planificación incorporan el

concepto de estrategia para asegurar que la planificación se convierta en acciones concretas.

- La planificación constituye una herramienta para elevar la capacidad del Gobierno.

DEFINICION DE CATEGORIAS Y CONCEPTOS CON LOS QUE SE VAN A TRABAJAR

Acción

Es la unidad inmediata de desagregación de las operaciones en la estructura modular del plan.

Acción Estratégica

Es una acción alimentada por un juicio estratégico en un contexto de cálculo interactivo; el estratega no hace planes en base a comportamientos, aunque quizá es posible descubrir el código operacional en que se basa su juicio estratégico.

Actor social

Es una personalidad, una organización o una agrupación humana que en forma estable o transitoria tiene capacidad de acumular fuerza, desarrollar intereses y necesidades y actuar produciendo hechos en la situación.

Capacidad de Gobierno

Es el conjunto de destrezas, experiencias, habilidades, teorías y métodos de dirección que posee un equipo de gobierno.

Eficacia Direccional

Es el efecto o impacto de un evento en la alteración de la realidad en la dirección escogida y expresada en la situación objetivo.

Eficacia Económica

Impacto del producto de una operación en el logro de los objetivos económicos de la situación objetivo.

Eficiencia Económica

Se expresa por la relación recursos producto, una operación es más eficiente mientras menores son los recursos requeridos por unidad de producto.

Estrategia

Es el uso encadenado de los arcos de coyuntura en el recorrido real del arco direccional que conduce a la situación-objetivo.

Momento

Instancia repetitiva por la que pasa un proceso encadenado y continuo que no tiene principio ni término bien definido.

Situación

Es la realidad explicada por un actor que vive en ella en función de su acción.

DETERMINACION DEL UNIVERSO O AMBITO DE LA INVESTIGACION

El Sistema Nacional de Planificación de acuerdo a la Ley Orgánica del CONADE.

UNIDADES DE ANALISIS

Los planes de desarrollo elaborados por el Organismo de Planificación. Puntos concretos: Etapas de la Planificación Tradicional o Normativa (diagnóstico, objetivos, políticas, programas y proyectos). Momentos de la Planificación Estratégica Situacional.

FORMAS PARA RECOPIRAR DATOS

El presente trabajo se lo llevará a cabo mediante la consulta de libros y documentos existentes sobre el tema en referencia y mediante entrevistas a directivos y funcionarios del Consejo Nacional de Desarrollo. Para la redacción de los Capítulos II, III y IV se ha tomado como base de referencia diferentes textos, pero especialmente los libros de Carlos Matus: Política, Planificación y Conflicto y Adiós Señor Presidente; así como también el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989 - 1992 y Plan de Acción Anual 1991.

CAPITULO I

1. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION EN EL SECTOR PUBLICO
ECUATORIANO

1.1 ANTECEDENTES

Es preciso señalar cómo y cuándo se dio inicio la Planificación en nuestro país.

En el año de 1933, se intenta desarrollar un proceso de conducción económica ecuatoriana, presentado por el Ministerio de Hacienda, en un conjunto de medidas de acción que luego se denominó "Plan Estrada" en honor a su autor.

Este Plan ha pasado a la historia como un testimonio de interés por las obras viales, el proceso educativo y la planificación económica, aunque no fue aceptado por el Congreso a pesar de sus admirables premoniciones. Este Plan fue elaborado en una época de grandes controversias políticas, de gobiernos de corta duración de cambios vertiginosos, de colaboradores, todo lo cual conspiraba contra la ejecución de proyectos duraderos.

En 1935, por Decreto Ejecutivo, se creó el Consejo de Economía Nacional encargado del estudio de los asuntos económicos y de la coordinación de iniciativas y procedimientos del Ejecutivo en todo cuanto se relacione con los intereses económicos de la nación. El organismo tuvo muy poca existencia, sin embargo, en Octubre de 1937 vuelve a crearse y es suprimido al año siguiente.

En Octubre de 1943 se crea, otra vez, un Consejo Económico para encauzar, unificar y dirigir todo lo relacionado con los problemas de la producción, distribución y consumo agrícola,

ganadero e industrial y para buscar la mejor solución al problema del intercambio, en beneficio de la economía nacional.

En mayo de 1944, se creó la Comisión Económica para coordinar y planificar la política económica del Estado. El 2 de Enero de 1945 se organizó esta Entidad, con participación del Gobierno Nacional, de los trabajadores y de las corporaciones económicas privadas. Contaba con asesores en los capítulos principales que iba a programar: Política Económica Internacional, Política Bancaria y Monetaria, Política Fiscal, Política Agraria y Política Industrial.

Se pone en vigencia el "Plan de Fomento Inmediato de la Economía Nacional" que confía la dirección de su política al Ministro de Economía, asesorado por la Comisión Técnica de Economía y que señala como organismos ejecutores del Plan, al Banco Nacional de Fomento, Banco Central del Ecuador, Corporación Ecuatoriana de Fomento, Distribuidora Nacional. Se crea al mismo tiempo una Comisión Coordinadora del Plan y se establece en el Ministerio de Economía las Subsecretarías de Agricultura, Industrias, Minas, Comercio y Crédito para que administren la aplicación de los programas. Fomento Ganadero, Fomento Manufacturero e Industrial. La aplicación respaldada por una Ley tuvo vigencia dos años.

En 1946, mediante la Constitución de la República se creó el Consejo Nacional de Economía para el estudio de los problemas económicos y la orientación de las finanzas del país. La Ley que constituyó ese organismo del 11 de febrero de 1947 determinó la forma de organización y funcionamiento del Consejo y le confió la función de elaborar un Plan de Reconstrucción y Desarrollo de la Economía Nacional a plazo fijo, con indicación de los medios que deben emplearse para su ejecución y, además, le encargó la responsabilidad de

planificar la política económica del país en sus distintos aspectos. La limitación de recursos financieros, la falta de organización administrativa y técnica, y la actuación temporal por parte de sus miembros, no le permitió el cumplimiento de la acción de planificación.

En 1948, el Ministerio de Economía proyecta un Plan de Fomento de la Producción, proponiendo la creación de un organismo técnico independiente en orden a propender al fomento de las riquezas naturales.

En Enero de 1949, se crea el Instituto Nacional de Fomento para promover el desarrollo y la explotación de los recursos naturales del Ecuador, el aumento y la tecnificación de la producción y la elevación del nivel económico de sus habitantes. Se organiza un Departamento Técnico que debe elaborar los planes generales y anuales de fomento y realizar todos los estudios necesarios. Con el Decreto 21 de Junio de 1953, se elimina el Instituto y la Corporación de Fomento y asume las funciones el Banco Nacional de Fomento.

En Octubre de 1953, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) presenta el informe "El Desarrollo Económico del Ecuador" que resume el trabajo de una misión de este organismo y de funcionarios ecuatorianos. Es el primer intento "de penetrar a fondo en los problemas de desarrollo económico del país"¹. El impacto que produjo este documento abrió el cauce para la organización de una entidad planificadora en el Ecuador.

¹Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 25 Años de Planificación (Quito Ecuador 1979) p.26.

1.2. CREACION DE LA JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION

En 1954, se crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, con Decreto Ley de Emergencia No. 19, de 28 de Mayo de 1954, publicado en Registro Oficial No. 527, de 29 de Mayo del mismo año.

Tanto el Banco Central como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), contribuyeron con recursos económicos y personal técnico, en la forma más decidida para llevar a efecto el funcionamiento de la referida entidad.

La Junta Nacional de Planificación, fue creada como organismo asesor, sin funciones ejecutivas ni legislativas. Se le asignó como tarea fundamental la formulación de su Plan General de Desarrollo Económico, al mismo tiempo que la coordinación de los planes en ejecución o estudio. Debiendo cumplir básicamente con las siguientes funciones:

- "Formular proyectos de planes generales, tendientes a promover y conseguir sistemáticamente el desarrollo económico del país, consultando no solamente el desenvolvimiento de cada una de las economías regionales sino, especialmente, procurando su integración en una unidad económica nacional con el fin de conseguir el más alto nivel de ocupación e ingresos en relación con los recursos del país;

- Formular proyectos encaminados a coordinar los planes de inversión que este en estudio o ejecución de parte del Gobierno de la República, de entidades de Derecho Público o de Derecho Privado con finalidad social o

pública, encuadrándolos dentro de los planes generales;

- Aconsejar la forma adecuada de financiamiento para la ejecución de los planes generales y parciales, procurando que se utilice de preferencia el ahorro nacional, buscando su complemento necesario en empréstitos extranjeros, evitando, en lo posible, cualquier efecto inflacionario y deflacionario en el mercado monetario;
- Verificar el cumplimiento de cada etapa del plan o planes en ejecución y de cada proyecto específico, a fin de recomendar con oportunidad, las medidas necesarias a tomarse para ajustarlas a las necesidades del momento;
- Colaborar con la Junta Monetaria en la consecución de la necesaria coordinación de la política monetaria del Banco Central con la política económico fiscal del Gobierno de la República, para lo cual servirá a éste de consejero;
- Formular recomendaciones, cuando en el campo político fiscal sea necesario proceder a un reajuste, para evitar la anarquía de los gastos públicos y procurar que se adopte la política fiscal a las fundamentales necesidades del desarrollo económico general;
- Recomendar al Gobierno de la República, o a las entidades de Derecho Público o de Derecho Privado con finalidad social o pública, según

el caso, los reajustes institucionales y administrativos que sean necesarios para la mejor realización de los programas de inversiones; y,

- Formular recomendaciones generales en los órdenes fiscal y administrativo, de previsión social y trabajo, crediticio, monetario, cambiario, etc., para alcanzar su necesaria y conveniente coordinación y procurar así un mayor grado de bienestar social.²

Durante el tiempo de existencia de esta entidad, se elaboraron trabajos de planificación muy importantes, pudiendo citar entre otros los siguientes:

En 1955, "El Desarrollo Económico del Ecuador; evolución, ritmo y tendencias", "Estudio Económico sobre Azuay y Cañar".

En 1956, La Junta, después de elaborar en 1955 el Censo Eléctrico, presenta el primer plan sectorial, el "Plan Nacional de Electrificación".

En 1957, presenta su estudio titulado "Perspectivas de la Economía ecuatoriana hasta 1960" La Junta también participó en el estudio del Proyecto de Ley de Fomento Industrial, que ha sido el estatuto legal básico en su concepción para las nuevas leyes de fomento, tanto industrial como en otros campos, que se han expedido posteriormente en el país (Ley de Turismo, Ley de Fomento Agropecuario, Ley de Fomento de la pequeña Industria y Artesanía, Ley de Pesca, etc.)

²Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 25 Años de Planificación (Quito, Ecuador, 1979), p. 28, 29.

En 1958, entrega un trabajo de investigación y análisis, titulado "Bases y Directivas para Programar el Desarrollo Económico del Ecuador".

En 1961, establece un conjunto armónico sobre una serie de acciones de carácter emergente, en su estudio "Plan Inmediato de Desarrollo 1961 - 1963".

En 1962, continuando con los estudios seccionales y priorizando las zonas menos desarrolladas del país, elabora el denominado "Plan Carchi".

En 1963, presenta el "Plan General de Desarrollo Económico y Social para el período 1963-1973", que constituyó el esfuerzo más serio y completo de planificación realizado hasta esa fecha en el país.

En 1965, los estudios regionales de la Junta toman dimensión al preparar, con la ayuda del BID e ILPES, el estudio hacia un Programa de Integración Fronteriza Colombo Ecuatoriana".

En 1967, elabora y publica un Atlas con información gráfica sobre los "Principales Aspectos Socioeconómicos del país".

En 1970, con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), entrega el documento "Estrategia para la Integración Subregional".

En 1972, elabora el "Plan Integral de Transformación y Desarrollo".

En 1973, realiza las bases para la organización del Sistema Nacional de Proyectos y del Fondo Nacional de Preinversión. El Primer Inventario Nacional de Proyectos, que ha sido actualizado en cinco oportunidades.

En 1974 - 1977, elabora estudios de planificación seccional, el "Plan de Conservación y Desarrollo para la provincia de Galápagos". "El Plan Regional de Desarrollo para la Jurisdicción del CREA", y la "Evaluación del Plan Quinquenal de Transformación y Desarrollo 1973 - 1977".

1.3. CREACION DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO

El Consejo Nacional de Desarrollo es una entidad de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y fondos propios y autonomía administrativa; tiene su domicilio en la ciudad de Quito, y puede establecer unidades técnico administrativas en cualquier ciudad del país. Actualmente, y desde hace algunos años, mantiene una Dirección Regional en Guayaquil. Son entidades adscritas al Consejo Nacional de Desarrollo, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC; el Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE; y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT.

El Conade está integrado por los siguientes miembros: El Vicepresidente de la República, quien preside el CONADE; cuatro Ministros de Estado designados por el Presidente de la República; un delegado del Congreso Nacional; el Presidente de la Junta Monetaria; un representante por los Alcaldes y Prefectos Provinciales, o sea de las entidades seccionales; un representante de los trabajadores organizados; un representante de las Cámaras de Producción y un representante de las Universidades y Escuelas Politécnicas.

Son funciones del CONADE:

- a. Fijar las políticas generales económicas y sociales y de población (aquí hay un cambio importante, antes, la Junta de Planificación no tenía como función fijar políticas de

población), de acuerdo a las orientaciones generales establecidas por el Presidente Constitucional de la República. Estas políticas deberán considerar prioritariamente el desarrollo de los sectores agropecuario, minero y la indispensable descentralización económica y administrativa del país;

- b. Establecer los lineamientos generales a los que debe someterse la planificación económica y social y la política de población;
- c. Elaborar los planes de desarrollo y sus reformas y someterlos a la aprobación del Presidente de la República;
- d. Proponer las modalidades y recursos necesarios para el financiamiento de los planes nacionales, regionales y provinciales de desarrollo, dando especial énfasis a la corrección del desequilibrio que en este campo existe en todo el país;
- e. Recomendar las prioridades del gasto del Gobierno Nacional y de las demás entidades y organismos del sector público;
- f. Determinar las políticas generales de la asistencia y cooperación externas y adecuarlas a las necesidades de los planes de desarrollo;
- g. Emitir dictamen previo a la creación de organismos regionales de desarrollo;

- h. Emitir informes sobre los proyectos, programas y convenios relativos a la integración económica regional o fronteriza en que participe el país;
- i. Señalar pautas y requerimientos de información para la mejor elaboración, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo;
- j. Aprobar los planes operativos, medidas coyunturales, programas y proyectos específicos que permitan alcanzar las metas contempladas en los planes de desarrollo;
- k. Coordinar con los organismos del Régimen Seccional, las organizaciones empresariales, laborales y sociales, el Consejo de Seguridad Nacional, así como las universidades y escuelas politécnicas, la ejecución y evaluación de los planes de desarrollo;
- l. Elaborar los proyectos de reglamentos de carácter general a esta Ley y someterlos a consideración del Presidente de la República;
- m. Designar sus representantes a los organismos que por Ley le corresponde;
- n. Arbitrar las medidas correctivas necesarias a fin de evitar la proliferación de programas paralelos y el consecuente desperdicio de recursos humanos, materiales y financieros;
- o. Determinar la regionalización del país para efectos de planificación y desarrollo; y,

p. Las demás que por Ley le corresponda.²⁸

CONFORMACION DEL SISTEMA

Dentro de la Ley también establece el Sistema Nacional de Planificación, que plantea lo siguiente:

- El Sistema Nacional de Planificación y Coordinación del Desarrollo estará constituido por las instituciones y departamentos que, conforme a esta Ley, tienen funciones y responsabilidades en esta área. El CONADE señalará las normas y mecanismos de coordinación entre el Consejo Nacional de Desarrollo y las entidades y organismos encargados de ejecutar las políticas económicas, sociales, de población y de seguridad nacional del Estado.
- Los organismos regionales y provinciales de desarrollo funcionarán estrechamente vinculados al Consejo Nacional de Desarrollo y tendrán a su cargo el estudio, planificación, ejecución, coordinación y evaluación de los programas de desarrollo en sus correspondientes áreas.
- El artículo 13 tiene un alcance muy importante: en todos los Ministerios, en los organismos regionales de desarrollo y en las entidades y empresas del sector público funcionarán oficinas de planificación y programación bajo la dependencia jerárquica de la autoridad

²⁸Consejo Nacional de Desarrollo, El Proceso de Planificación en el Ecuador (Quito, Ecuador, 1991), p.8-11.

administrativa correspondiente, pero funcionalmente coordinadas con el Consejo Nacional de Desarrollo, respetando las autonomías específicas que consagra la Constitución Política y las leyes.

■ El artículo 14 de la Ley establece las principales funciones de las oficinas de planificación y programación, de las entidades que se han señalado anteriormente, y dice:

- a. Preparar planes, programas y proyectos sectoriales de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y a los instructivos técnicos que imparta el CONADE. Este resulta muy importante, puesto que fue la Junta Nacional de Planificación la que, solicitando el apoyo de los organismos ejecutores, pudo elaborar el primer Plan Nacional de Desarrollo; ahora la planificación fluye básicamente de los organismos ejecutores, quienes plantean sus programas sectoriales, los cuales los coordina y concatena el CONADE, y los retorna una vez que ha revisado y determinado las posibilidades físicas y financieras del país.
- b. Evaluación periódica en sus respectivas áreas de ejecución, de los planes y programas de desarrollo, esto en coordinación con el CONADE.
- c. Coordinar las relaciones técnico-administrativas de los Ministerios, entida-

des y empresas con el CONADE; y,

- d. Las demás contempladas en la Ley y sus Reglamentos.⁴

El artículo 15 establece un aspecto muy importante. En todas las provincias se formarán comités de desarrollo que funcionarán como organismos consultivos y de coordinación del CONADE. Estarán integrados por el Gobernador, el Prefecto Provincial, los Alcaldes y Presidentes de los Consejos Municipales, los directores ejecutivos de los organismos de desarrollo de las provincias en las que hubiere, un delegado de UNE provincial, un delegado por las federaciones provinciales de los trabajadores, uno por las organizaciones provinciales y de artesanos, un delegado por las organizaciones provinciales de campesinos e indígenas reconocidas legalmente, uno por las Cámaras de Producción, uno por las Universidades y Escuelas Politécnicas con sede en la provincia y un delegado del Presidente del CONADE. Estos comités estarán presididos por el Prefecto Provincial.

Para la planificación y mejor coordinación del Sistema Nacional de Planificación hacia el futuro, su funcionamiento va a ser muy importante, porque de estos comités van a salir las inquietudes, las ideas, los proyectos, las cosas que hay que hacer en cada una de estas jurisdicciones provinciales, y que podrían estar involucradas dentro de la planificación global y nacional.

Las entidades y organismos del sector público deben presentar al Consejo Nacional de Desarrollo, estudios, programas, proyectos, proformas de presupuesto que éste les solicite para el cumplimiento de sus funciones.

⁴Ibid, p. 15 - 18.

El Consejo Nacional de Desarrollo también presta su cooperación al Congreso Nacional, a sus Comisiones Legislativas y al Consejo de Seguridad Nacional, realizando estudios y presentando los informes que le solicitan.

La Ley define convenientemente el trabajo del organismo planificador, y como se conforma el Sistema Nacional de Planificación, que ya no es el trabajo centralizado inicial que desarrollaba, sino más bien una labor que fluye de los organismos ejecutores, de las entidades regionales y seccionales hacia el CONADE, que lo encuadra dentro de un marco global y lo presenta para discutirlo y aprobarlo en el Directorio del Consejo Nacional de Desarrollo y para su aprobación final por parte del Presidente de la República.

Funciones de Coordinación

Se ha sostenido que estas funciones han sido y son mantenidas por la entidad a través de sus representaciones. El Consejo Nacional de Desarrollo y anteriormente la Junta Nacional de Planificación han estado involucrados en casi todos los principales organismos del Estado. Hay varios niveles y campos en los que le toca actuar:

- a. Coordinación con los organismos del Gobierno Central y las entidades financieras, y desde ese punto de vista el CONADE tiene su representación en la Junta Monetaria, en el Banco Ecuatoriano de Desarrollo, en el Banco Nacional de Fomento, la Corporación Financiera Nacional, la Junta Nacional de la Vivienda, el Instituto de Investigaciones Agropecuarias, el Consejo Nacional de Energía, entre otros.

- b. Un segundo campo de acción, también tiene representación el CONADE en las empresas públicas, y para citar las principales, en los Directorios de PETROECUADOR, INECEL, INERHI, IETEL, INEMIN, IEOS, etc. que son las empresas del Estado que ejecutan los programas de hidrocarburos, electrificación, riego, telecomunicaciones, minería, agua potable y alcantarillado, respectivamente.
- c. En otro nivel, también tiene representaciones en las entidades regionales: CEDEGE, CRM, INGALA, PREDESUR e INCRAE.²

Es a través de estas representaciones que el CONADE cumple las funciones de coordinación, puesto que están en sus órganos directivos en donde se toman las decisiones, les corresponde a estos representantes seguir los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y llevar a las entidades el dictamen de prioridad de lo que debe hacerse, siempre en concatenación con el Plan.

Otra función de coordinación más estrecha mantiene con las entidades seccionales, pues parte sustancial del cumplimiento equilibrado de las funciones del Estado, les corresponde a los organismos del régimen seccional. Su participación en la identificación y elaboración de proyectos y programas de alcance local y regional, es muy importante, El Consejo Nacional de Desarrollo conforme a las disposiciones de Ley, ha desarrollado y mantenido múltiples relaciones y actividades con estos organismos en áreas tan diversas, como asistencia técnica, capacitación, administrativo financieras, formulaciones presupuestarias, aprobación de reglamentos,

²Ibid, p. 18, 19.

asesoramiento en la elaboración de ordenanzas, informes de prioridad y capacidad económica sobre proyectos de inversión a financiarse mediante crédito.

CAPITULO II

2. CARACTERIZACION DE LA PLANIFICACION NORMATIVA (TRADICIONAL)

Después de varios años de aplicación de la planificación normativa se ha podido determinar que esta presenta limitaciones, no queriendo decir que carezca de elementos positivos, pues al contrario podría decirse, que es la base para la planificación estratégico-situacional, partiendo del accionar que tuvo sobre el conocimiento de la realidad nacional y el método de gestión pública.

EN forma mas específica se podría señalar que la planificación normativa aportó con importantes conocimientos sobre la realidad particular de los sectores económicos y sociales, y de la estructura social en su relación con la base económica.

Si se analizan los trabajos de las dos últimas décadas, es factible reconocer varios desarrollados sobre los distintos sectores, en un inicio circunscritos a los económicos y, en los últimos diez años, también sobre los sociales, a lo que debe agregarse que los análisis presentan dos enfoques claramente diferenciables, un inicial, que hacía referencia a la sustentación de proyectos específicos y, un segundo, en que la globalidad adquiere mayor relevancia, sin que ellos signifique el abandono de lo microeconómico.

A partir de los '60, con la nueva perspectiva que se otorga a la investigación social en el país, los trabajos preparados en la institución planificadora son concurrentes a la ampliación del conocimiento que se poseía hasta entonces sobre la estructura social del país, línea que se continuó hasta los '70, para luego orientarse al análisis de los

estratos sociales, llámese sector informal, microempresarios, marginados, etc. Los dos tipos de trabajos hicieron aportaciones importantes al enriquecimiento del conocimiento sobre la estructura social del Ecuador.

Igualmente debe señalarse que los trabajos sociopolíticos que se prepararon en el mercado de la planificación tradicional, ligaron la estructura social a la base económica, lo que permitió ampliar el horizonte sobre las clases y grupos sociales, el papel social y político que le corresponde, así como explicar la razón de ser de sus comportamientos políticos y sus perspectivas históricas.

Es importante señalar que en períodos de la historia nacional primó la sola decisión personal, sobre los marcos de referencia técnico-políticos para la asignación de recursos, la ejecución, localización e incluso el tipo de programas o proyectos de inversión a desarrollarse, en una definida posición voluntarista que ocasionó pérdida de recursos por elevación de costos, desequilibrios espaciales, ejecución de proyectos inadecuados, etc.

La planificación normativa y tradicional jugó un papel de especial importancia, ya que se constituyó en una alternativa válida, en un moderno instrumento de gestión de gobierno que, a más de delinear las posibilidades del desarrollo, apoyó a la toma de decisiones, tanto por los referentes que entregaba sobre la realidad económica, política y social del país, como por las propuestas de política económica que contenía. En este sentido, la planificación normativa se opuso al voluntarismo, sin que ello, signifique que fuera desterrado como práctica de gobierno.

Características que presenta la planificación normativa o tradicional en base al rol desempeñado :

2.1. NORMATIVA

La planificación normativa se enmarca exclusivamente en el contexto del debe ser y asume mecánicamente las relaciones causa-efecto, sin distinguirlas de las relaciones de interacción humana iniciativa-respuesta.

La planificación es una mediación entre conocimiento y diseño normativo. La acción es un problema de los gobernantes y los políticos. Asume artificialmente la posibilidad de un diálogo entre el técnico diseñador de los planes y de los políticos que los ejecutan, sin captar la unidad teórico--práctica de la planificación como mediación entre conocimientos y acción.

Esta planificación, dada la normatividad imperativa existente en la legislación nacional respecto al sector público, o por una falsa conciencia respecto al poder de la tecnocracia planificador, indujo a pensar que los contenidos del plan eran viables en si mismos, esto es, que no querían ser analizados ni desde las perspectivas de las distintas fuerzas sociales involucradas ante tal o cual medida, ni viabilizadas, esto es ser el producto de acciones de concertación, negociación, confrontación, según el caso. En otros términos, se suponía que las propuestas del plan debían ejecutarse por el simple hecho de ser partes de un plan aprobado por el Presidente de la República en cumplimiento del mandato constitucional, desestimando con ello la presencia y las posiciones de los denominados actores sociales.

2.2. TECNICA Y NEUTRA

Porque se declara objetivamente aplicable para cualquier actor, en cualquier circunstancia o caso y para cualquier propósito. Asume siempre, como forma de conoci-

miento, la posición científica racionalista. La explicación de la realidad es objetiva y sólo una verdad científica es posible.

Cuando se puede fundamentar varias teorías y enfoques diversos sobre la planificación, según la naturaleza de los problemas, y casos diversos a los cuales pretende aplicarse, se toma conciencia de la planificación como método, como teoría, y como tecnología. Antes de esa toma de conciencia, el proyecto de gobierno (contenido, propósito), y la capacidad de gobierno (técnicas de planificación) parece una misma cosa y se mezcla rutinariamente en las discusiones. La valoración de las técnicas de planificación y gobierno como un espacio propio de reflexión teórica sólo se produce cuando se asume en toda su complejidad la relación :



Por ellos es fácil comprender como entre las personas que conocen sólo un modo de planificación (planificación económica normativa), las técnicas de planificación no constituyen un problema teórico en la explicación de las deficiencias prácticas de la planificación. Se cree simplemente que el problema es de buenas políticas de desarrollo, buenas políticas económicas y buenos economistas. Allí, el triángulo de gobierno desaparece y se reduce a un punto parcial : el proyecto de gobierno. La gobernabilidad del sistema y la capacidad de gobierno quedan olvidadas.

El mundo del hombre es del tamaño de su vocabulario, de los conceptos que conoce. Si para mí no

existe el concepto de oponentes, en mi realidad sólo abrán agentes económicos. Si tampoco manejo el concepto de acción estratégica, sólo existiría para mi en la realidad la acción-comportamiento que asimile de la teoría económica. Si el mundo lo comprendo a través del vocabulario que previamente conozco, no existe forma de enriquecer mi visión del mundo si no amplío mi vocabulario.◊

Si la teoría para conocer y actuar en la planificación es limitada, difícilmente se podrá descubrir que las propuestas de acción y gobierno sólo se puede imaginarlas dentro de ese espacio limitado. Así, cualquier deficiencia de acción planificada para cambiar el mundo no puede atribuirla a las teorías y métodos que reducen y simplifican artificialmente su tamaño, sino a un mal manejo de tales teorías o a su aplicación inadecuada. Por esa vía se puede ignorar el problema mas abstracto de las herramientas para conocer y de las técnicas para gobernar para centrar toda la atención en el problema mas concreto y aparentemente mas práctico del proyecto de gobierno.

2.3 SIN Oponentes

Porque monopoliza la capacidad de planificación para un sólo actor, generalmente el Gobierno, sin que otras fuerzas sociales planifiquen, y creen un conflicto de objetivos y medios. Así desaparece artificialmente el cálculo interactivo. Al eliminar la existencia de oponentes, trabaja sólo con problemas bien estructurados y un sistema de final cerrado.

La planificación normativa, como se puede reconocer en los

◊Matus Carlos, Política, Planificación y Gobierno (Venezuela, 1987), p.67.

diferentes documentos elaborados bajo su concepción, se reduce a enumerar a los actores sociales, básicamente en relación a su responsabilidad como ejecutores de los distintos programas y proyectos, sin considerar sus propios intereses que se manifiestan en posiciones de acuerdo, rechazo o neutralidad respecto a las propuestas concretas contenidas en todo plan. De ahí que, en los planes tradicionales, no sea posible encontrar análisis sociopolíticos que adviertan sobre el posible papel que asumirían los distintos actores sociales antes las medidas planteadas por aquel. Esta deficiencia necesariamente hace a la viabilidad mayor o menor de un plan, y no a la denominada "falta de vocación por la planificación", con la que se ha tratado de explicar los distintos grados de incumplimiento de los diferentes planes, que se han realizado hasta la fecha.

2.4. CIERTA

Porque generalmente se olvida de la incertidumbre sobre los posibles comportamientos, respuestas, efectos y acontecimientos que escapan al poder del planificador, y por ello trabaja con planes sin variantes. Ignora completamente la incertidumbre mal definida propia del cálculo interactivo. No distingue entre previsión y predicción.

La característica común de la planificación normativa es el establecer metas cuantitativas a distintos niveles, a partir de una serie de supuestos que condicionan se alcancen o no las mencionadas metas. Este procedimiento determina que el logro de las metas se supedita a que los supuestos se cumplan, se mantengan inalterables durante todo el espacio temporal del plan, otorgándoseles entonces el carácter de inmodificables, apreciación que no se compadece de la dinámica propia de la sociedad, como es universalmente aceptado. Esta concepción constituye una restricción signifi-

cativa para la coherencia y viabilidad del plan.

La existencia de una sola proposición, es propia de la planificación normativa. De ahí que este estilo de planificación únicamente presente una alternativa, lo que, a más de suponer los ya referidos supuestos iniciales constantes, implica el desconocer que en el espacio temporal del plan pueda presentarse imponderables que requieren ser considerados mediante la estructuración de distintos escenarios, que otorguen alternativas ante posibles eventualidades. Esta limitación determina que las propuestas de la entidad planificadora se muestren insuficientes cuando, por ejemplo, se modifican los precios del petróleo, se producen catástrofes naturales, etc.

2.5. DE MEDIANO PLAZO

Porque la argumentación que desarrolla sólo es pertinente en plazos largos, y generalmente se divorcia del quehacer en la coyuntura situacional. No existe la planificación del día a día. Sólo cuenta el futuro de una aplicación implícita de una tasa negativa de descuento psicológico sobre el tiempo.

Los procesos de decisión en materia de política económica se suceden diariamente, por lo que el simple direccionamiento que otorga la planificación de mediano y largo plazo, e incluso la de corto plazo, son insuficientes, sin que ello signifique que no sean elementos necesarios para una adecuada toma de decisiones. Lo inadecuado de la planificación normativa, desde esta perspectiva, es la de limitarse a otorgar lineamientos para la decisión y no elementos técnicos oportunos para la decisión política, circunstancia que termina, necesaria e ineludiblemente distanciado a los organismos planificadores de los niveles de decisión políti-

ca, los que se ven obligados a buscar información técnica sobre la política instrumental a adoptarse en otros organismos.

2.6. INCONSISTENTE

Porque en el plano teórico provoca una ruptura entre historia y plan, ya que usa el método normativo para diseñar el plan y no puede tratar con ese método el diagnóstico. Esto hace que el diagnóstico sea la historia de la acumulación de los problemas en situaciones de poder compartido con oponentes, y el plan la historia futura de la solución de los problemas, cuando desaparecen los oponentes. En otras palabras, en el diagnóstico el sistema es de final abierto y plagado de problemas mal estructurados, pero en el diseño del futuro, el sistema es de final cerrado y sólo constituido por problemas bien estructurados. Es el caso típico de un forzamiento de la realidad para que ésta pueda ser tratada por las ciencias convencionales. También resultan inconsistentes pero ocultas las relaciones entre lo cualitativo y lo cuantitativo.

Todas estas características denuncian las limitaciones de la planificación normativa, pero en absoluto invalidan la dimensión normativa, que debe tener todo plan. Por ello, si las técnicas desarrolladas por la planificación normativa las enriquecemos, adaptamos e incorporamos en el diseño de la direccionalidad de la planificación estratégica, el problema cambia de naturaleza, ya que tales técnicas normativas, despojadas de su neutralidad, rigidez y autolimitación a lo económico, son indispensables como el momento del diseño en un plan estratégico situacional.

La direccionalidad económica y política en el método estratégico es el aspecto normativo del plan. En consecuencia, lo

normativo reaparece al interior de lo estratégico pero enriquecido por la dialéctica entre el debe ser y el puede ser, y entre lo político y lo económico.

En síntesis, se puede rechazar la planificación normativa, por ser limitada y rígida, pero no se puede ignorar la dimensión normativa que es inherente a toda planificación. Sin norma no existe el problema de la planificación y del planificador.

Es habitual en el proceso de planificación tradicional que las evaluaciones del Plan sirvan, casi exclusivamente para determinar el cumplimiento mayor o menor de las metas establecidas, antes que para reestructurar, modificar o cambiar las propuestas, actitud que determina que las proposiciones del plan se conserven inalterables durante todo el espacio temporal para el cual fueron preparadas. Lo afirmado podría acotarse, señalando que este tipo de planificación incorpora los planes de corto plazo, apreciación que no invalida lo aseverado, toda vez que estos igualmente mantienen sus contenidos, si bien para un lapso menor, circunstancia que no resuelve el problema planteado.

La planificación tradicional, ya sea en respuesta a la organización administrativa o por la estructura adoptada por los organismos de planificación, enfrentaba los distintos problemas de la realidad concreta como si estos fueran exclusivamente sectoriales, con lo que negaba la multisectorialidad y la multidisciplina propia de la realidad concreta. Este enfoque constituía una restricción importante, toda vez que terminaba por limitar las respuestas de la planificación para la integralidad del problema tratado.

A lo anterior se agregaba la pretensión de atender todos los problemas registrados en el sector, por insignificantes que

estos fueren, los cuales, no necesariamente debían ser resueltos por la instancia más alta de decisión política. Este enfoque, como es comprensible, terminaba por restar gobernabilidad al sistema, dada la gran cantidad de problemas que se escapaban al control del nivel de decisión. Las dos situaciones, en conjunción, conformaban una limitación importante de la planificación normativa.

CAPITULO III

3. MOMENTOS DEL PROCESO DE PLANIFICACION ESTRATEGICO-SITUACIONAL

La planificación estratégico situacional ya no puede conformarse con el diagnóstico ni con el diseño normativo. Estos son los dos primeros momentos del proceso de planificación, desde luego con los reparos que se formular tanto al primero como al segundo. Pero los siguientes son los momentos claves de la planificación: el momento estratégico y el táctico operacional. Es que para la planificación estratégica situacional de nada sirve el diagnóstico (tiende a ser) ni el diseño normativo (debe ser) sino se plantea que hacer frente a las restricciones y resistencia de los oponentes al plan propio. Por ello, es fundamental el momento estratégico, pero aún así con los tres momentos no se habría salido del ámbito teórico y como la planificación no comprende sólo el conocimiento sino la acción, se hace indispensable pasar al momento táctico operacional. La planificación como cálculo que precede y preside la acción no puede estar desligada del Gobierno. Según Matus, se refiere al triángulo de gobierno, a lo que está formado por el proyecto de gobierno en el vértice y en sus ángulos de base, por la capacidad de gobierno y la gobernabilidad del sistema.

El proyecto de gobierno es su propuesta pragmática, la dirección por la que pretende conducirlo. Dicho proyecto descansa sobre dos bases: la capacidad de gobierno, esto es la experiencia, el conocimiento, el saber hacer cosas, la organización, las destrezas, etc; y la gobernabilidad del sistema, resultado de la relación entre las variables bajo control del gobierno y las variables fuera de su control.

El triángulo de gobierno, es un figura, además de geométrica,

altamente compleja; allí se tejen relaciones no determinísticas sino creativas; el hombre no se halla enfrentado a cosas sino a otros hombres; el proyecto de unos se enfrenta al proyecto de los demás, los recursos escasos se hallan desigualmente distribuidos, de ahí que un gobierno no puede, bajo ninguna circunstancia, dejar de tomar en cuenta al oponente.

Por ello, el gobierno requiere de estrategias para que su proyecto venza las resistencias de sus oponentes; para desarrollar su capacidad de gobierno y para aumentar su gobernabilidad del sistema. El gobernante, necesita tanto del cálculo económico como del cálculo político, de la eficiencia económica tanto como de la eficiencia política.

Para elegir estrategias adecuadas en la conducción de la gestión, el gobernante no puede basarse solamente en su intuición, caer en la improvisación o rendirse a la fuerza de la argumentación económica cortoplacista. Necesita organizarse mejor con la ayuda de un equipo tecnopolítico que sepa ligar el cálculo económico con el cálculo político.

La planificación estratégica situacional busca desarrollar la capacidad de gobierno, no sólo del Estado sino de la sociedad para resolver conjuntamente problemas considera dos como prioritarios para el desarrollo integral del país. Puede, por tanto, llegar a ser una eficaz herramienta de gobierno en un régimen de poder compartido, donde quien lo ejerce no tiene el control de todos los recursos escasos de la sociedad.

La planificación se realiza en un medio resistente y nunca en un medio inerte, pasivo o estático, porque el objeto de los planes es siempre una realidad que está en movimiento, en una dirección y en una velocidad determinada y por que hay en

realidad fuerzas más potentes que otras que le han impuesto esa dirección y esa celosidad.

En la planificación situacional y la estratégica en general, los oponentes se identifican con fuerzas sociales concretas.

La Planificación Estratégica Situacional incorpora el concepto de "momentos" es sustitución de las etapas de diagnóstico y diseño de un plan en las que se basa la planificación tradicional. Los momentos de la planificación estratégica son:

El momento explicativo ("es, fue, tiende a ser" una realidad); el momento normativo ("debe ser"); el momento estratégico ("puede ser") y el momento táctico operacional (actuar).

3.1 MOMENTO EXPLICATIVO

Este momento es el equivalente del diagnóstico en la planificación normativa. Si se examina el diagnóstico de los planes, normalmente se encuentran un listado de deficiencias, sin una buena o profunda explicación de sus causas.

A esta rutina se debe oponer la idea de motivar ampliamente la participación de los actores de este proceso, incluida la población misma, en el examen de los problemas que los aquejan y sus posibilidades de solución.

El momento explicativo plantea, por consiguiente, la compleja tarea de seleccionar problemas y desechar otros. A partir de esta selección, surge la necesidad de explicar las causas de cada problema y del conjunto de los problemas que signan la situación inicial del plan.

Para explicar los problemas se desarrolla una técnica que puede formalizarse en un flujograma situacional. Es te consiste en diagramar las causalidades sistemáticas que se han captado por la experiencia, por el conocimiento sistemático teórico-práctico, y por la verificación empírica de algunas relaciones causales. En estos flujogramas se intenta explicar problemas parciales, conjunto de problemas o la situación inicial del plan. Pero lo más destacable de esta forma de explicar consiste en ordenar las variables de un modo particular en tres instancias o niveles:

3.1.1. Nivel I. Los flujos de producción social

El sistema de producción social se expresa al final en hechos concretos, mejor dicho en flujos de hechos sistemáticamente relacionados. Una parte del diagrama presenta estos hechos, captados en un momento de su producción. Con esos hechos se caracteriza tanto la situación general como la situación más crítica de un problema. En este nivel se abarca todas las dimensiones de la realidad, sea esta referida a hechos políticos, a bienes y servicios económicos, a conocimientos, a normas, etc. El plano de los hechos expresa los frutos o resultados necesarios que se originan en los otros planos.

La caracterización última de los flujos resultantes se escogen deliberadamente para caracterizar el problema o situación inicial por un conjunto de hechos, que se llama vector de definición de problema. Este vector es el explicado y todo el resto del flujograma es el explicando.

3.1.2 Nivel II. Las acumulaciones sociales

El sistema social, los hechos son productos de las acumulaciones sociales. Hay ciertas acumula-

ciones sociales que se llama fenoestructuras, capacidades y condicionamientos de producción en todos los ámbitos sociales. En los individuos u organizaciones de individuos, se autofenoestructura valores, ideologías, teorías, predisposiciones, destrezas, etc. y, a su vez se produce fenoestructuras de variadas formas. Bajo la forma de construcciones materiales, se produce carreteras, autopistas, industrias; bajo la forma de sistemas, se crea el sistema jurídico, el sistema tributario y el sistema cambiario; bajo la forma de instituciones se crea Ministerios, Institutos y Consejos; bajo la forma de organizaciones políticas gremiales, se crea los partidos políticos y los sindicatos patronales y obreros; bajo la forma de capital social se acumula trabajo y bajo la forma de capital financiero se acumula deudas o activos monetarios. Todas estas fenoestructuras son producidas, creadas o modificadas a través de los flujos de los hechos; en otras palabras son hechos acumulados. Pero, a su vez los hechos que ocurren en la situación son un producto de tales fenoestructuras.

El centro de esta enorme diversidad de fenoestructuras es el hombre y las organizaciones sociales constituidas por hombres. El hombre las produce, las sufre, las disfruta y las utiliza en el proceso de producción social. Las fenoestructuras humanas constituyen el elemento dinámico del sistema.

3.1.3 Nivel III. Las reglas básicas

El sistema social existe como articulación de fenoestructuras y como fenoproducción dentro del espacio de restricción que le permiten las reglas básicas de su constitución. Todo lo que ocurre y puede ocurrir en el sistema, está dentro de un espacio definido de variedad de la producción posible.

El sistema social tiene el equivalente del genotipo: son las reglas básicas fundamentales del sistema que de termina la variedad de lo posible en la situación.

Las reglas básicas son socialmente producidas y pueden ser cambiadas por lo hombres. Las genoestructuras son así restricciones producidas por los hombres para interactuar entre sí, adicionales a las restricciones que imponen las leyes de la naturaleza.

Diferencias esenciales entre la forma en que se cumple el momento explicativo en la planificación situacional respecto del concepto tradicional del diagnóstico:

- De orden práctico, se refiere a evitar el vicio de la planificación normativa de eludir la explicación de las causas y meramente describir los problemas.
- De orden teórico, se basa en el concepto de explicación situacional. La explicación situacional exige una serie de interacciones entre el momento explicativo y el momento normativo, hasta que se precisan ambos en una situación.

3.2 MOMENTO NORMATIVO

El momento normativo apunta a lo más trascendental de la planificación: el diseño del debe ser. Este es el centro de la planificación tradicional, pues se planifica el cambio de las tendencias situacionales cuando se está insatisfecho con ellas.

El momento normativo está en el origen de la Planificación. Sólo porque se está insatisfecho con estas tendencias, con la

fuerza, dirección y velocidad que tienen las cosas, es que se actúa sobre la realidad. Pero para actuar sobre la realidad se debe tener la capacidad de oponer a las tendencias reales un proyecto normativo. Este proyecto normativo es el diseño, la definición de como debe ser la realidad y cómo se llega a ella. En cambio el momento normativo se mueve en el plano de como debe ser la realidad. El momento normativo es la instancia del diseño y aquí hay un vicio grave de la planificación normativa. En vez de centrar su atención en la eficacia direccional de sus operaciones para alcanzar la situación objetiva, que ese es el problema central de todo buen diseño, se concentra en el problema de constatar la disponibilidad de recursos para ejecutar las operaciones.

En el estudio de los procesos sociales se puede distinguir dos tipos de relaciones:

- Las que articulan a los hombres con las cosas; y,
- Las que vinculan a los hombres entre sí.

El primer tipo de relación es normalmente más estable que el segundo. Ejemplo: lo que las familias consumen en bienes y servicios económicos guarda normalmente una relación estable con el ingreso disponible de los mismos y con los costos relativos de ahorrar o consumir. En cambio, si entramos al dominio de las relaciones entre los hombres, lo que una fuerza social o sindical puede producir para presionar al gobierno para obtener una alza de salarios, comprende un espacio de variedad de posibilidades muy grande y variable. Las relaciones conflictivas entre los hombres dan origen al cálculo situacional interactivo. Esto quiere decir que la fuerza A calcula su plan en relación a lo que supone puede ser los planes de la fuerza B. A su vez, la fuerza B, calcula su plan en relación a lo que supone puede ser los planes de

la fuerza A. Este tipo de relación interactiva tiene dos consecuencias:

1. Produce una gran incertidumbre sobre el conocimiento del plan oponente; y,
2. Produce la imposibilidad del plan único para ambos contendientes.

La primera dificultad en que es imposible enumerar exhaustivamente los movimientos que puede intentar el oponente, lo cual hace imposible enumerar exhaustivamente los propios. Por ello, en la planificación situacional, la técnica de juegos es una herramienta poderosa para transformar un problema interactivo de universo teórico desconocido en otro de universo práctico conocido.

3.3 MOMENTO ESTRATEGICO

Es aquel, que el ACTOR que planifica se pregunta ¿cómo puede contribuir viabilidad al diseño normativo?, ¿qué obstáculo debe vencer y cómo se lo puede vencer que el diseño del debe serse convierta en la realidad como una fuerza efectiva del cambio hacia la situación elegida como objetivo?, ¿cómo el diseño puede convertirse en movimiento real de la situación?.

Aquí aparecen los obstáculos políticos, económicos, culturales, organizativos, legales, etc.

Quien planifica no sólo debe diseñar cómo deben ser las cosas, sino que también debe hacer un cálculo de cómo sortear los obstáculos que se oponen al cumplimiento de ese diseño.

La decisión y la ejecución son problemas también para quien

planifica. Quien realmente planifica es quien tiene la capacidad de tomar decisiones y por eso la planificación situacional pone el énfasis en el momento de la acción. La planificación no es un mero cálculo, sino el cálculo que precede y preside la acción. En consecuencia, cálculo y acción son inseparables y recurrentes.

El momento estratégico, se refiere al problema de sortear los obstáculos que presentan los diferentes recursos escasos, que no son solamente económicos.

¿Cuáles son las restricciones que pesan en el cumplimiento del diseño normativo? Esta pregunta da origen al momento estratégico. Muchas operaciones pueden ser altamente conflictivas en lo político, muy exigentes en recursos económicos o demandantes de alta gerencia. Surge el problema de VIABILIDAD. ¿Qué obstáculos se debe superar, para transformar el diseño en realidad? Por lo menos hay que considerar tres restricciones:

1. Recursos de poder político;
2. Recursos Económicos; y,
3. Capacidades organizativas e institucionales.

Para el cumplimiento del plan se debe considerar que existe muchas restricciones. El primer problema es constatar las restricciones. Esto sería una manera de abordar la viabilidad del plan, se tendría que ajustar el diseño sólo a lo que es posible en la situación inicial. El segundo problema y esencial al momento estratégico, está relacionado en cómo levantar esas restricciones en el tiempo del plan. Entonces se pregunta ¿cómo poder viabilizar el plan?, ¿qué elementos influyen sobre la construcción de la viabilidad?, ¿la forma en que se agrupa en el transcurso del tiempo las operaciones?, ¿la articulación del contenido y forma de cada opera-

ción?, ¿el grado de participación popular en el plan?, ¿las relaciones de intereses y fuerzas sobre las operaciones? Una vez centrado en el momento estratégico, se debe realizar un proceso interactivo entre la búsqueda positiva para construir la viabilidad política, económica y organizativa al diseño normativo y la necesidad de ajustar o restringir dicho diseño a lo que resulte viable. Por ambos caminos se debe comenzar hacia una solución normativa, coherente y viable. Para así poder lograr un programa direccional, que no sólo sea eficaz, para alcanzarla situación objetivo, sino que sea viable en lo político, en lo económico y en lo institucional organizativo. Pero, este no es un análisis que se deba hacer una sola vez. Pues todo parte de la situación inicial, y dicha situación cambia permanentemente. Por lo que no se puede mantener inalteradas las operaciones y la situación objetivo del plan, pues la situación inicial ha cambiado. Lo más probable es que se tenga que hacer ajustes, y esos ajustes obliguen a rehacer el análisis de viabilidad en el momento estratégico. Una de las formas en que la situación cambia es porque se alteran los pesos relativos de los actores sociales, sus intereses sobre las operaciones, sus explicaciones de la situación, sus formas reales de inserción en el proceso económico productivo y en el proceso político, las disponibilidades de recursos económicos, el nivel de eficiencia institucional y organizativa, el contexto externo que envuelve a la situación nacional, etc. Es decir, todos los elementos críticos en el análisis de viabilidad están en un momento de cambio, que quizás invalide la estrategia anterior. Se debe en consecuencia, repetir constantemente el momento estratégico.

3.4 MOMENTO TACTICO OPERACIONAL

Los momentos anteriores explicativo, normativo y estratégico, son cálculos, no trascienden al actor que

planifica, constituye análisis, diseños y simulaciones que no perturban la situación real. En los tres momentos previos, se ha pensado, se hecho cálculos, se ha diseñado, pero no se ha producido u operaciones que incidan en el cambio situacional. Pero, debe llegar el momento en que todo este análisis acumulado se convierta en una acción concreta, en un operador de cambio. La única utilidad de los momentos anteriores está en su conexión como cálculo de apoyo al momento decisivo de la acción.

En el momento teórico operacional se debe distinguir cuatro submomentos:

- a. La apreciación de la situación en la coyuntura
- b. La preevaluación de las decisiones posibles
- c. La toma de decisiones y ejecución
- d. La postevaluación de las decisiones tomadas, y apreciación de la nueva situación.

Si un gobierno comienza por organizar sistemáticamente estos cuatro submomentos puede, en buena medida, comandar el proceso de cambio situacional. Por lo contrario, si un gobierno no tiene un plan de acción central y planes de acción descentralizados en las unidades operacionales, la fuerza de la tendencia del cambio situacional manda sobre el gobierno.

CAPITULO IV

4. EL PROCESO DECISORIO DE LA PLANIFICACION Y LAS POLITICAS PUBLICAS

Además del CONADE, tres entidades intervienen en mayor medida en la aplicación de la planificación y en las políticas públicas especialmente en los campos monetario, crediticio, fiscal comercio exterior e integración.

1. El CONADE
2. El Ministerio de Finanzas, mediante la aplicación del presupuesto y la política fiscal; y,
3. La Junta Monetaria y el Banco Central a través de la política monetaria, crediticia y cambiaria.
4. El MICIP en lo referente al comercio exterior y la integración.

4.1 ORGANIZACION MODULAR DEL PLAN

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992, privilegia la planificación por problemas, método que se diferencia del anterior que era eminentemente de carácter sectorial.

La Planificación por problemas hace del Plan un instrumento permanente de seguimiento y evaluación de los proyectos que el gobierno ejecutará. Esta tarea básica para medir el cumplimiento de las metas propuestas será de invalorable utilidad.

La formulación del Plan, exigió superar las limitaciones de

la planificación tradicional que en el pasado cumplió un destacado papel, por una metodología moderna y eficaz que se inscribe en el proceso de enfoque situacional. A través de ella, se pretende dotar al Gobierno de una efectiva herramienta para su conducción, distinguir los problemas más cruciales de la economía y la sociedad y dar viabilidad a las soluciones que se plantea, adecuar las respuestas y los cambios dinámicos de la realidad, concebir los problemas en la esfera de su integridad y enmarcar los agentes sociales en un proceso de participación cada vez mayor. De otra parte, se imponía un nuevo enfoque metodológico para superar la falta de coherencia entre la coyuntura y el mediano plazo, así como por la constatación de una reducción del liderazgo de la planificación determinada por la concepción neoliberal del gobierno anterior, el mismo que privilegió la improvisación y una acción orientada a favorecer a grupos sociales minoritarios allegados a la cúpula gubernamental.

Los lineamientos estratégicos y los proyectos de acción han sido elaborados en armonía con el Mensaje del Presidente de la República al asumir el poder constitucional y con el Programa de Gobierno de la Izquierda Democrática. Se sustenta en un exhaustivo análisis de los problemas económicos, sociales y políticos al 10 de Agosto de 1988 y es consecuente con las aspiraciones del pueblo ecuatoriano.

El Plan se recoge en cuatro tomos. El primero denominado "Resumen General", se refiere a una síntesis ejecutiva de la propuesta del Plan. El Tomo II, la "Estrategia Democrática y Nacional", partiendo de un análisis de la crisis del modelo de desarrollo señala los objetivos, estrategia, política económica, programa de inversiones y el programa de proyectos integrados. El Tomo III, aborda los "Problemas Nacionales" examinando, y proponiendo respuestas a temas tales como la estructura productiva, los políticos y sociales, la tecnolo-

gía, explotación de recursos y la dependencia financiera. El Tomo IV, particulariza sobre los "Problemas Críticos" presentes en la sociedad como son la inflación, deuda externa, crisis fiscal, pérdida de dinamismo de la economía y la deuda social, y las principales propuestas para enfrentarlos.

Los principales módulos nacionales se definieron agrupados en:

- a. Problemas nacionales; y,
- b. Problemas críticos.

Como **problemas nacionales** se definieron los siguientes:

1. Inadecuada orientación de la estructura productiva y de su estilo de desarrollo, especialmente del sector agropecuario e industrial.
2. Falta de fortalecimiento de la identidad nacional y de reconocimiento del carácter multinacional y pluricultural del Ecuador.
3. Escasa representatividad de las instituciones de la democracia formal e informalización de los canales de mediación político institucional.
4. Reducción de margen de autonomía relativa del Estado, frente a los grupos de presión económica.
5. Débil organización, escasa participación y movilización social.
6. Acentuada marginación de la juventud en el desa-

rrollo nacional.

7. Discriminación a la Mujer.
8. Falta de una política de información y comunicación social en función de los requerimientos del desarrollo nacional.
9. Insuficiente capacidad científica y tecnológica interna para apoyar el desarrollo nacional.
10. Falta de racionalización en la producción consumo y dependencia del sector energético.
11. Alta dependencia del aparato productivo y sistema financiero respecto de los recursos del Estado.
12. Desequilibrios espaciales en lo físico, político, económico y social, e inequitativa distribución de los beneficios del desarrollo.
13. Deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente.

Y como problemas críticos los siguientes:

1. Contener el proceso inflacionario.
2. Deuda Externa
3. Crisis fiscal
 - Déficit del sector público no financiero
 - Baja eficiencia de la Administración Pública
 - Débil capacidad de los Organismos Seccionales

y Empresas Municipales para generar recursos propios y alta dependencia de las asignaciones del Gobierno Central.

4. Pérdida del dinamismo de la economía nacional.

- Sector Pesca
- Sector Minero Sector silvícola
- Sector Turismo Sector Artesanal

5. Pago de la Deuda Social.

- Incremento del desempleo y subempleo
- Deterioro de la capacidad adquisitiva de los salarios
- Insuficiente dotación de los servicios básicos y equipamiento comunitario, especialmente en áreas rurales y urbano marginales.
 - ⊕ Considerable déficit de Vivienda
- Crisis de la Educación
- Deficiente cobertura y calidad de los servicios de protección de menores
- Limitada cobertura del sistema de seguro social
- Altos niveles de mortalidad infantil, particularmente neonatal, desnutrición de los niños menores de tres años, anemias nutricionales en los niños menores de dos años y mujeres embarazadas y bocio endémico en la población.
- Deterioro de las condiciones de salud de la población.
- Irracional estructura, tenencia y uso de la tierra.
- Baja incorporación de la población campesina

en la vida democrática.

- Irracional aprovechamiento de tierras aptas para la explotación agropecuaria, no utilizadas actualmente.

4.1.1 Evaluación de la aplicación del Plan 89-92

Antes de hacer referencia al grado de aplicación de las políticas públicas consideradas en el Plan, es necesario anotar algunas observaciones sobre el grado de aplicación de la nueva metodología.

En el Plan 89-92 para la solución de los problemas anotados anteriormente se plantearon objetivos y se diseñaron estrategias que servirían de grandes directrices para la operacionalización del Plan (programas y proyectos específicos).

a. Los objetivos se definieron en:

■ Objetivos Permanentes:

- ⊕ Fortalecer la soberanía del Estado en el marco de la inalienabilidad de su territorio;
- ⊕ Robustecer la unidad nacional y asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre, así como promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes;
- ⊕ Eliminar todo tipo de discriminación por raza, sexo, nivel de ingresos y religión y atender preferencialmente a los niños que son la mayoría de población y constituyen la esperanza de un mejor futuro

para el Ecuador;

- ⊕ Usar y explotar racionalmente los recursos naturales bajo el concepto de ecodesarrollo;
- ⊕ Avanzar hacia una democracia realmente participativa, cuya expresión se dé en los ámbitos político, económico y social.
- ⊕ Integrar la nación erradicando el regionalismo y reconociendo el carácter multinacional y pluricultural del país;
- ⊕ Reforzar la justicia social a través del respeto a los derechos humanos y satisfacción de las necesidades básicas de la familia ecuatoriana; y,
- ⊕ Mantener una política internacional soberana que impulse el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, la integración latinoamericana y la solidaridad con los países del Tercer Mundo.

■ Objetivos de Mediano Plazo:

- ⊕ Fortalecer la paz social como el mejor medio para lograr un desarrollo económico y social equilibrado.
- ⊕ Sentar las bases para superar la actual dependencia de la economía con respecto al petróleo, promoviendo el desarrollo de nuevas actividades orientadas a la exportación, sobre la base de una racional y eficiente explotación de los recursos naturales que posee el país.
- ⊕ Incorporar progresivamente a la activi-

dad productiva a la población marginada que, actualmente se estima en un 55% de la población total, de tal manera que hasta finales de este siglo, no sobrepase el 25%.

- ⌘ Impulsar la modernización de la economía y sociedad rurales, mejorando el acceso a los recursos naturales y de capital, la dotación de servicios, y superando los niveles de pobreza extrema de la población campesina.
- ⌘ Reorientar el proceso de industrialización mediante una sustitución selectiva de importaciones, y el empleo intensivo de mano de obra, recursos naturales y materias primas locales, para producir bienes de consumo masivo y aquellos destinados a las exportaciones.
- ⌘ Incrementar sustancialmente el ahorro interno y su asignación a fines productivos así como regionales; y mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos por parte de los sectores privado y público.
- ⌘ Elevar la capacidad de producción propia, revalorizar el mercado interno, articular mejor la agricultura y la industria y las distintas ramas productivas entre sí.
- ⌘ Fomentar la creación de una base tecnológica propia que forme parte del acervo productivo y robustezca la especialización y competitividad de la economía.
- ⌘ Lograr un desarrollo más equitativo y armónico entre las diferentes regiones

del país. Apoyar la transición hacia un balance energético más racional y más diversificado.

⊕ Establecer la integración entre países latinoamericanos y caribeños.

- b. La estrategia del desarrollo del Plan 89-92, está dirigida al logro de la reactivación de la economía, pero como una medida intermedia se prevé la aplicación de medidas de ajuste tendientes a la estabilización. Estas grandes líneas maestras fueron desagregadas en los siguientes grandes lineamientos:

■ Las responsabilidades del Estado y de los agentes sociales.

La Constitución Política del Ecuador define al sistema económico ecuatoriano como una economía de mercado. Su funcionamiento está previsto a través de la operación de cuatro sectores básicos: el sector público, el sector de la economía mixta, el sector comunitario y, el sector privado. En ese marco, y a la luz de los desafíos que plantea la crisis y el siglo XXI, le corresponde al Estado recuperar la capacidad de dirección de la economía, acompañado de un nuevo estilo en la concertación con todos los sectores nacionales y en el ejercicio de la planificación.

■ El mercado y la nueva planificación

Es necesario concentrar los esfuerzos de la planificación en cuestiones estratégicas. Para

ello, y para elevar la eficacia del Estado, se hace imperativo, modernizar la planificación, las instituciones planificadoras y las propias estructuras de los mercados.

■ El desarrollo regional

El desarrollo regional constituye un problema básico que requiere ser considerado de manera especial por la planificación nacional. El Gobierno y la población han tomado conciencia respecto del hecho que, en el marco general del desarrollo ecuatoriano, hay diferencias notables en los grados y características de la evolución de las regiones.

■ El ajuste con rostro humano

Factores de diversa naturaleza, analizados anteriormente, han determinado que la economía ecuatoriana, afronte agudos desequilibrios en sus cuentas internas y externas. Hasta hoy, los expedientes usados sólo han servido para generar excedentes para atender el servicio de la deuda externa y cargar los costos del ajuste económico en los sectores menos protegidos de la sociedad. En la práctica, el recetario ortodoxo ha deteriorado el poder de compra de la población, ha bloqueado la capacidad redistributiva del Estado, ha frenado las posibilidades de crecimiento de los sectores productivos, con su consecuente efecto negativo en el empleo, entre otras consecuencias.

■ El pago de la deuda social

El carácter concentrador y excluyente del estilo de desarrollo seguido por el país en las últimas décadas y las políticas de ajuste ortodoxo que se aplicaron para tratar de enfrentar la crisis ha determinado que en la actualidad más del cincuenta por ciento de la población viva en condiciones de extrema pobreza y una parte importante de ella sobreviva entre la indigencia y la miseria.

■ El Combate a la inflación

La política económica comprende una estrategia para contener progresivamente la inflación. En el Ecuador las causas básicas de la inflación se encuentran en las características estructurales de un sistema productivo, esto es en los factores que originan su situación de crisis y subdesarrollo.

■ La necesidad de contar con recursos en divisas

El país cumplirá sus compromisos externos en la medida que lo permita la ejecución de este Plan. En las actuales condiciones de funcionamiento de la economía nacional e internacional, no es posible normalizar y reactivar la economía y, simultáneamente, servir la deuda externa, salvo que se prefiera estimular la recesión y desestabilizar la democracia.

- El ahorro e inversión domésticos como fuente de desarrollo.

Teniendo en cuenta la difícil situación de la economía ecuatoriana y el carácter limitado del posible financiamiento externo, por una parte y, por otra, los requerimientos de recursos internos que la normalización y reactivación de la economía demandan -pese a sus modestas metas-, es necesario el concurso solidario de los sectores sociales tanto públicos como privados para movilizar los recursos internos. La puesta en práctica eficiente de todos los instrumentos disponibles para el financiamiento no inflacionario de las cuentas públicas y del consumo e inversiones totales, es así un aspecto central de esfuerzos que exigirá la política económica a corto y mediano plazos.

- La reorientación y robustecimiento de la base productiva.

El Plan tiene varias prioridades, la primera de ellas está relacionada con las actividades a desarrollar en el medio rural. Como lo ha dicho el Presidente Borja "hay que volverlos ojos al campo", especialmente porque el agro ecuatoriano es una fuente reproducible de riqueza productiva, y porque las reservas de petróleo se encuentran en un franco proceso de declinación. La agroindustria es una forma de desarrollo conjunto de la agricultura y la industria.

Así mismo, se ejecutará una reforma agraria como medida necesaria para garantizar a los campesinos el acceso a la tierra, a los recursos naturales y a la política del Estado.

- Impulso a la educación y fortalecimiento de la cultura nacional.

En relación a la educación, se va a dar impulso a un proceso de definición de estos servicios en función de los requerimientos de la sociedad y economía nacionales de las exigencias que plantea el conocimiento contemporáneo. Se plantea consolidar la educación básica en el país, primaria, alfabetización y ciclo básico, en la perspectiva de mejorar el nivel general de instrucción de la población y de hacer realidad la universalización del derecho a educar al pueblo ecuatoriano.

La política cultural esta orientada a fortalecer la identidad nacional, de tal forma que posibilite la creación de una voluntad colectiva para superar los problemas que obstaculizan el desarrollo nacional, tales como: la dependencia, la marcada desigualdad interna, la falta de integración regional, la debilidad del Estado para alcanzar las metas deseadas de equidad y justicia social, en un marco democrático caracterizado por una amplia participación social de la población.

- Construcción de una democracia participativa.

Para que la democracia se convierta en una eficiente herramienta de Gobierno es necesario que cambie no sólo el sistema de planificación sino el estilo de hacer política. Lo primero está íntimamente ligado a lo segundo.

■ La ciencia y tecnología.

Está fuera de toda discusión el papel que le corresponde a la ciencia y la tecnología en los procesos de crecimiento, a tal punto que se han convertido en una condición necesaria, aunque no suficiente, del desarrollo mismo de la sociedad.

- c. Para la puesta en práctica de las estrategias el Tomo III aborda los Problemas Nacionales; y el Tomo IV los Problemas Críticos, pero desagregados a un nivel programático más detallado.

4.1.2. Alcance en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 89-92 hasta diciembre de 1990 por módulos.

Con el propósito de tener una breve apreciación del grado de cumplimiento de las políticas públicas diseñadas en el Plan 89-92, a continuación se presenta un extracto de la evaluación realizada por el propio CONADE.

1. Situación Económica

La Economía nacional mostró durante 1990 importantes logros en los principales indicadores de estabilidad. Dos factores, uno en lo internacional y otro en lo

interno, actuaron como elementos determinantes de estos resultados.

En lo internacional: el incremento del precio del petróleo a raíz del conflicto del Golfo Pérsico, lo que significó ingresos de divisas mayores a los programados por un monto del orden de los 300 millones de dólares;

En lo interno: la decisión del Gobierno de mantener -pese a los mayores recursos en divisas- la orientación general de la política económica de sus lineamientos más fundamentales.

La conjunción de estos dos factores generó una apreciable mejoría en los equilibrios externo y fiscal, paralelo a un crecimiento muy moderado del PIB. La inflación, por su lado, se estabilizó en una tasa cercana al 50% anual, con evidencia de que estaría pesando en mayor medida factores de costo derivados de la propia política de ajuste (tipo cambio, tasa de interés, costos de combustible y energía), combinados con elementos de demanda.

La Política Económica.- Continuó por segundo año consecutivo, enfatizando el objetivo de estabilización mediante restricción de la demanda interna. Los principales instrumentos utilizados fueron las políticas cambiaria, monetaria y crediticia, de gasto público y salarial.

Principales Resultados Económicos.- Los resultados de 1990 ponen de relieve un apreciable avance en los principales equilibrios macroeconómicos, particularmente en los sectores externo y fiscal.

Principales Conclusiones.- Durante 1990 se empieza a insinuar la instauración de un estilo de desarrollo que contempla, como sus dos pilares fundamentales, la reconversión del aparato productivo -orientándolo hacia el mercado externo- y una redefinición del papel del Estado con la sociedad civil.

2. Situación Social

En lo social, el año 1990 estuvo caracterizado por la realización de serios esfuerzos para estabilizar la economía, como un medio para un desarrollo sostenido futuro. El mejoramiento del nivel de vida de la población y el fortalecimiento de la democracia, fueron preocupación constante del Gobierno Nacional.

3. Situación Sociopolítica en 1990

Junto a la estabilización económica, el Gobierno nacional puso énfasis en la estabilidad democrática como requisito indispensable para afrontar la reactivación económica y contribuir al pago de la deuda social. En este sentido, la acción del Gobierno, en 1990, continuó caracterizándose por el respeto a la Constitución y las leyes, a las reglas del juego democrático y a los derechos y libertades de las personas.

Sin embargo, la vigencia y consolidación democráticas, en el contexto de la crisis, plantea serios desafíos. Este aspecto se puso de manifiesto en 1990 con la presencia de graves desequilibrios en las relaciones entre el Estado y la Sociedad civil, en particular del sistema político.

El escenario sociopolítico de 1990 se caracterizó por la

presencia de dos acontecimientos claves: las movilizaciones indígenas de mediados del año y el aumento de las tensiones políticas en las labores del congreso ordinario.

4.2. GRADO DE INCORPORACION DE LA NUEVA METODOLOGIA

4.2.1. Nivel Decisorio Nacional

- a. CONADE-Cartas de Intención del Fondo Monetario Internacional.

Si bien es cierto que el CONADE de conformidad con lo que dispone el Art. 89 de la Constitución Política de la República, le corresponde la preparación de los planes nacionales de desarrollo, es necesario anotar la importancia que en los últimos años caracterizados por la crisis de la economía, han cobrado las políticas instrumentales (fiscal, monetaria), así como las políticas de empleo y salarios. De manera especial las políticas instrumentales han estado fuertemente influenciadas por organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Esta influencia se ha traducido en la formulación de las denominadas Cartas de Intención, especialmente dirigidas al Fondo Monetario Internacional, y que constituyen planes de desarrollo que en la realidad son las que se han aplicado y se aplican con mayor rigor que los planes formulados por el CONADE, puesto que las políticas contenidas en las Cartas de Intención están dirigidas a la estabili-

zación de la economía que constituye la estrategia intermedia o el paso previo para entender la reactivación. Razón por las que estas políticas contenidas en las Cartas de Intención tienen más fuerza en su aplicación que las diseñadas en la planificación del CONADE. De aquí se concluye la necesidad de establecer nexos de coordinación más eficientes en las tareas de planificación que realizan el CONADE y el Banco Central como organismo técnico de la Junta Monetaria.

En relación a las Cartas de Intención suscritas por el Gobierno del Ecuador con el Fondo Monetario Internacional, se puede mencionar las siguientes fechas:

Marzo	24,	1983
Abril	19,	1984
Enero	9,	1985
Julio	14,	1986
Diciembre	3,	1987
Agosto	7,	1989
Febrero	2,	1990

Con el propósito de conocer que es el Fondo Monetario Internacional a continuación se anota los siguientes datos:

Origen.- La Segunda Guerra Mundial tuvo entre sus múltiples causas, una pre-guerra comercial y cambiaria. En los años que intermediaron los dos conflictos más importantes de la historia, se

desató una guerra cambiaria caracterizada por modificaciones violentas y arbitrarias de los valores de las monedas que sirvieron de patrones para el comercio, al no existir una autoridad monetaria internacional, ni un ánimo generalizado de comprensión y armonía en el desenvolvimiento de las actividades cambiarias.

Terminada la Segunda Guerra, las grandes potencias vencedoras acordaron crear un organismo internacional capaz de imponer su criterio en las relaciones monetarias futuras, que se anticipaban difíciles.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), como entidad asociada pero independiente de la ONU, se originó en la Conferencia Monetaria y Financiera de Bretton Woods, en el Estado de New Hampshire, Estados Unidos, el 22 de Julio de 1944. El organismo se creó sobre la base de un proyecto de Convenio Constitutivo presentado por los Estados Unidos, el mismo que tenía al dólar como centro y base del sistema monetario, cuyo precio oficial era en oro, existía la creencia de que tanto el dólar como el oro tenían valores inquebrantables.

El Convenio entró en vigencia el 27 de diciembre de 1945. El Ecuador fue uno de los cuarenta y cuatro países fundadores del Organismo, que aceptó y ratificó el Convenio mediante Decreto del Congreso Nacional, el 10 de diciembre de 1945.

Objetivos del Fondo Monetario Internacional.

III Fomentar la cooperación monetaria internacio-

nal, proporcionando a los países miembros el mecanismo necesario de consulta y colaboración en cuestiones monetarias internacionales.

- Facilitar el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo de ese modo al fomento y mantenimiento de altos niveles de ocupación y de ingresos reales y al desarrollo de la capacidad productiva de los países miembros.
- Fomentar la estabilidad cambiaria y regímenes de cambio ordenados, y facilitar los medios para evitar las depreciaciones cambiarias competitivas.
- Coadyuvar al establecimiento de un sistema multilateral de pagos y transferencias para las transacciones corrientes, y procurar la eliminación de las restricciones cambiarias que dificultan la expansión del comercio mundial.
- Poner a disposición de los países miembros temporalmente y con las garantías adecuadas, recursos financieros que les permitan corregir los desequilibrios de su balanza de pagos sin tener que recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional e internacional; y,
- Procurar los medios para acortar la duración y aminorar la magnitud de los desequilibrios de pagos.

Funciones Principales del Fondo Monetario Internacional.

- Aplicar un código de conducta en relación con las políticas de tipos de cambio, los pagos relacionados con las transacciones corrientes y la convertibilidad de las monedas.
- Facilitar recursos financieros a los países miembros para ayudarlos a corregir, o a evitar los desequilibrios de pagos sin dejar de respetar el código de conducta.
- Proporcionar un foro en el cual los países miembros pueden consultarse y colaborar entre sí en el campo monetario internacional.

Financiamiento que otorga el FMI a sus países miembros.

El financiamiento que provee el Fondo no debe confundirse nunca con asistencia para el desarrollo, ya que no cuenta con recursos para facilitar ese tipo de ayuda, ni está autorizado para hacerlo. El Fondo es una institución monetaria y el crédito que concede reviste un carácter especial que lo diferencia del que otorgan otras instituciones financieras, y está dirigido a los países miembros con problemas de balanza de pagos.

Los países miembros pueden girar contra los recursos financieros del FMI, a través del tramo de reserva y de cuatro tramos de crédito. Además existe tres servicios permanentes para fines específicos: financiamiento compensatorio y para

contingencias, financiamientos de existencias reguladoras y servicio ampliado. Por otra parte, los países miembros pueden recurrir a los servicios temporales que el Fondo crea mediante préstamos que recibe especialmente de países con superávit estructurales de balanza de pagos.

Estrategia del FMI frente a la deuda.

El Plan Brady nace como una nueva opción de financiamiento de la deuda de los países en desarrollo. Fue revelado el 10 de marzo de 1989 y propone que los bancos acreedores busquen arreglos con los países deudores para una reducción de la deuda y del servicio de la misma.

Esta nueva estrategia sugiere que los países deudores adopten una política acertada de crecimiento económico que fomente una mejor corriente de inversiones, fortalezca el ahorro interno y promueva el retorno de sus capitales en el exterior. Ello requiere una política acertada de crecimiento económico que estimule la confianza de los inversionistas tanto del país como del exterior. Las medidas de política económica deberán ser incluidas en los programas del FMI y del Banco Mundial. Se señala que el total de la fuga de los capitales de la mayoría de las principales naciones deudoras es más o menos equiparable al total de su deuda.

Además propone una concertación de la comunidad de acreedores: los bancos comerciales, las instituciones financieras internacionales y los gobiernos prestamistas para ofrecer apoyo financiero más

eficaz y oportuno. El Plan Brady insta a las instituciones financieras internacionales a colaborar mediante diseño de normas acertadas de política económica en los países deudores y a través de la concesión de financiamiento para planes específicos de reducción de deuda o de servicio de deuda. Para cumplir con este objetivo el Plan Brady señala la importancia de fortalecer a los Organismos Financieros Internacionales. En lo que respecta al financiamiento del Fondo, este podría darse a través de una revisión de las cuotas.

El Comité Interino de la Junta de Gobernadores del FMI reunido en Washington los días 3 y 4 de abril de 1989 aprobó el Plan Brady para reducción de la deuda de los 39 países más endeudados y ordenó al Directorio Ejecutivo llevarlo a práctica con urgencia.

Como conclusión general se puede anotar la ausencia de una vinculación adecuada entre el nivel planificador y el nivel político; situación que se aprecia en la realización por parte del CONADE de planes elaborados sin la coordinación necesaria con las Cartas de Intención al Fondo Monetario Internacional.

b. CONADE-Ministerio de Finanzas.

La búsqueda de una adecuada relación, planificación presupuesto, constituye una vieja aspiración de los expertos en Planificación y Presupuesto, así como de los encargados de la puesta en práctica de programas, proyectos, acciones y medidas

previstos en los indicados instrumentos técnicos. A la fecha esta aspiración si bien presenta avances positivos aún se requieren de mayores esfuerzos para la consecución plena de este objetivo.

En efecto, si bien el CONADE y el Ministerio de Finanzas concretan sus actividades de coordinación en la formulación del Plan de Inversiones Públicas que se elaboran anualmente, a la postre es posible detectar diferencias en la programación de ambas instituciones, especialmente al evaluarla ejecución presupuestaria. Pues para llegar a esta etapa las autoridades del Ministerio de Finanzas tienen que soportar presiones políticas de carácter nacional, regional y local, generalmente distanciadas de los propósitos de la planificación acordada en la fase inicial por el CONADE y el Ministerio.

Con la aplicación de la nueva metodología que está impulsando el CONADE, se ha presentado un nuevo elemento de diferenciación entre los planes de la entidad planificadora y las previsiones presupuestarias del Ministerio de Finanzas. Puesto que este último aún se mantiene metodológicamente dentro de los lineamientos de la planificación sectorial, además, la estructura de las entidades públicas es de carácter sectorial, en tanto que el Plan 89-92 del CONADE, está organizado por módulos que responden a la identificación de problemas de diferente naturaleza.

Sobre este aspecto el CONADE parece considerar necesario capacitar a los funcionarios del Ministerio de Finanzas encargados de la programación

presupuestaria en las técnicas de la nueva modalidad de planificación. Sin embargo, hasta la fecha no se han iniciado acciones en este sentido, lo que deja entrever un nuevo punto de descoordinación en el nivel decisorio nacional.

A manera de ejemplo a continuación se presenta en forma resumida el Plan de Inversiones Públicas 1991, en el que se puede apreciar la estructura sectorial el mismo que se diferencia de la organización modular del Plan de Desarrollo 89-92, dirigida a la solución los denominados problemas nacionales y críticos anotados anteriormente.

El problema sustancial radicaría en la dificultad de alcanzarlos objetivos previstos en los módulos, si es que a través del plan de inversiones en la práctica se van a lograr objetivos sectoriales lo que invalidan la nueva metodología de planificación. Para superar esta situación las dos entidades deben realizar sus trabajos en estrecha coordinación.

TABLA No. 1 PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS -AÑO 1991- PROYECTOS PRIORITARIOS (Millones de Suces)		
PROYECTO	TOTAL	%
Agropecuario	315.738.2	20.6
Industria y Pesca	97.027.7	6.3
Energía	280.680.5	18.3
Desarrollo Regional	115.883.2	7.5
Transportes y comunicaciones	390.813.5	25.5
Educación, Empleo, Ciencia, Tecnología	72.259.2	4.7
Salud	210.150.2	13.7
Bienestar Social	52.591.8	3.4
T O T A L	1.535.144.3	100.0

- c. CONADE-Ministerio de Industrias, Comercio e Integración.

Existe un factor de mucha importancia que requiere de un mayor ejercicio de la planificación. Dicho factor tiene que ver con el proceso de integración regional andino para una mejor participación del país, así como para una mejor concesión del mismo, exige la preparación de planes de carácter general y a nivel de países. En este contexto constituye una necesidad vital la formulación de una propuesta única por parte del país que represente en forma coherente y coordinada las políticas fiscales, monetarias, crediticias, cambiarias, arancelarias, productivas salariales, etc., de tal manera que el país se presente en los foros internacionales con una posición única y solidaria, a fin de obtener los mejores resultados. En este sentido el CONADE podría desempeñar un rol importante de coordinación de las diferentes entidades gubernamentales y nacionales, situación que le daría la oportunidad de revitalizarse.

4.2.2. Nivel Ministerial, Provincial y Municipal

El CONADE con el propósito de difundir la nueva metodología ha creado como parte de su estructura orgánico funcional una unidad administrativa de investigación y capacitación, a través de la cual se realizan cursos de capacitación a los grupos de planificación de Ministerios, Consejos Provinciales y Municipios. Sin embargo, no se puede hablar aún de una amplia aplicación de la nueva metodología.

4.3. INSTANCIAS DE FORMULACION, APROBACION Y APLICACION DEL PLAN.

■ A Nivel Técnico:

Coordinación entre especialistas del CONADE y Entidades Ejecutoras.

■ Nivel Secretaría General del CONADE

El Secretario General revisa en primera instancia y presenta al Vicepresidente de la República.

■ Nivel CONADE

Revisión y aprobación por parte de los miembros del Directorio del CONADE, que es presidido por el Vicepresidente de la República.

■ Nivel Presidente de la República

Es quien aprueba y ordena la aplicación del plan.

Si existiera los niveles de coordinación adecuados entre el CONADE y las Autoridades que manejan la Política Económica, especialmente el Banco Central, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Industrias (en los aspectos de Comercio e Integración) se podría hablar de una adecuada relación entre la Planificación y el nivel Político, puesto que el Presidente de la República y su equipo de Gobierno dispondrían de un documento altamente coherente y de gran demanda política. Pero, si los planes preparados por el CONADE no incorporan las políticas instrumentales diseñadas por las autoridades

monetarias y fiscales, los planes del CONADE corren el riesgo de constituirse en documentos parciales, sin demanda política y meramente formales, situación que explicaría la pérdida de importancia de la entidad planificadora en los últimos años.

Los esfuerzos que pueda realizar el CONADE por alcanzar mayor coordinación interinstitucional, no están circunscritos exclusivamente al campo técnico, sino que por principio la Planificación para ser realizable requiere de una muy estrecha vinculación con el nivel político. En este sentido, existe un gran interrogante respecto de las perspectivas de la nueva metodología de planificación en el próximo Gobierno a iniciarse en 1992, respecto del cual, no se puede anticipar las acciones que adoptará en relación a la Planificación.

CAPITULO V

5. FORTALECIMIENTO DE LA PLANIFICACION COMO HERRAMIENTA PARA ELEVAR LA CAPACIDAD DE GOBIERNO

El 29 de Mayo del presente año, el Organismo Central de Planificación cumple 37 años de existencia puesto que fue creado por Decreto Ley de Emergencia de 28 de Mayo de 1954, publicado en Registro Oficial No. 527 de Mayo 29 de 1954.

En el lapso indicado la estructura institucional de esta entidad ha experimentado algunos cambios y ha cumplido diferentes funciones, entre ellas las más importantes: la de organismo asesor del Poder Público y directamente de la Presidencia de la República; y además de la formulación se le encarga el control de la ejecución de los planes para el desarrollo del país y la coordinación de las políticas económicas.

Se establece la obligación de crear en todos los Ministerios responsables de la política económica y social, Departamentos de Programación, para contribuir en la preparación de los programas de acción, presupuesto y evaluación.

Se dan atribuciones más amplias a la revisión de las proformas presupuestarias que los Ministerios deberían entregar a la Comisión Técnica de Presupuesto.

Se da a este organismo la facultad de comprobar el cumplimiento de diversas etapas de los planes, y tomar las medidas más aconsejadas para su efectivización.

Se le asigna la preparación de los programas de largo y corto plazo, de asistencia técnica externa, y la obligación de ser informada de todas las ofertas y solicitudes de asistencia técnica.

Se establece que esta entidad actuará como organismo asesor técnico del Consejo Nacional de Economía de las entidades de derecho público y de las de derecho privado con finalidad social o pública.

Se extiende la asesoría de este organismo a la empresa privada para orientar y promover su inversión en pro del desarrollo del país, y para elaborar y estudiar proyectos.

En la Constitución Política de la República del Ecuador, codificada y publicada en Registro Oficial No. 773 de 12 de junio de 1984, en el Art. 82 se establece que el Vicepresidente de la República será el Presidente Nato del Consejo Nacional de Desarrollo. De esta manera, el organismo planificador para asesorar al Presidente de la República tiene que pasar por la intermediación del Vicepresidente, lo que en la práctica parece haberse constituido en el determi-

nante básico de la falta de efectividad de los planes; en consecuencia existe un problema político muy importante que debe ser resuelto en el menor plazo posible.

Es de conocimiento público las grandes diferencias tanto de carácter político como de coordinación técnica que en los últimos años se han dado entre los Presidentes y Vicepresidentes de la República de los gobiernos democráticos. Esta inadecuada estructura institucional que afecta a todo el sistema de planificación no puede continuar si se desea que la planificación llegue a constituir una herramienta eficaz para elevar la capacidad del Gobierno, independientemente del tinte político del gobernante de turno.

En los últimos 37 años, como queda anotado, se han producido importantes trabajos de planificación que han servido para orientar las acciones de desarrollo económico y social, así como para fortalecer la capacidad investigativa de universidades, colegios y estudiantes en general, llenando de esta manera, serios vacíos de investigación en innumerables aspectos. La realización de estas actividades le permitió alcanzar al organismo planificador una importancia y un prestigio de primer orden en los ámbitos nacional e internacional.

Se podría agregar también que los enfoques predominantes de los trabajos de planificación han sido especialmente de carácter global y sectorial.

Hasta comienzos del régimen actual, el sistema de planificación predominantemente era el denominado como "Planificación Económica Normativa", la cual privilegiaba el ámbito económico e ignoraba la existencia de relaciones de poder político, los que eran considerados como algo exógeno al método de planificación. Este era definido como un problema de diseño

y de cálculo técnico, dándole a la planificación su carácter normativo. La planificación normativa se centra en el diseño coherente del "debe ser", sea cuando se definen objetivos o cuando se sugieren los medios para alcanzar los mismos. La planificación normativa así mismo, se concentra en la búsqueda de la factibilidad económica de los objetivos y de los medios. Este método de planificación descuida el análisis de la viabilidad política y de la planificación política, la cual reconoce la existencia de varios actores sociales cada uno con criterios planes y estrategias diferentes.

El cálculo estratégico y las operaciones tácticas del planificador en el nuevo método de planificación tiene que ser el cálculo de un estratega que trata de vencer la resistencia de los otros actores sociales. Por ejemplo, si el gobierno, con visión de construcción del Estado considera un determinado monto de remuneración salarial diferente tanto de los niveles demasiado altos a los que aspiran los trabajadores, así como de los niveles demasiado bajos que pretenden los empleadores, podría encuadrar sus directrices en materia de salarios dentro de una estrategia global del pago de la deuda social y a la vez decidir la realización de operaciones tácticas, o sea pequeñas acciones que le permitan alcanzar sus objetivos en materia salarial.

La incorporación del cálculo estratégico a la planificación, establece una diferencia entre el Plan Libro que se identifica con el método anterior y el Plan Archivo que sería mas característico de la nueva metodología. De alguna manera el plan libro podría identificarse con varios de los planes de mediano plazo (4 o 5 años) preparados por el organismo planificador, que se los realizaba generalmente al principio de un determinado gobierno y permanecía vigente hasta la finalización del mismo prácticamente sin modificaciones

sustanciales.

El Plan Estratégico-Situacional, en cambio está siempre listo y siempre se está haciendo, por ejemplo: a la fecha el CONADE ha presentado El Plan de Acción Anual 1991 y podría decirse que este documento está listo para servir como herramienta de gobierno. Sin embargo, en estos días el Gobierno Nacional está celebrando importantes Acuerdos sobre la Integración Subregional Andina, que necesariamente tienen que ser incorporados al Plan de Acción Anual para que este documento no se transforme en obsoleto a los pocos días de concluida su elaboración. Esta característica del Plan Situacional, sería la que permite hablar de un Plan Archivo, pero como un archivo dinámico de permanente actualización, en contraposición del plan libro que generalmente llegó a constituirse en documento de poco uso para la adopción de decisiones políticas, sin negar el interés académico que tuvo con otros estudios realizados por el organismo planificador.

El concepto de momento permite comprender el significado de plan archivo como documento que siempre está listo y siempre en elaboración. El concepto de momento indica instancia, ocasión, circunstancia por la que atraviesa un proceso continuo o "en cadena" que no tiene comienzo ni término definido.

Los momentos en los que se basa el nuevo método de planificación se encadenan y cierran circuitos repetitivos para ayudarse mutuamente y culminar en uno distinto de ellos. Ningún momento es necesariamente primero que otros. Ninguno cierra o termina el proceso encadenado. Ninguno termina o comienza en un tiempo preciso; ninguno queda atrás definitivamente y se agota en una sola instancia, sino que vuelve a repetirse para dominar varias veces más en el futuro.

Estos momentos son :

- El Momento Explicativo, en el que se analiza lo que fue, es y tiende a ser la realidad para un determinado autor.
- El Momento Normativo, en el que se diseña el "debe ser" de la realidad en el futuro en contraste con la situación inicial.
- El Momento Estratégico en el que se trata de articular el "debe ser" con el "puede ser" mediante la elaboración de una estrategia.
- El Momento Táctico Operacional es definido como la instancia del "hacer". En este momento la planificación se realiza, llega a su culminación, cumple su función. En este momento se produce la mediación entre el conocimiento y la acción.

La planificación como mediación entre el conocimiento y la acción podría entenderse en el sentido que los políticos deben dudar de su experiencia y que los planificadores deben dudar de su ciencia, pues sólo así, podrán encontrar un nivel de cooperación y eficacia superior entre ellos. En esa circunstancia la planificación podrá transformarse en una herramienta de convergencia y superación.

La adopción del nuevo método de planificación por parte del CONADE representa un importante esfuerzo de carácter técnico que hasta la presente fecha se ha concretado en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de 1989-1992 y del Plan de Acción 1991.

A este esfuerzo se podría agregar otras actividades, tales

como, la producción mensual y/o trimestral de Análisis de Coyuntura de la realidad nacional; así como la inventariación y seguimiento de los principales proyectos de desarrollo que forman parte de los planes mencionados. Pero como ya se anotó anteriormente, este esfuerzo, no tiene ni el uso, ni la demanda política requerida por parte de las instancias de decisión política, entre ellas la Presidencia de la República, por las razones anotadas de subordinación del CONADE a la segunda Magistratura del país y no a la primera que ejerce en forma real y efectiva el Poder Político.

La adopción de la Planificación Estratégica - Situacional, ha significado crear una instancia de "Análisis por Problemas" además de los niveles global, sectorial y regional.

El análisis por problemas, ha dado lugar a la organización modular del plan sobre la base de identificación de los problemas nacionales y críticos enumerados en el capítulo IV. El análisis por problemas o módulos, permite centralizar la atención en el logro de objetivos concretos y prioritarios a fin de evitar la dispersión que se produce al plantearse objetivos de carácter sectorial, en los que cabe todo tipo de acción y proyecto en forma independiente de su grado de aporte a la solución de problemas prioritarios.

Como ya se anotó anteriormente, la actividad planificadora, se encuentra dispersa en diferentes instancias del gobierno nacional, a pesar de que la Constitución Política de la República, le faculta al CONADE elaborar los planes de desarrollo que deberían ser aprobadas por el Presidente de la República previa su aceptación.

La dispersión de la planificación se ha traducido en una importante participación de los organismos encargados del manejo de la política económica, tales como: el Banco

Central, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Industrias, Comercio e Integración y otros, pero se aprecia un vacío de coordinación por parte del CONADE.

A nivel de los Gobiernos Seccionales el grado de incorporación de la nueva metodología de Planificación está supeditado a los esfuerzos que actualmente realiza el CONADE a través de sus unidades administrativas especializadas. Se puede advertir que este nivel, también se producen las mismas dificultades que actualmente enfrenta todo el sistema de planificación, en razón de su falta de dependencia directa del Poder Central.

Resulta evidente que las innovaciones metodológicas de la planificación, inclusive la incorporación del concepto para asegurar que la planificación se convierta en acciones concretas, es insuficiente sino se da una integración entre la planificación y el nivel de decisión político. Por tanto el problema político es el de mayor relevancia.

La solución de este problema parece constituir el punto de partida para hacer realidad el objetivo de transformar a la planificación en una herramienta para elevar la capacidad de gobierno, ya que el rol que actualmente cumple el organismo central de planificación adolece de las deficiencias anotadas.

Varias alternativas parece existir para la solución del problema político que actualmente afecta al CONADE. Entre ellos se puede señalar los dos siguientes:

- a. Transformar al CONADE en una dependencia adscrita de la Presidencia de la República;
- b. Transformar al CONADE en un Ministerio de Planificación.

En ambas alternativas, la intención sería permitirle al CONADE cumplir el rol de asesor especialmente económico que en ocasiones anteriores ya lo cumplió, pero para ello requiere ser una unidad administrativa estrictamente ligada al Poder Político Nacional, es decir al Presidente de la República.

La planificación situacional destaca la necesidad de convergencia que debe existir entre técnicos y políticos. Esta apreciación podría operativizarse mediante la conformación de grupos tecnopolíticos, encargados de asesorar y apoyar a las autoridades del más alto nivel del Gobierno Central, especialmente al Presidente de la República, sus Ministros y demás altos funcionarios. No se debería descuidar tampoco los requerimientos de asesoramiento de parte del Presidente del Congreso, las Comisiones Legislativas y los Diputados.

La adscripción del CONADE a la Presidencia de la República le dejaría a la Vicepresidencia sin una de sus funciones más importantes y cuestionaría su existencia. Para obviar este problema varios políticos se han pronunciado sobre la posibilidad de que el Vicepresidente podría pasar a presidir el Congreso Nacional.

Los grupos de Planificación del CONADE, Ministerios, Gobierno Seccionales y otras entidades del Estado deberían formar parte de dichos grupos tecnopolíticos y dar estricto cumplimiento a la conformación de un Sistema Nacional de Planificación eficiente y eficaz.

Otro aspecto que debe aplicarse con mayor acuciosidad es el referente a la creación de un Sistema de Petición y Rendición de cuentas al que debería obligarse todas las dependencias del gobierno, informando a sus inmediatos superiores permanentemente hasta llegar al Presidente de la República. La

puesta en práctica de este sistema transformaría a la planificación en una herramienta útil para elevar la capacidad de gobierno.

En conclusión, existe una apreciación generalizada en el sentido de que, en lo fundamental, como es el caso de la Política Económica, la planificación no funciona o casi nadie toma en cuenta lo hecho por el CONADE cualquiera que sea la metodología; es únicamente un buen ejercicio académico. Como se sabe los aspectos fundamentales de la política económica (monetaria, cambiaria, fiscal y de comercio exterior e integración) la manejan el Banco Central, el Ministerio de Finanzas y el MICIP. Un poco escapa de esta realidad la planificación sectorial cuando los especialistas del CONADE trabajan conjuntamente con los encargados de la ejecución de programas y proyectos de Ministerios y Entidades del sector productivo y del área social.

BIBLIOGRAFIA

1. Banco Central del Ecuador, Cartas de intención suscritas por el Gobierno del Ecuador con el Fondo Monetario Internacional (Quito, 1989).
2. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Técnicas de Planificación Estratégica (Canadá, 1989)
3. CONADE, Plan de Inversiones Públicas (Quito, 1991).
4. CONADE, Ordenamiento Jurídico del CONADE (Quito, 1987).
5. CONADE, Revista Planificación No. 26 (Quito, 1991).
6. CONADE, El Proceso de Planificación en el Ecuador (Ed. Galo H. Salvador, Quito, 1991).
7. CONADE, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989 - 1992 (Quito, 1989).
8. Junta Nacional de Planificación, 25 Años de Planificación (Ed. Dr. Germánico Salgado, Quito, 1979).
9. Matus Carlos, Adiós señor Presidente (Caracas, 1987).
10. Matus Carlos, Política, Planificación y Gobierno (Caracas, 1987).
11. Matus Carlos, Planificación, Libertad y Conflicto (Caracas, 1985).
12. Secretaría General de Planificación, Plan de Acción Anual 1991 (Quito, 1991).

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales
la publicación de este Trabajo, de su bibliografía
y anexos, como artículo de la Revista o como artícul
os para la lectura seleccionada.

Quito, 12 de Junio de 1991

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ines Cerda B.', enclosed within a horizontal, slightly wavy line.

LCDA. INES CERDA B.