

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



XVI Curso Superior de Seguridad Nacional
y Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

UN PROYECTO DE METODOLOGIA PARA LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO NACIONAL Y SUS RELACIONES CON LA METODOLOGIA DE SEGURIDAD NACIONAL.

Lic. Julio E. Benavides.

1988-1989

I N D I C E

C O N T E N I D O PAGINA

INTRODUCCION 1

CAPITULO I

1. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION EN EL ECUADOR

| | |
|---|----|
| 1.1 ANTECEDENTES REMOTOS DE LA PLANIFICACION | 5 |
| 1.2 LA JUNTA DE PLANIFICACION ECONOMICA | 6 |
| 1.3 PRINCIPALES CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA JUNTA DE PLANIFICACION..... | 8 |
| 1.4 PRINCIPALES TRABAJOS DE PLANIFICACION..... | 10 |

CAPITULO II

2. SINTESIS DE LA METODOLOGIA DE LOS PLANES DE DE- SARROLLO

| | |
|---|----|
| 2.1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES..... | 19 |
| 2.2 EL DIAGNOSTICO SOCIO ECONOMICO..... | 21 |
| 2.3 OBJETIVOS..... | 31 |
| 2.4 ESTRATEGIA..... | 32 |
| 2.5 REFORMAS ESTRUCTURALES..... | 33 |
| 2.6 METAS..... | 34 |
| 2.7 POLITICAS..... | 35 |
| 2.8 PROYECTOS FUNDAMENTALES..... | 36 |
| 2.9 EVALUACION DEL PLAN..... | 37 |

CAPITULO III

| | | |
|-----|--|----|
| 3. | <u>LA NUEVA METODOLOGIA PARA LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO</u> | |
| 3.1 | ANTECEDENTES | 39 |
| 3.2 | EL DIAGNOSTICO SOCIO ECONOMICO..... | 48 |
| 3.3 | PROBLEMAS FUNDAMENTALES..... | 59 |
| 3.4 | SEÑALAMIENTO DE OBJETIVOS..... | 64 |
| 3.5 | LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS..... | 66 |
| 3.6 | ELABORACION DE PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACCIONES..... | 68 |

CAPITULO IV

| | | |
|-----|---|----|
| 4. | <u>SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS METODOLOGICAS ENTRE LOS PLANES DE DESARROLLO Y SEGURIDAD NACIONAL</u> | |
| 4.1 | OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS BASICOS DEL GOBIERNO..... | 72 |
| 4.2 | EL DIAGNOSTICO..... | 74 |
| 4.3 | OBJETIVOS..... | 81 |
| 4.4 | LA POLITICA..... | 84 |
| 4.5 | ESTRATEGIA..... | 85 |
| 4.6 | FORMULACION DE LOS PLANES BASICOS..... | 88 |

CAPITULO V

| | | |
|----|---------------------------------------|-----|
| 5. | <u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u> | 91 |
| | GRAFICOS | 103 |
| | TABLA DE GRAFICOS | 105 |
| | BIBLIOGRAFIA | |

I N T R O D U C C I O N

A través de la elaboración de este trabajo, pretendo conseguir, que la orientación de las metodologías de planificación, utilizadas por los organismos de desarrollo, como el CONADE, y por el de Seguridad, el COSENA, coordinen acciones, tendientes a integrar las metodologías que se están utilizando en cada uno de los campos, a fin de producir una interrelación más beneficiosa entre las dos instituciones de las cuales el país obtenga mejores provechos. Al mismo tiempo este trabajo pretende puntualizar los factores fundamentales de cada una de las metodologías, que permita un ahorro considerable de esfuerzos, que bien pueden dirigirse a precisar los empeños para llevar adelante los objetivos fundamentales de las dos instituciones de Planificación que tienen la más alta jerarquía en el Ecuador.

La Planificación de Seguridad, si bien tiene relativo tiempo en su aplicación ha logrado plasmar una metodología lógica y secuencial que le ha permitido plantear los Objetivos Nacionales Permanentes, y la Seguridad Nacional. No así la Planificación del Desarrollo que ha venido acumulando un acervo de experiencias, mediante las cuales, se ha proyectado por derecho en el organismo planificador de la sociedad ecuatoriana. Sin embargo, en los últimos años y ante la deficiencia de respuesta del modelo económico aplicado ha tenido que variar su concepción dirigiéndose hacia la aplicación de un modelo situacional, en la cual convergen to dos los intereses nacionales.

El propósito fundamental que motivó este estudio ha sido la necesidad de demostrar al país la falta de coordinación que existe entre las instituciones planificadoras, falta de coordinación que en parte se debe a una deficiente comunicación, diferentes métodos de planificación, y lo que es más fundamental, los diversos objetivos que persiguen las instituciou

nes planificadoras, a través de los cuales procuran crear las condiciones de Seguridad y Desarrollo que el país requiere para lograr su progreso y bienestar.

Cada día, y con mayor vehemencia, la colectividad nacional, se encuentra avocada a reclamar sus justas aspiraciones, muchas veces estas reclamaciones colocan a la comunidad en un permanente estado de inquietud e inseguridad, la canalización de esas aspiraciones sociales hacia sus justos reclamos, deben ser atendidos por los sectores de Desarrollo y de Seguridad, sin atentar contra los principios básicos de integridad y seguridad que rigen la vida del Estado y que son expuestos a través de los Objetivos Nacionales Permanentes.

Con el objeto de presentar un conjunto de ideas y conocimientos, que señale la trayectoria de la Planificación del Desarrollo en el país, en la primera parte de este trabajo se ha efectuado un análisis histórico metodológico que pone a disposición las diferentes facetas que ha atravesado esta planificación. Incluye en esta primera etapa el modelo descriptivo de la planificación normativa que puso en vigencia la Junta de Planificación a partir de 1954. En este modelo normativo se destacan la obtención de notables éxitos y no pocos fracasos, sin embargo se aprecia de que no obstante la amplia maduración y capacitación planificadora lograda a través de 35 años de vida institucional, el modelo de planificación careció de valor para afrontar los profundos desequilibrios que afectó a la economía ecuatoriana a partir de 1980, los cuales indujeron a cambiar sustancialmente el modelo de planificación empleada, permitiendo implantar un modelo de planificación situacional, el mismo que involucra e integra a todos los sectores y agentes del desarrollo nacional.

La segunda parte de este estudio, recoge algunos conceptos de la nueva metodología que viene siendo aplicada en la pla-

nificación del Desarrollo. Este trabajo ha generado un esfuerzo singular de recolección de material, si se toma en cuenta que esta metodología se encuentra en una etapa inicial de adaptación y, que por lo tanto su difusión no ha lo grado superar el ámbito del CONADE como ente planificador.

La tercera etapa se refiere básicamente a la confrontación de las metodologías empleadas tanto en el desarrollo como en la seguridad, de esta confrontación se ha logrado obtener resultados que permitan manifestar que no existe una diferenciación sustancial y que bien podrían coordinarse para lograr los objetivos esperados.

Igualmente creo que es oportuno manifestar la necesidad que existe en profundizar el conocimiento de las metodologías existentes y la formulación de metodologías que permitan la integración del trabajo de Seguridad y de Desarrollo. El objetivo de este estudio que busca integrar de manera coordinada las metodologías expuestas, tiene que ser abordado por un equipo interdisciplinario que represente a los dos organismos. Más el esfuerzo inicial está realizado, y pretende ser el apoyo a esta innegable necesidad de formular un plan coherente y coordinado que responda a las necesidades de nuestro pueblo tanto en desarrollo como en seguridad.

La nueva planificación requiere de innovaciones que le permitan salir de viejos estereotipos, su evolución debe responder a las nuevas y mutantes relaciones de nuestra sociedad, más de 50 años de planificación en el desarrollo nos demuestra la insuficiencia de las teorías aplicadas, esto exige que variemos nuestro conocimiento y busquemos nuevas salidas a las crisis de los modelos imperantes, creo fundamental el paso dado por el CONADE al aplicar un nuevo enfoque de planificación, en el cual decididamente están involucrados los actores de la vida nacional.

El documento al cual nos estamos refiriendo, no es un documento completo de investigación, en el existen muchos vacíos que en corto y mediano plazos deben ser solucionados, sin embargo de ello pretende ser un aporte a la acción planificadora.

El lograr plasmar algunas ideas en el documento que recogen algunos de la nueva planificación es fruto de intensas reuniones con técnicos de la Secretaría del CONADE, los cuales igualmente están en vías de solidificar su conocimiento en el nuevo modelo aplicado, razón esta que me permite afrontar con toda decisión las posibles incoherencias que tenga el modelo expuesto, que para lograr objetivizar su real dimensión deberá estudiarse a la luz de las bondades y logros que devengan de su aplicación.

CAPITULO I

1. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION EN EL ECUADOR

1.1 ANTECEDENTES REMOTOS DE LA PLANIFICACION

Resulta una tarea muy grande tratar de resumir la actividad planificadora desarrollada por el organismo planificador, en el país su amplia producción nos permitirá llenar algunos volúmenes de análisis, lo cual no es el objetivo de este ensayo. Podría señalarse como antecedente remoto de la planificación el año de 1933, en él se da inicio a un proceso de conducción de la economía basado en un conjunto de medidas, a las cuales se los denominó "Plan Estrada" que se puso en vigencia en forma inmediata; el Plan trataba entre otras actividades defender a toda costa el valor de la moneda nacional que se desvalorizaba frente al dólar americano, produciendo un desbalance económico que inducía a una devaluación monetaria y a un empobrecimiento de las clases populares.

En el año de 1935 se crea por decreto ejecutivo el Consejo de Economía Nacional, organismo éste que debía encargarse de los estudios económicos y de desarrollar iniciativas y procedimientos que se relacionen con los intereses económicos de la Nación. Este organismo, tuvo muy corta duración.

En octubre de 1943 el Gobierno Nacional crea nuevamente el Consejo de Economía, su función era: encausar, unificar y dirigir todo lo relacionado con los problemas de producción y distribución, tratando de mejorar el intercambio comercial en beneficio de la economía nacional; sin embargo, este organismo no tiene éxito y vuelve a desaparecer.

En octubre de 1943 por tercera vez se crea el Consejo de Economía, y en mayo de 1944 se crea la Comisión Técnica de Economía, organismo, que, se deberá encargar de la coordinación y planificación de política económica del Estado. Un año más tarde, en 1945 se organiza esta entidad con la participación del Gobierno, los trabajadores y las corporaciones privadas, con las cuales se pone en vigencia el "Plan de Fomento Inmediato de la Economía Nacional".

La Constitución de la República en sus Artículos 79 y 80, avaliza la creación del Consejo de Economía, para la realización de los estudios de los problemas económicos y la orientación de las finanzas públicas. El primer Plan que elabora esa institución es el "Plan de Reconstrucción de Desarrollo de la Economía Nacional". La falta de recursos y la limitación en la organización técnico administrativa, no le permitió a ese organismo el cumplimiento de su acción planificadora.

En octubre de 1953 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), realiza un informe denominado "El Desarrollo Económico del Ecuador", que resume los primeros intentos de planificar el desarrollo económico en el país. En este documento se abre la necesidad de que el Ecuador cuente con un organismo especializado en la acción planificadora; en consecuencia CEPAL recomienda la creación de la Junta de Planificación, como organismo rector de la política planificadora del país.

1.2 LA JUNTA DE PLANIFICACION ECONOMICA

La creación de este organismo responde a las necesidades que tenía el Estado de contar con un instituto de planificación; es así que el 28 de mayo de 1954, mediante Decreto Ley de Emergencia N°19, publicado en el Registro Oficial N°527, del 29 de mayo de 1954 se crea la Junta de Pla-

nificación, y se da lugar a la integración de su directorio que estuvo inicialmente conformado por nueve miembros: tres Ministros de Estado (de Economía, Tesoro y Obras Públicas); un vocal del Consejo de Economía; los gerentes del Banco Central y Banco Nacional de Fomento y, tres ciudadanos de prestigio con experiencia en problemas económicos y financieros, de los cuales se debía elegir el Presidente de la Entidad.

La dirección técnica contó en sus inicios con los siguientes departamentos: Agricultura y Colonización; Industrias y Energía; Transportes y Comunicaciones; adicionándose más tarde, la Unidad de Estudios Generales y de Presupuesto. Entre las funciones que se le asignaron a la Junta de Planificación las más importantes son:

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

- Formular proyectos encaminados a coordinar los planes de inversión que se encuentran en estudios o en ejecución, de parte del Gobierno, de las entidades de derecho público o de derecho privado, con finalidad social o pública encuadrándose dentro de los planes de desarrollo generales;

- Aconsejar la forma más adecuada de financiamiento para la ejecución de planes generales o parciales, procurando que se utilice de preferencia el ahorro nacional, y buscando el complemento necesario en empréstitos ex

tranjeros con el fin de evitar el efecto inflacionario y deflacionario del mercado monetario;

- Verificar el cumplimiento de cada etapa del plan o planes en ejecución y cada proyecto específico, a fin de recomendar con oportunidad las medidas necesarias a tomarse para ajustar las necesidades del momento;

- Colaborar con la Junta Monetaria, en la ejecución de la necesaria coordinación de la política monetaria al Banco Central con la política económica fiscal, para lo cual el Gobierno se servirá de éste como 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 adapte la política fiscal a las fundamentales necesidades del desarrollo económico general.

La Junta de Planificación, fue creada como organismo asesorar sin funciones ni ejecutivas ni legislativas. Se le asignó como tarea fundamental la formulación de su plan general de desarrollo económico, y la coordinación de los planes en ejecución o estudio.

1.3 PRINCIPALES CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA JUNTA DE PLANIFICACION

El trabajo desarrollado por la Institución dió lugar a que la Legislatura y el Ejecutivo le vayan entregando nuevas y variadas responsabilidades a las cuales la Junta, respondió con la misma decisión y empeño. En agosto de 1961, un cambio importante se opera en la estructura de la Entidad que tiene que ver con su organización, la misma que tiene íntima relación con la organización administrativa del Estado, mediante la cual se le asigna las siguientes fun-

ciones:

- Se le coloca a Junta como organismo asesor del Poder Público y directamente de la Presidencia de la República, entregándole una función adicional que es el control de la ejecución de los planes de desarrollo del país;

- Se incluyen en su directorio a los demás Ministros de Estado como asesores, con voz y voto en los asuntos concernientes a sus respectivos ministerios;

- Se establece una diferenciación entre la Junta de Planificación como entidad regida por su directorio y los departamentos técnico y administrativos, que conforman la Secretaría General de Planeación Económica, que es dirigida y representada por su Presidente;

- Se establece la obligación de crear en todos los ministerios responsables de la política económica social, Departamentos de Programación, para contribuir con la Junta de Planificación en la preparación de los programas de acción, presupuestos y evaluación;

- Se da a la Junta la facultad de comprobar el cumplimiento de las diversas etapas de los planes y tomar las medidas más aconsejadas para su efectivación;

- Se le asigna la preparación de los programas de largo, mediano y corto plazos, de asistencia técnica externa y la obligación de ser informado de todas las ofertas y solicitudes; y,

- Se extiende la asesoría de la Junta de Planificación a la empresa privada para orientar y promover su inversión en pro del desarrollo del país; en esta asesoría la Junta tiene la obligación de estudiar y elaborar pro

yectos.

Las nuevas funciones que tiene que realizar la Institución responden a un nuevo decreto que fuera firmado por el señor Presidente doctor José María Velasco Ibarra, que después de un año le acusaría a la Junta de ser un "Super Estado que no le deja gobernar".

Lo que hizo la Junta en esa época es cumplir sus amplias responsabilidades, para lo cual requirió de mecanismos que hicieran más operativa la elaboración y ejecución de los programas, permitiendo un adecuado control y coordinación.

El año de 1969 marca una etapa distinta en la orientación de la Junta. Se le suprimen varias de sus atribuciones y se le quita varios mecanismos de acción que le permitían ejercer funciones de dirección y control en la ejecución de los programas.

Ante estas decisiones la Junta de Planificación tuvo que retirarse 10 años de su quehacer técnico; este período de invernación le sirvió para evaluar primero las realizaciones del Primer Quinquenio del Plan, y realizar conjuntamente con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, un documento de gran trascendencia que se le denominó "Bases para una Estrategia del Desarrollo en el Contexto de una Integración Subregional".

1.4 PRINCIPALES TRABAJOS DE PLANIFICACION

Enumerar los trabajos realizados durante 35 años de vida de la Institución, resultarían largos y tediosos, me limitaré a recordar algunos estudios considerados más importantes en su orden cronológico.

En 1955 la Junta de Planificación presentó su primer trabajo que se denominó "El Desarrollo Económico del Ecuador:

Evolución, Ritmo y Tendencias" en ese mismo año, inició sus estudios de carácter regional que establecieron sugerencias sobre las posibilidades de desarrollo de las provincias australes las cuales venían atravesando una difícil situación económica. Este trabajo se denominó "Estudio Económico sobre Azuay y Cañar".

En 1954 es decir un año antes del estudio anotado la Junta realiza un importante estudio de la industria de "Sombreros de Paja Toquilla" que en esos años representó para el Ecuador más del 25 por ciento de sus exportaciones, siendo de vital importancia mantener el desarrollo de esta industria en las provincias del sur del país.

El estudio realizado, y la existencia de factores depresivos en Cañar y Azuay determinó un atraso sustancial en la población de esas dos importantes provincias, el análisis al cual nos hacemos referencia consideró como uno de los factores más importantes que ocasionaba ese atraso al aislamiento de la región, considerándose de vital importancia la construcción y mantenimiento de una serie de carreteras que une la zona con el resto del país.

Para 1956 la Junta de Planificación, presenta el primer Plan Sectorial denominado "Plan Nacional de Electrificación" cuyo estudio se basa en el censo eléctrico realizado en 1955.

En 1957 en un desarrollo del trabajo de planificación, la Junta presenta a conocimiento del Gobierno un segundo estudio de valía titulado "Perspectivas de la Economía Ecuatoriana hasta 1960"; en ese año merece igualmente citarse la participación de la Institución en el estudio "Proyecto de Ley de Fomento Industrial", que más tarde, se constituyó en el estatuto legal básico que dio origen a las nuevas Leyes de Fomento: Turismo, Agropecuario, Pequeña Industria; Artesanía y, de Pesca.

En 1958, esta Institución entrega al país, el resultado de un trabajo de investigación y análisis que se inició desde

el primer día de su creación. Su título "Bases y Directrices para Programar el Desarrollo Económico del Ecuador"; este documento en su Introducción manifiesta: "La Junta cree que llegado el momento de trasladar la base del futuro desarrollo del país de lo externo a lo interno. Y en función de ese traspaso se ha elaborado un Plan de Desarrollo, para que el país pueda estar en condiciones de seguir creciendo, aún cuando el debilitamiento externo se prolongue o acentúe". 1/

Para 1961, la Junta establece un conjunto armónico de acciones de carácter emergente que más tarde se traducirán en un documento denominado "Plan Inmediato de Desarrollo 1961 1963". La elaboración de este Plan motivó cambios sustanciales en la estructura institucional.

La Junta presenta en 1962 nuevos estudios zonales y regionales, en ese caso "El Plan Carchi", este estudio permitió diagnosticar los problemas más críticos y acuciantes de la región norteña.

En 1962 se elabora y se entrega el "Plan General de Desarrollo Económico y Social", que se debió instrumentar en el período 1963-1973. Este nuevo instrumento de desarrollo, se aplicó en los diez años siguientes, siendo el esfuerzo más serio y completo de planificación realizado hasta la fecha en el país; este Plan contenía las bases firmes de un desarrollo sostenido, apreciándose en su elaboración un diagnóstico realista que permitió establecer objetivos, metas, programas y políticas en ese espacio de tiempo. Contenía además un inventario específico de proyectos concretos. Por su amplio volumen a este Plan se denominó como Plan Tres

1/ Junta de Planificación. Bases y Directrices para Programar, Introducción, página 16

Mil, en él se vertía con completa justificación un gran ejercicio intelectual y metodológico.

Para 1965, la Junta de Planificación realizó estudios regionales, para lo cual contó con la ayuda de ILPES y del BID, principalmente estos estudios se refirieron a la zona fronteriza del norte del país, por lo cual tomó el nombre de "Hacia un Programa de Integración Fronterizo Colombo-Ecuatoriana".

Para 1970 frente a la suscripción por parte del Ecuador del acuerdo de integración subregional. La Junta de Planificación, con ayuda del ILPES preparó un documento denominado "Estrategia para la Integración Subregional".

En 1972 y con advenimiento del gobierno militar de las Fuerzas Armadas, quienes conceden la mayor importancia a la planificación al considerarle como instrumento básico para la dirección del Estado. En este año se elabora el "Plan Integral de Transformación y Desarrollo", que tiene como fin alcanzar el desarrollo económico y social integral; este documento igualmente genera transformaciones estructurales que deberán llevar al país a la consecución de las metas propuestas.

Gracias a la coyuntura y al apoyo del Gobierno a la planificación fue posible desarrollar un proceso que integró elementos políticos a la acción planificadora. La Filosofía y Plan de Acción del Gobierno definió la orientación política, económica y social; en su aprobación se determinaron elementos fundamentales, como la Estrategia, los Objetivos y las Metas.

La Estrategia implicaba en este Plan transferir al sector público las decisiones fundamentales que estaban radicadas en el sector privado, las mismas que afectaban la economía

y la sociedad ecuatoriana. El sector público a través de esta estrategia impulsó un conjunto de nuevas reformas básicas entre las que merece citarse: la reforma agraria; la reforma tributaria; y, la reforma de la administración pública.

Para 1977, la División de Estudios Regionales de la Junta de Planificación, elabora un estudio denominado "Estructura del Espacio Ecuatoriano", que se constituye en el estudio fundamental del desarrollo regional del Ecuador. El propósito era procurar la regionalización del país, a través de una participación de todas las regiones en la elaboración de proyectos y políticas que se habían concebido en un principio desde el plan de desarrollo.

En este mismo año, el Gobierno Militar, creyó conveniente que la Junta elabore una evaluación al "Plan de Transformación y Desarrollo". Esta elaboración tenía su fundamento en la comparación de objetivos perseguidos a través del Plan Integral y la Realidad Económica de la Sociedad Ecuatoriana, los resultados, igualmente tenían por objeto, proponer nuevas orientaciones a la elaboración de un nuevo Plan de Desarrollo.

Al cumplirse un cuarto de siglo de la vida institucional y por ende de la planificación en el Ecuador, la Institución cree indispensable plantear los elementos fundamentales que permitirán al país avisorar su destino en el corto y largo plazos. Para cumplir este objetivo, la Junta vio indispensable y trascendental ofrecer una proyección del desarrollo ecuatoriano hacia finales del siglo; este esfuerzo, tiene por objeto mediano señalar los principales problemas y desafíos económicos y sociales que deberá enfrentar a la sociedad, para lo cual se precisa de los medios idóneos para superarlos y enfrentarlos. El documento que recoge este gran objetivo tomó el nombre de "Estrategia de Desarrollo

(lineamientos)", este documento comienza su análisis en 3 elementos:

- El Diagnóstico, que es el estudio de la situación económica y social actual y sus modalidades de funcionamiento;
- La Prognosis, que se refiere a las posibilidades y consecuencias que se prevé si se conserva y prolonga la situación actual; y
- La Estrategia, que contiene una macro proposición para una imagen nueva del país, en el contexto de la Constitución Política apoyada plebicitariamente en enero de 1978.

Es importante anotar que la Carta Constitucional aprobada en 1978 le otorga, y le convierte la Junta Nacional de Planificación en el Consejo Nacional de Desarrollo, entidad en cargada de la Planificación. Las funciones básicas expuestas en la Constitución y en la Ley Orgánica se refieren a la función, que tiene esta nueva entidad para fijar las políticas generales, económicas y sociales, elaborar los correspondientes planes de desarrollo y coordinar las acciones entre los diferentes organismos públicos.

En marzo de 1980, el gobierno democrático Roldós-Hurtado, que llegó al poder con un Plan de Gobierno, basado en veintidós puntos programáticos, elaboró un Plan de Desarrollo tomando como fundamento esas bases políticas expuestas que en síntesis contenían la instrumentación de los grandes objetivos nacionales y las metas básicas que se proponía alcanzar el nuevo gobierno.

En ese mismo año, la fecunda labor del CONADE (Junta de Planificación) permitió que el país cuente con otro documento de notable importancia denominado "Plan Ecuatoriano para el Desarrollo de Recursos Humanos".

Con la instrumentación del Plan de Desarrollo aprobado por acto masivo en la plaza de San Francisco, el CONADE se impuso la tarea de realizar Planes Operativos Anuales que tenían como objetivo mediano corregir los desajustes económicos y sociales producidos por la distorsión de los elementos que configuraron el fenómeno, como también por la presencia de una inadecuada política de financiamiento que obstaculizaban la consecución de las metas planteadas.

Para 1984, la presencia de un nuevo gobierno constitucional, la del Ingeniero León Febres Cordero, impuso la necesidad de realizar un Plan de Desarrollo basado en el slogan "Pan, Techo y Empleo". Este nuevo Plan de Desarrollo del Gobierno Reconstructor tuvo como objetivo dinamizar las relaciones económicas dentro del libre juego de la oferta y la demanda. Se impuso la libertad de acción de los organismos privados disminuyendo de esta manera la ingerencia del Estado en las acciones de control logradas en el Plan 1973-77. El Plan Económico propuesto por Febres Cordero, encausó a la planificación en un modelo económico de tipo liberal, cuyos problemas básicos debieron ser resueltos en una perspectiva de corto plazo, este hecho singular obligó a que la planificación pierda interés y decline la acción planificadora.

El nuevo Gobierno elegido por voto popular en mayo de 1988, dio lugar a la implementación de una nueva estrategia de desarrollo basada en los lineamientos generales del Plan de Gobierno de la Izquierda Democrática. El CONADE en función de este Plan político se encuentra desarrollando un nuevo programa de planificación que se basa en el análisis situacional de las variables económicas y sociales que permiten un estudio más crítico de los efectos en la economía nacional.

El Gobierno Nacional a través del CONADE se ha propuesto elaborar los siguientes planes:

- Plan de Emergencia, que se elaboró para responder los desajustes económicos producidos en los últimos cuatro meses de 1988. Su objetivo es hacer frente a los desequilibrios de una economía en crisis, frente a estos problemas se propuso acciones puntuales para controlar la inflación, el desempleo y el déficit fiscal. La estabilización de estas variables constituyen un punto de partida inicial para conformar en un futuro mediato una sociedad más justa e igualitaria.

- El Plan Económico y Social de 1989, denominado Plan de Reactivación Económica, su característica esencial es complementar las acciones y ajustes macroeconómicos iniciados en el Plan de Emergencia, pero al mismo tiempo fundamentar un proceso selectivo de reactivación de las actividades productivas, mediante la incorporación de grupos sociales marginados.

- Plan de Desarrollo Económico y Social 1989 - 1992 que se inscribe en un nuevo enfoque de Planificación Situacional y Estratégica.

Dentro del análisis realizado a través de los 35 años de Planificación en el país, se aprecia la presencia de 2 etapas totalmente diferenciadas por la productividad, y el apoyo que tuvo el organismo planificador en su quehacer diario. La primera etapa que corresponde a los 25 años, es una etapa en la cual la Junta de Planificación, sienta las bases sólidas en fundamento a un trabajo fructífero y permanente; su acción intelectual crea una escuela de planificación que se ha mantenido invariable. Sin embargo, a partir de la vigencia de la nueva Constitución aprobada en plebiscito en 1978, la Junta Nacional de Planificación pasa a convertirse en el Consejo Nacional de Desarrollo, cuyo presidente y conductor se constituye el Vicepresidente de la República. El elemento político, introducido a la planifi-

cación, que en un principio se creyó fundamental para que la planificación tuviera un fundamento apropiado que viabilice sus programas y proyectos, fue impropio, inadecuado, este elemento político está constituyéndose en los diez últimos años en el freno, y obstáculo de la planificación.

Esta aseveración es fácil de aclarar si se toma y se relaciona el ejercicio de la Junta en sus primeros 25 años y sus últimos diez años, en el se encuentran que la productividad ha declinado.

El CONADE al estar bajo el mando del Vicepresidente en los regímenes anteriores, esto es en la presidencia de Hurtado-Roldós y Febres Cordero-Peñaherrera la planificación se vio afrontada a presenciar y ser objeto de rencillas de tipo aún personal. Estos hechos y otros han ocasionado que el organismo planificador y la acción planificadora se encuentren en una difícil situación.

CAPITULO II

2. SINTESIS DE LA METODOLOGIA DE LOS PLANES DE DESARROLLO

2.1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

2.1.1 Marco de Referencia

El modelo de desarrollo que ha venido exponiéndose a través de los diferentes planes elaborados por la JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION y más tarde por el CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO, concebieron a la planificación como un método técnico con el cual la utilización y la optimización de los recursos era posible para el desarrollo; sino también como una conceptualización del estilo de desarrollo que se intentó implementar a través de uno de los planes elaborados, que se basaron en una política de gobierno definida.

El concepto de planificación, dentro del contexto nacional incorpora lineamientos generales de las políticas de gobierno que se quiere implementar. Tales principios son recogidos de manera directa en los lineamientos generales de los planes de desarrollo; un ejemplo de este acerto es el principio ideológico fundamental expuesto en el Plan de Desarrollo 1979-1984 del gobierno democrático que sostenía "La vigorización de la unidad nacional y el sistema democrático a firmado en una amplia participación ciudadana". El marco político de referencia en el ejemplo fue incluido en la planificación nacional como uno de los objetivos a alcanzarse en el mediano plazo; y constituyó uno de los elementos políticos expresados en las 21 bases programáticas.

Dentro de este marco de referencia impuesto por los lineamientos doctrinarios, el proceso de planificación parte de la elaboración de un diagnóstico que recoge de la manera más

concreta la situación nacional, en la que van actuar de manera directa los lineamientos generales del modelo político que tratarán de cambiar la esencia misma de los problemas fundamentales que afectan a la sociedad.

La sistematización e interpretación de los lineamientos ideológicos constituyen un elemento fundamental, bajo el cual se va a estructurar los lineamientos del nuevo Plan de Desarrollo. El primer documento elaborado se lo conoce como Bases fundamentales del Plan de Desarrollo que debe implementar; tomando en cuenta las fuerzas políticas que apoyan o enfrentan el nuevo estilo de desarrollo. Conjuntamente con estos lineamientos teóricos políticos es indispensable que la orientación del nuevo Plan tome en cuenta los principios jurídicos que rigen a la vida del Estado, principios estos que tienen que ver en primer lugar con la Constitución Política del Estado y las leyes particulares, referentes al derecho administrativo, al derecho civil, al derecho tributario, etc. y a la Ley de Seguridad Nacional, la misma que recoge con mayor claridad los objetivos nacionales permanentes que tienen que ver con: integridad territorial, integración nacional, soberanía nacional, desarrollo integral, justicia social y democracia.

Todo este conjunto de elementos expuestos constituyen el marco de referencia en el cual se apoya la elaboración de un Plan de Desarrollo, el mismo que tiene que ajustarse a la vida política y jurídica que rige a la sociedad ecuatoriana.

El enfoque nacional de la nueva política de desarrollo surge principalmente de la necesidad de encontrar una solución adecuada al problema de estancamiento de desarrollo, producto de la concentración político-económico, que ha llevado a un desequilibrio del sistema socio económico. La nueva política debe intentar un sistema de integración, con la eli-

minación de los desequilibrios existentes en el crecimiento del país, no sólo en términos económicos sociales sino también en la adecuada utilización del espacio económico nacional. El Plan en consecuencia debe definir una estrategia de desarrollo que permita la inclusión de un conjunto de acciones que viabilicen el cambio en los aspectos económicos y sociales de la sociedad ecuatoriana.

2.2 EL DIAGNOSTICO SOCIO ECONOMICO

Al Diagnóstico se le entiende como el "conjunto de estudios básicos sobre la realidad socio económica y física de la región, a través de la cual se obtiene la información necesaria para la formulación del Plan de Desarrollo" 2/, el concepto de diagnóstico implica por lo tanto la descripción de la realidad, y el análisis de los obstáculos y factores promotores del desarrollo y un análisis causal de los mismos.

La importancia del análisis causal surge de la visión profundizada de la naturaleza del desarrollo que se quiere implementar: al presente se ve, que los factores promotores de ese desarrollo forman una red profunda y complicada, que refleja la misma actividad humana, con relaciones causales que permiten determinar el grado de interrelaciones existentes. El diagnóstico debe proveer de información conducente al crecimiento y entendimiento de los mismos, analizar las interrelaciones existentes entre los elementos básicos de la sociedad detectando las limitaciones y potencialidades para el desarrollo.

Estos estudios cuantitativos y cualitativos de la situación existente y de las tendencias mediatas e inmediatas,

2/ Junta Nacional de Planificación. Guía Metodológica para la Elaboración de Planes Regionales, mayo de 1977

describen una realidad, en las cuales se fundamenta el análisis de los obstáculos y factores promotores del desarrollo. El diagnóstico así considerado que estudia los problemas fundamentales y sus causas próximas permite una visión profundizada de la misma naturaleza de la convivencia en una sociedad.

Entre los principales aspectos que toma en cuenta el diagnóstico para el examen de la situación presente y futura son: el análisis de las características del desarrollo anterior, las conclusiones acerca de los principales problemas y obstáculos al desarrollo; y, la elaboración de algunos elementos de prognosis.

En este contexto el examen de la situación pasada ofrece oportunidad para el acopio y sistematización de la información cuantitativa que resultan imprescindibles para las siguientes fases del proceso de planificación.

El análisis de las características de desarrollo anterior tendrían que comprender entre otras, una caracterización del ritmo de crecimiento -a lo largo de un período suficientemente significativo- del ingreso y la riqueza, y sus relaciones; de los cambios que haya ocurrido en la distribución del ingreso; de la influencia ejercida por el sector externo tanto a través de las transacciones corrientes como de los movimientos de capital; de la participación directa del sector público, sus fuentes de ingresos y distribución de gastos; de los desequilibrios observados, en términos de presiones inflacionarias, problemas de balances de pagos o diferenciaciones regionales muy acentuadas; y de una evaluación de la política económica que se ha seguido, su persistencia, sus orientaciones básicas y su eficacia. En particular, resultará esencial contar con informaciones sistemáticas sobre población y fuerza de trabajo, las condiciones de vida de la población, alimentación, vivienda, salud, educa-

ción, otros bienes y servicios de uso corriente.

2.2.1 La Prognosis

El estudio de las realidades de una sociedad dada y su proyección futura ofrece la oportunidad de dejar establecido los valores, los parámetros y las variables cuyo comportamiento futuro está pronosticado por los acontecimientos anteriores y actuales, y que difícilmente pueden influir de manera significativa a través de acciones planificadas que intenten alcanzar en un futuro inmediato un cambio.

De manera más global la prognosis se apoya en una proyección automática del crecimiento anterior, convirtiéndose en un cuadro demostrativo de lo que sería la economía del futuro si se mantienen los ritmos y modalidades de crecimiento.

Un análisis de este tipo, puede contribuir a precisar los principales problemas de obstáculo que probablemente se presenten, e igualmente permitirá precisar las modificaciones que deberán influir en las relaciones del modelo económico social que está en vigencia, cuyo comportamiento difícilmente podrá seguir las tendencias habituales; vale en este momento demostrar lo indicado a través de un ejemplo: la elasticidad de ingreso de los precios del petróleo de las exportaciones, la relación producto capital y/o la relación de precios en el intercambio internacional, no son relaciones estáticas, sino que varían de acuerdo a influencia de factores exógenos y endógenos en cada una de las economías. En suma la elaboración del diagnóstico está encaminada a la sistematización de informaciones cuantitativas sobre la situación presente y sus tendencias como a precisar sus principales obstáculos de desarrollo y a lograr un crecimiento más acelerado. Y la prognosis que es un análisis de proyec

ción de ese diagnóstico que puede precisar los problemas de obstáculos que se presenten en un futuro mediano, en base del cual posiblemente tendrán que modificarse algunas relaciones que afectan al desarrollo nacional.

2.2.2 La Ejecución del Diagnóstico

Para llevar a cabo la ejecución misma del diagnóstico es importante partir del análisis de la situación nacional en la cual se determina la validez del estudio en base a sectores específicos o áreas geográficas determinadas. Para lograr este cometido es trascendental establecer los instrumentos específicos y fundamentales para su realización. Los objetivos propuestos se reflejan a través del valor del estudio que se apoyan en los diferentes puntos.

- Análisis de la situación histórica estructural del país, que debe realizarse en base a una recopilación informativa que permita el conocimiento básico. Esta recopilación tiene relaciones fundamentales con los aspectos económicos existentes y con la política general del país.

- Estudio crítico e interpretativo de la situación y de su evolución histórica, el mismo que nos permitirá detectar los principales obstáculos y problemas que se oponen al desarrollo, El estudio y la aprehensión de esta realidad permitirá la formulación de la primera hipótesis de trabajo.

- Establecimiento de hipótesis preliminares y variables. El análisis de la situación histórica y el pleno conocimiento de la realidad permiten la formulación de hipótesis que explican el funcionamiento de la sociedad y sus tendencias señalando a priori los aspectos positivos y negativos que se oponen al logro del desa-

rrollo. Esta etapa del diagnóstico, es el inicio del proceso de investigación, en el cual se ubican los hechos más prominentes que se constituyen la base del conocimiento científico, cuyo valor dependerá del nivel explicativo y de la concordancia que puede tener la hipótesis con la realidad observada.

- Determinación de los métodos y técnicas que tienen íntima relación con el marco teórico, las hipótesis y las variables. En la elaboración de los diagnósticos normativos se utilizó la combinación del método y técnicas que procuraban la optimización de los resultados, en base al método de aproximación sucesiva que en el caso del diagnóstico interpreta la problemática, partiendo del conocimiento básico de la realidad nacional, y concluyendo en un conocimiento complejo de la situación descrita.

- Las técnicas empleadas comprenden la elaboración y sistematización de fichas de investigación, guías de observación, encuestas locales y nacionales, entrevistas y fichas bibliográficas. El análisis de los instrumentos indicados permitirán la conformación de una realidad específica, en base de la cual se implementarán las medidas pertinentes para variarla.

- Recopilación y sistematización de la información necesaria para la complementación del diagnóstico, dentro de una identificación de las variables económicas y sociales que son estudiadas en la hipótesis. Las informaciones permitirán una mayor comprensión y la similitud que exista en la realidad, de la cual se establecerán diferencias y contradicciones. Este tipo de análisis dará lugar a verificar y modificar las hipótesis señaladas.

- Síntesis de la información y reformulación de las hipótesis, del análisis de la informama

ción existente y luego de realizar la primera aproximación con la realidad a ser estudiada en su estructura y funcionamiento, se establece una hipótesis preliminar a fin de orientar el estudio, obteniéndose de ella una versión preliminar del diagnóstico que comprenderá una interpretación histórica, la definición de objetivos y los lineamientos de estrategias y metas.

- Análisis de la información, considerado como el último paso que describe la situación final en base a la información recogida y tabulada. Esta información analiza la situación y las tendencias que explican el funcionamiento e interpretan el derrotero que seguirá la economía nacional. Para lograr lo expuesto se elabora una prognosis de la realidad esperada..

2.2.3 Características del Diagnóstico

Una de las características principales del diagnóstico es la de entregar un sólido conocimiento de la realidad estudiada, sus problemas y virtudes, aspectos estos que permitirán la formulación de políticas, las que a su vez tenderán a cambiar la marcha de la economía y de la sociedad ecuatoriana. En este sentido se deben definir los elementos básicos del nuevo reordenamiento social y sus relaciones históricas; los diagnósticos dentro de este enfoque, deben caracterizarse por ser:

- Universales. Considerando en el sentido más amplio al diagnóstico, lo cual implica abarcar todos los elementos y las relaciones fundamentales del sistema socio económico del país.

- Interpretativo. En la medida que estudia objetivamente la realidad, basándose en el esclarecimiento de la causalidad de los fenómenos que se

suceden en la sociedad ecuatoriana.

- Diferenciador. Su análisis debe permitir, distinguir y analizar los fenómenos observados y establecer sus cognotaciones que pueden en un momento dado determinar factores adversos en la sociedad ecuatoriana.

- Histórico. Que se basa en el estudio del proceso histórico que sitúa las causas originales de la situación actual.

De las características anotadas, se deducen que los diagnósticos son fundamentalmente críticos, y que procuran crear las condiciones favorables para una activa participación de las fuerzas sociales generando al mismo tiempo una explicación racional de los fenómenos y problemas de la sociedad que se estudia.

2.2.4 Síntesis del Diagnóstico

El diagnóstico se sintetiza en los siguientes aspectos:

- Integración, que es un conjunto coherente de estudios que se realizan durante la tarea del diagnóstico.

- Análisis integrado de las variables económicas y sociales más relevantes que influyen en el diagnóstico.

- Análisis de las relaciones intersectoriales, regionales y locales que influyen en el sistema socio económico.

- Delimitación de las áreas básicas de planifi-

cación (espaciales o sectoriales de desarrollo), con su problemática, limitaciones y sus potencialidades. En base a esta delimitación se identificarán posibles programas y proyectos.

2.2.5 La Metodología del Diagnóstico

El estudio sistemático de la realidad nacional y la identificación de los problemas se basan en el conocimiento de las siguientes variables:

- Análisis de las estructuras económicas vigentes, y de las realidades sectoriales. En base a las hipótesis de trabajo se lleva a cabo un estudio de la estructura socio económica con el objeto de tener una visión profundizada de la Nación. En el estudio se cubre las siguientes áreas:

. El sistema económico nacional y su funcionamiento incluyendo el análisis del desarrollo económico, del crecimiento, y una evaluación de las potencialidades económicas del país.

. Estructura de la tenencia y control de medios de producción, incluyendo medios de producción primaria de manufactura y comercio y servicios.

. La estructura socio cultural basada en una estructura etno-cultural, estructura urbano-rural, estructura demográfica, estratificación y organización social.

. La estructura administrativa y financiera con un análisis de su organización, funcionamiento y capacidad.

El estudio sistemático de todos estos antecedentes permitirán elaborar un conjunto de estudios sectoriales y espaciales que en última instancia generarán un conjunto coherente de información que permitirá una profundización del Diagnóstico.

- Análisis de los desequilibrios. En base a los estudios sectoriales específicos se determinarán los equilibrios y desequilibrios del sistema socio económico, que influyen de manera directa en la toma de decisiones. En este análisis de desequilibrios se incluyen los factores extra regionales o externos cuyo efecto se detecta en el corto y mediano plazos.

Dentro de este análisis se detectan a nivel de situación presente y de la situación esperada las influencias externas, que de alguna manera cohesionan el desenvolvimiento de las variables macro económicas, políticas y sociales, las mismas que redundarán en la marcha de la sociedad.

- Análisis de los factores de cambio social y de potencialidades y limitaciones del sistema socio económico de la Nación. Como fue expuesto, el diagnóstico intenta detectar los mecanismos a través de los cuales se puede lograr el desarrollo del país. Para este fin, es importante identificar los factores determinantes y dependientes del cambio social. El análisis incluye una explicación de las causas que son los factores que influyen en el proceso que ha conducido a la situación socio económica presente; en ellos se aprecia los obstáculos y factores que inciden de manera directa en el desarrollo.

- Síntesis espacial. En este análisis se estudia y se define la relación hombre espacio su interacción determina una forma de vida de acuerdo a los factores ecológicos que limitan el modo de producción, el mis-

mo que incide de manera directa en el comportamiento humano.

Determinado así el diagnóstico socio económico, en todas sus actividades, y con el conocimiento cabal de las virtudes y problemas, así como de los cambios que se pueden operar a través de lograr implementar variaciones en la situación presente, surge la necesidad de implementar objetivos y estrategias de corto, mediano y largo plazos, las mismas que están en función directa con las áreas básicas y sectores de planificación.

Sin duda, para que el diagnóstico se constituya en un elemento dinamizador y se satisfagan plenamente los objetivos y las metas es necesario que las medidas y proyectos formen parte del programa trazado en el diagnóstico y que integra a aquellas fuerzas sociales capaces de controlar políticamente al resto de la sociedad. Esto significaría que un proceso de planificación carecería de operatividad si sólo se limitara a plantear objetivos, metas, políticas y proyectos, que estén al margen de las fuerzas sociales.

En suma, el diagnóstico está encaminado tanto a la sistematización de un cumulo de informaciones cuantitativas sobre la situación presente y sus tendencias, como a precisar los principales obstáculos a un crecimiento más acelerado, que contribuyan a definir una política de desarrollo planificado que se proponga disminuirlos o eliminarlos.

2.3 OBJETIVOS

Los objetivos son definidos como la expresión cualitativa de ciertos propósitos que se pretenden alcanzar en función de una situación considerada como normal o deseable en razón de la alternativa de desarrollo requerida y de la que se pretende alcanzar con la aplicación del Plan.

La definición preliminar de objetivo expuesta en su primera etapa, se apoya en las conclusiones del diagnóstico o en la consideración de varias alternativas de crecimiento o de desarrollo. En este contexto la señalización de objetivos se limita al escogitamiento de un determinado ritmo de crecimiento del producto global; de una cierta expansión del consumo o de cambios significativos en la distribución del ingreso procurando con ello mejorar las condiciones de vida y de desarrollo nacional.

La definición de objetivos conlleva alguna dificultad, toda vez que es necesario plasmar en un plazo, los resultados esperados; estos objetivos en consecuencia pueden ser de diferentes clases: económicos, sociales, políticos, permanentes y mediatos unificados divergentes generales, específicos, regionales, sectoriales; y en lo que tiene que ver al plazo de corto, mediano y largo plazos.

La elección de objetivos no son sino parte del estilo de desarrollo que se quiere implementar, consecuentemente la enunciación de objetivos implica describir el comportamiento que se espera para alcanzar el grado de satisfacción de las necesidades. Junto con los comportamientos se requiere además describir o demostrar la factibilidad física, la misma que se basa en una estrategia que va a satisfacer esos objetivos con la utilización de los recursos disponibles.

En síntesis se podría manifestar que existen objetivos de

variada finalidad, cuya identificación próxima está determinada por los propósitos, en este sentido es preciso que estos objetivos estén revestidos de la fuerza necesaria capaz de orientar todas las actividades que requieran para su propósito.

2.4 LA ESTRATEGIA

Considerada como el arte de preparar, controlar y aplicar los recursos, venciendo obstáculos que piden llegar a las metas, para lo cual establecen acciones fundamentales y prioritarias.

El diseño de una estrategia, constituye un nexo entre el conocimiento de orden actual de una sociedad, expuesta en el diagnóstico y los objetivos generales de desarrollo. Asimismo la estrategia se constituye en el marco fundamental en el cual se insertan las políticas económicas específicas.

En este sentido la estrategia es el procedimiento que implica un análisis de tipo comprensivo y permanente realizado con el propósito de identificar y establecer acciones fundamentales que deberán ser introducidas durante el período de planificación.

Para la elaboración de estrategias es necesario conocer los recursos disponibles, conocer la realidad socio - económica expuesta en el diagnóstico, y tener una idea clara de las prioridades para el desarrollo, suponiendo que ya se han de finido los objetivos. En consecuencia define el tipo y la secuencia de acciones específicas y estratégicas en términos de espacio, tiempo y sector socio económico para alcanzar los objetivos.

La estrategia contiene de esta manera los grandes lineamien-

tos de áreas y puntos de acción en base del cual se elabore un plan en términos más exactos.

2.5 REFORMAS ESTRUCTURALES

Los planes de desarrollo generalmente procuran un cambio social por la vía democrática, que son cambios que lenta y gradualmente se producen en la sociedad con el transcurso del tiempo; sin embargo, la planificación concibe que es importante reestructurar, profundamente algunos lineamientos de política, que mantienen un status quo tradicional e inoperante y que no permite el rápido y progresivo cambio de la sociedad.

Las reformas estructurales están en íntima relación con los objetivos, puesto que no es preciso lograrlo alcanzar sino se cambian las normas vigentes en una sociedad. Estas reformas pueden permitir un cambio sin desequilibrar la sociedad, la armonía se mantiene en vista de que el deficiente funcionamiento del sistema no está en relación con los cambios del modelo de desarrollo. En el Ecuador se ha llevado a efecto algunas reformas estructurales principalmente con lo que tiene que ver con el sistema tributario, al cual se quiere implementar cambios para viabilizar una más justa distribución del ingreso obligando a un mayor sacrificio a las masas de contribuyentes que se encuentran en una situación de privilegio; otras de las reformas es la administrativa, y se debe a que el Estado se ha modernizado acrecentando y diversificando sus funciones, con esta reforma se ha pretendido disminuir las deficiencias de la administración pública obligando a una modernización del servicio en procura de atender mejor los intereses particulares; existen igualmente otras reformas que tienen que ver con la situación agraria, la educativa y la política; reformas estas que tratan de actualizar los sistemas para con ello permitir el cumplimiento de los objetivos propuestos en el plan de de-

sarrollo.

2.6 METAS

No son sino la transformación de los objetivos en valores cuantificables. Las metas se alcanzan por 3 fases:

- En primer lugar se hace una transformación tentativa de los objetivos en metas sectoriales, las cuales se analizan en base a las proyecciones de coherencia y factibilidad de las mismas.

- En segundo lugar se compatibiliza las metas con los objetivos reajustándose estos de acuerdo a las necesidades.

- Como tercera fase se compatibiliza los objetivos nacionales con los objetivos regionales, sectoriales y locales.

El análisis de factibilidad de las metas cuantificadas incluyen un análisis de recursos financieros y tecnológicos necesarios directamente disponibles para la implementación del Plan. En el caso de un balance financiero negativo, será necesario efectuar un ajuste presupuestario, que incluya un mayor aporte financiero para la ejecución de las metas; sin embargo, cuando se trata de economías como el caso de la ecuatoriana que no tiene recursos, se deberán reevaluar las metas, para que éstas se ajusten a los montos financieros.

Igualmente las metas implican un gran esfuerzo nacional para lograr incrementar significativamente algunas variables, tal es el caso del producto interno bruto para lo cual se ha puesto en vigencia algunos proyectos que deberán incorporar el sistema productivo masas de recursos humanos y de capital para que éstos impacten significativamente en el funcionamiento de la economía. Las metas son compatibles con la estrategia, y solamente podrán alcanzarse y realizarse las

transformaciones en base a ampliar y mejorar las variables y los indicadores económicos y sociales. Igualmente las metas analizan la oferta y la demanda de una sociedad, el papel de las variables que incluyen en la demanda juegan un rol fundamental en el modelo, tal es el caso de la variable consumo, inversión, exportaciones e importaciones. Igualmente, es importante analizar el efecto que tienen las metas en el empleo, la balanza de pagos, en la evolución de la deuda externa, etc., que tiene que ver con el funcionamiento de la economía.

Las técnicas del Plan Económico tienen que ser examinadas, en función de las metas a alcanzarse, de lo contrario todas las modificaciones en su estructura deberán ser estudiadas de manera directa para la concreción de los objetivos.

2.7 POLITICAS

Se refiere al estudio de las formas y efectos de la intervención del Estado en la vida económica, con el objeto de conseguir determinados fines. La política de desarrollo también se inserta entre un diagnóstico y un conjunto de objetivos y en este caso es la expresión operacional completa de la estrategia. La política contempla en consecuencia conjunto de instrumentos o medidas de acción que en el marco de una estrategia son utilizados para alcanzar en un determinado tiempo un conjunto de objetivos.

Las políticas más importantes que se contempla dentro de un plan de desarrollo son las siguientes: la política de comercio exterior, la política de empleo, de reforma agraria, financiera, tributaria, de integración, política monetaria, y financiera, política de precios, política de remuneraciones.

Se debe considerar también un conjunto de políticas que complementen aquellas políticas de carácter nacional o secto-

rial. Estas son las políticas en el ámbito de la planificación regional a escala nacional que comprende dos grandes grupos de medidas:

- Las que se refieren a la asignación de recursos financieros; y,
- Las relaciones con instrumentos financieros destinadas a orientar a los agentes del sector privado, en aquellas partes del territorio que fueron beneficiadas de acuerdo a la estrategia del Plan.

Las políticas son de variada orden existiendo políticas económicas, sociales, sectoriales, las mismas que están de acuerdo al área de aplicación.

2.8 PROYECTOS FUNDAMENTALES

Los programas y proyectos tanto operativos como de inversión son los medios para lograr metas y objetivos del Plan. La identificación de programas y proyectos tienen principalmente tres fuentes: los programas y proyectos existentes; los listados de posibles proyectos y programas elaborados durante el análisis de las áreas básicas de planificación; y, los aportes locales.

Los proyectos existentes se analizan en cuanto a sus objetivos y diseño general. Este análisis tiene por objetivo coincidir con las prioridades y las metas establecidas en el Plan, la evaluación específica de proyectos en cuanto al éxito en lograr los objetivos se lleva a cabo como proyectos de estudio durante el diagnóstico.

El análisis de los proyectos existentes provee los elementos necesarios para decidir sobre la continuación, modificación o eliminación de tales proyectos.

Del listado de posibles proyectos por cada área básica de planificación se procede a seleccionar los proyectos que se encuentran relacionados con la estrategia y los objetivos generales de planificación, en este proceso se incluyen las propuestas de nuevos proyectos que recojan la iniciativa y las necesidades locales de las áreas o sectores de planificación.

Los proyectos así seleccionados se someterán a un análisis de factibilidad detallado en el cual se determina la viabilidad, su costo y su impacto económico y social para hacerlo más viable dentro de la formulación técnico administrativo.

2.9 EVALUACION DEL PLAN

Es necesario hacer una evaluación continua del plan, que en el caso ecuatoriano, para los últimos años se elaboró planes operativos, los cuales correspondían a un período anual, y estaban sujetos a evaluaciones permanentes, que permitían un cambio en las políticas, que no estaban en una relación directa, con los recursos, con las nuevas realidades, y con los obstáculos. Los planes operativos, si bien tuvieron eficacia en sus primeros años, se diluyeron en los años posteriores, debido fundamentalmente a que se constituyeron en acciones aritméticas que pretendían un equilibrio entre un presupuesto que no alcanzaba a satisfacer las demandas crecientes de los sectores, y las metas propuestas. Esta realidad tuvo que ver necesariamente con los problemas referentes a la devaluación monetaria. La evaluación total del plan se lo hace al finalizar el período para el cual tiene vigencia, logrando confrontar los efectos y alcance de su aplicación. Esta evaluación tiene como marco de referencia los objetivos y metas establecidas. El conocimiento de la situación actual se obtiene a través del seguimiento continuo de la evaluación de la sociedad que solo es posible es-

tablecerlo de acuerdo a estudios específicos. Estudios estos que deben integrarse en el próximo ejercicio como parte del Diagnóstico.

CAPITULO III

3. LA NUEVA METODOLOGIA PARA LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

3.1 ANTECEDENTES

El país vive una crisis de graves consecuencias . que incluye no solamente al sector económico, sino a la vida institucional de la Nación. Esta crisis se origina en un conjunto de factores estructurales que ho fueron corregidos en el momento oportuno, persistiendo sus secuelas en la vida institucional del país, cuyos defectos condenan a la mayoría de la población ecuatoriana a vivir en la más extrema pobreza.

Las políticas de desarrollo aplicadas en años anteriores, no han generado los frutos que se esperaba, prevaleciendo en la realidad ecuatoriana, factores estructurales inamovibles que impiden el real desarrollo del país.

A la situación descrita, se han sumado desde la época pasada, otros factores que ponen en peligro inminente la consecución de objetivos nacionales. La nueva dimensión que adquirió la crisis a partir de 1982, supera todas las condiciones previstas, sus efectos devastadores se reflejan en la aplicación del modelo neoliberal o monetarista adoptado por el gobierno anterior, el mismo que puso al descubierto, las verdaderas falencias del modelo económico que venía siendo aplicado, que careció de una rápida respuesta para repeler los efectos generados a través de las medidas de política económica, que encareció el nivel de vida e incrementó el endeudamiento externo, debilitando la acción del Estado.

El Gobierno de la Reconstrucción, a través de la implementación de las medidas del 11 de agosto de 1982, agravó la crisis estructural y deformó el ritmo de crecimiento. Estas me

didias de política tuvieron como corolario próximo incrementar la dependencia externa, y reforzar los modelos tradicionales en la estructura del poder nacional, incluyendo con ello el mejor reparto de la riqueza nacional.

En estas circunstancias el modelo de planificación vigente, de carácter normativo, careció de la capacidad técnica para responder los retos históricos, tanto internos como externos. La presencia de un sistema internacional injusto contribuyó a que las naciones desarrolladas y las entidades financieras externas se aprovechen de las debilidades producidas en el mercado nacional e internacional, poniendo en vigencia modelos financieros de carácter monopólico que disminuyeron la respuesta de las naciones pobres como la del Ecuador, tanto en el trato de la deuda externa como en el de las relaciones comerciales.

3.1.1 La crisis del modelo de planificación

La crisis del modelo de planificación normativo ha dado lugar a un nuevo modelo de planificación denominado "planificación situacional y estratégico", que se inscribe en el proceso de modernización del Estado. Esta respuesta a la crisis del modelo tradicional se basa en la planificación, en la cual se considera que los individuos por sí y en grupo generan una planificación, las misma que parte del análisis de los problemas fundamentales.

El modelo de planificación normativa tradicionalmente practicado, ha complementado su ciclo evolutivo, no sólo por el tiempo transcurrido sino preferentemente por los cambios experimentados por el país que se iniciaron en la década de los años setenta, teniendo como episodio fundamental el boom petrolero y el incremento de la crisis económica producida por el agresivo endeudamiento externo producido por la incipiente industrialización de sustitución, que hoy en día

se ha considerado como una grave amenaza a la convivencia social ecuatoriana, al haber pasado en un corto período de la bonanza a la crisis.

El modelo de crecimiento "Hacia adentro" impuesto en el modelo normativo, tuvo que soportar en los últimos años muchas vicisitudes que fueron agravándose con la presencia de problemas internos y externos que hoy se han agudizado a tal punto de considerarse en muchos casos como problemas infranqueables, debido a las diversas connotaciones que tienen.

La dependencia externa se ha intensificado y han inducido a la economía nacional, a gestar un modelo de crecimiento "Hacia afuera", que carece de respuesta, debido a que en el mundo exterior la crisis financiera repercute con efectos multiplicadores, influyendo en los mercados monetarios, con lo cual se ha atrofiado las relaciones financieras necesarias para el crecimiento de los países en vías de desarrollo.

Ante estos acontecimientos, la planificación normativa, impuesta desde 1954 a perdido espacio y credibilidad, la sociedad ante esta dura realidad, ha exigido al Estado un replanteo en el método de planificación, que supere los grandes obstáculos de la sociedad ecuatoriana. La nueva planificación deberá integrar una solución práctica, a la técnica y a la política, a los actores y a los sectores que intervienen en el convivir nacional a fin de buscar nuevos derroteros de progreso y bienestar.

El duro impacto de la crisis económica puso a descubierto todos los efectos del estilo tradicional de desarrollo, el CONADE, en los últimos años de su gestión planificadora tuvo que implementar algunos cambios en la planificación de corto y mediano plazos. Se pasó de una planificación de grandes objetivos a una planificación coyuntural denominada de operación anual, que impuso una nueva técnica basada en

el seguimiento aritmético de los logros a alcanzarse, los cuales sólo se podían medir a través de los desembolsos financieros aceptados.

El duro trabajo realizado por el CONADE a través de 35 años de planificación impuso algunos cambios radicales en la estructura vigente desde 1954. Sin embargo, la mayoría de cambios no tuvieron una contundencia necesaria para captar e influir en las decisiones políticas básicas, a fin de que se realicen los cambios estructurales requeridos. Existieron y existen factores que han interrumpido e impedido la acción sistemática de la planificación, que ha creído conveniente llegar a un modelo económico y con variables, como una justa distribución de la riqueza a una amplia población.

Las políticas impulsadas a través de los modelos tradicionales no lograron en consecuencia superar la situación de subdesarrollo y de pobreza crítica en que se debate la mayoría de la población ecuatoriana, ésta más bien adquirió una mayor dimensión si se analiza los efectos de la crisis económica de 1982 que agravó de manera directa la situación de las grandes mayorías. Las políticas de carácter neoliberal implementadas dejaron de lado a la planificación y al organismo planificador e impusieron la vigencia plena del modelo inspirado en el libre mercado.

En este contexto la actividad planificadora perdió horizonte, y se le separó de las decisiones económicas del país. La actuación del organismo planificador como mero espectador coincidió con el desarrollo de la crisis. En esta situación el CONADE, que mantenía una estructura económica específica, dejó de irradiar sus efectos benéficos, y se impusieron los efectos de la crisis, produciendo rápidamente un estancamiento en el débil crecimiento económico, demostrando con ello no solamente que existía el agotamiento del sistema de planificación que no respondió a las expectati-

vas, sino la decisión de tipo político de no encadenarse a los lineamientos planificados.

La planificación en el momento actual ha perdido credibilidad en la sociedad ecuatoriana, el replanteo en la concepción del manejo económico es importante, el mismo que debe hacerse rescatando las experiencias positivas e integrando a los actores en el nuevo modelo de la planificación situacional y estratégica.

3.1.2 Objetivos y lineamientos básicos del Gobierno

El Gobierno Nacional, ha considerado a la planificación como un instrumento esencialmente democrático que sintetiza plenamente las aspiraciones y propósitos de nuestro país. En este nuevo enfoque, la planificación no sólo que requiere de un nuevo marco teórico, que haga posibles nuevas y variadas soluciones, sino que su impulso debe dirigirse a dar solución inmediata a los grandes problemas nacionales, tal es el caso de mejorar la distribución del ingreso nacional y fomentar la protección a la población marginal.

El Gobierno Nacional consciente de la crisis, y de sus raíces ha planteado como objetivos de Gobierno los siguientes: 3/

- Consolidar y profundizar realmente el sistema democrático del país.

Este objetivo supone desplegar una estrategia en el doble sentido: primero, rediseñar las funciones y la acción de los órganos del Estado y procurar su adecuación al modelo de de

3/ Plan de Gobierno de la Izquierda Democrática

sarrollo propuesto, buscando la formación de un Estado nacional, que asegure la cooperación social en función de los intereses populares y la afirmación de la soberanía; y, segundo afrontar con equidad y decisión la crisis que vive el país y movilizar en forma solidaria los esfuerzos necesarios para superarla, restableciendo el pleno funcionamiento de las instituciones de la democracia, fortaleciendo los gobiernos seccionales y apoyando el desarrollo de las formas de representabilidad política.

- Sentar las bases para el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo.

Se presupone un modelo que privilegie el crecimiento del mercado interno, la producción de bienes esenciales para la producción y el fortalecimiento de la capacidad productiva y de exportación, así como de la autonomía nacional, de modo de promover la integración de los ecuatorianos, y la incorporación de los marginados a los beneficios del desarrollo.

- Reactivación económica con criterio nacional y democrático.

La política de Reactivación debe conducir a recuperar el crecimiento económico, con una distribución más equitativa de sus beneficios a fin de sentar las bases para un desarrollo autónomo y sostenido de la economía, y la estabilidad de la democracia, guardando una adecuada coordinación y coherencia entre las políticas de corto plazo y las dirigidas a superar los obstáculos estructurales.

- Realizar una política exterior democrática, soberana e independiente.

La acción en este caso debe orientarse primordialmente a la

recuperación de la dignidad, seriedad y respetabilidad de la política e imagen internacional del Ecuador, tan gravemente afectadas por el régimen anterior.

Por ello, se aplicará una política exterior basada en la Constitución de la República y en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

- Orientar la economía y la sociedad hacia la creación y mantenimiento del empleo.

Frente a la crisis es un imperativo moral y ético, además de una obligación económica y social, reducir sustancialmente el desempleo y subempleo como forma que permita a la sociedad ecuatoriana reactivar la economía y avanzar en el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo.

- Impulsar la integración democrática de las regiones.

Superar el esquema prevaleciente de desarrollo polarizado propiciando la satisfacción de las necesidades e intereses de las regiones tradicionalmente marginadas, su incorporación a la economía y vida nacionales, y su participación en las decisiones fundamentales del país.

- Impulsar la democracia social sobre las mayorías nacionales.

Armonizar la política social como la política económica, asegurar la eficiente prestación de servicios sociales, que consoliden el movimiento popular, promover la concertación social y política e incorporar a los sectores marginados a la vida democrática del país.

- Valorar la cultura popular y democratizar el acceso a los bienes culturales.

- Erradicar la discriminación de la cultura popular y fomentar la expresión de todas sus manifestaciones para lograr un desarrollo cultural democrático y nacional.

Los lineamientos expuestos en el Plan de Gobierno, han sido tomados adecuadamente en el nuevo Plan de Desarrollo, los mismos que afinados a través de los diagnósticos en la nueva dimensión económica que se persigue, y que se deberá aplicar en el período de 1989-1992, incorporará innovaciones técnicas, y la presencia de actores sociales que sumidos en un proceso de reflexión deberán establecer no sólo la problemática por sectores como antiguamente se conocía sino que su análisis deberá afincarse a determinar los grandes problemas y asuntos críticos dentro de un enfoque situacional y estratégico.

El CONADE, para este período ha planteado tres planes, el de Emergencia, el Plan Nacional Económico y Social de 1989 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1992. En este período democrático se ha previsto la vigencia de un Plan de Transición, el cual es una aproximación híbrida de dos metodologías que han conformado un plan que media entre la planificación normativa y la planificación estratégica situacional. Este plan recogerá los fundamentos esenciales de las metodologías enunciadas.

El nuevo enfoque de planificación no sólo que requiere del concurso de todos, sino que necesita de nuevos y renovados sistemas de trabajo que hagan posible encontrar variadas alternativas para la solución de los graves problemas nacionales en los que se destaca con luz propia la mala distribución de los ingresos nacionales, la protección a la población más pobre, y principalmente la defensa de los recursos

naturales. La nueva planificación entonces persigue impulsar los deberes cívicos y patrióticos de la población ecuatoriana que deberán incluirse en la elaboración de los planes enunciados: el Plan de Emergencia que fue elaborado para responder las expectativas en los últimos cuatro meses de 1988, el mismo que sirvió para hacer frente a los desequilibrios principales de nuestra economía y propuso acciones para controlar los grandes problemas: inflación, empleo, déficit fiscal, etc., compatibilizando las políticas coyunturales con los diferentes programas y proyectos de los principales sectores económicos.

El objetivo fundamental de este Plan de Emergencia fue plantearse una política que estabilice la economía y que compatibilice el crecimiento con el desarrollo externo. Esto es, generar una búsqueda y un ajuste en el crecimiento basado en un carácter expansivo de las exportaciones.

El Plan Nacional Económico y Social de 1989 presenta características esencialmente dirigidas a complementar las acciones de reajuste macroeconómico, pero al mismo tiempo, procura iniciar un proceso selectivo de reactivación de las actividades productivas mediante la incorporación de grupos marginales a la producción de alimentos y otros bienes que mejoren la satisfacción de las necesidades primarias de los grupos más afectados por la crisis. Además en este Plan se sentará las bases para lograr una eficiente correlación entre las políticas de corto plazo, de carácter instrumentalistas y las de mediano plazo, orientadas a generar cambios sustanciales que estimularán el desarrollo y el crecimiento productivo, otorgando primera prioridad al mejoramiento de la satisfacción de las necesidades básicas.

El Plan de Desarrollo Económico Social para 1990-92 se inscribe de lleno en el concepto del nuevo modelo de desarrollo, sobre esta base se estructurarán la actuación de los

principales sectores y el uso más eficiente de la infraestructura existente, así como la plena utilización de la capacidad instalada en los sectores productivos.

El propósito fundamental de este Plan, es el de promover la recuperación de los niveles de bienestar perdidos desde 1980. Para lograr este objetivo se ha creído conveniente considerar la ampliación, la reorientación y la modernización del aparato productivo y distributivo del país aprovechando de los recursos disponibles y las oportunidades que para este efecto se producen.

3.2 EL DIAGNOSTICO SOCIO ECONOMICO

En la nueva metodología la elaboración de los Planes de Desarrollo deben tomar en cuenta el diagnóstico, como una etapa explicativa de los fenómenos sociales agrupados en un listado descriptivo. En el Ecuador el estudio global del diagnóstico permitió conocer tanto las características generales de las crisis como las específicas de los sectores estratégicos del desarrollo nacional.

La implementación metodológica parte de la definición de objetivos permanentes de la sociedad ecuatoriana. expuestos a través de la elaboración de una imagen objetivo que contiene los objetivos permanentes expuestos en la Constitución ecuatoriana que se sintetizan en la justicia social, la democracia, la integración territorial, la integridad territorial, la soberanía, etc.

El diagnóstico desarrollado para la ejecución de las políticas de Gobierno en el nuevo Plan se sintetizan en el estudio de los puntos principales que se tomarán en cuenta de forma analítica, los mismos que son producto a su vez de la definición a priori de los problemas críticos más sobresalientes de la realidad nacional.

El diagnóstico propuesto contiene las siguientes etapas: una descripción de la realidad diagnosticada, y una explicación de las causas que han determinado las situaciones pasadas y que han configurado la actual. Este estudio deberá tomar en cuenta la experiencia del planificador, y el conocimiento que tenga éste de la realidad estudiada.

La tesis interpretativa o modelo analítico de la realidad diagnosticada y de sus tendencias en el corto, mediano y largo plazos determinará una respuesta de la sociedad que se quiere alcanzar en base a la interrelación con la capacidad de producción de bienes y servicios. De este estudio se llegará en última instancia a priorizar los principales problemas detectados en los diferentes sectores; problemas estos que determinarán en un segundo documento la elaboración de las estrategias que no son otra cosa que las propuestas de política económica.

El sistema de planificación que se ha adoptado para la elaboración para los nuevos planes de desarrollo, se basan en la aplicación del método "PES" que no es otra cosa que la planificación estratégica situacional, considerada al más alto nivel. A este nivel superior dentro de la familia del modelo le siguen otros niveles de planificación como el "ZOPP" que es un método de planificación por proyectos orientados hacia objetivos. En este método al proyecto se lo entiende como cualquier tarea humana creativa.

En tercer lugar se encuentra el método "MAPP", o método "ALTADIR" de planificación popular que se utiliza efectivamente en las propuestas de democratización y participación popular.

Los tres métodos expuestos constituyen una familia y parten de un mismo principio, su diferenciación está determinada por el nivel o grado de complejidad.

Es importante anotar, que la planificación en su primer intento, ha tomado en cuenta los dos métodos iniciales ubicándose ésta en dos niveles de complejidad.

3.2.1 Características generales del diagnóstico

El diagnóstico inicial tiene como punto de partida el estudio de un período de tiempo determinado en el cual se fijarán los elementos fundamentales que incidieron de manera directa en el desarrollo de la situación que se quiere conocer; para el efecto se requiere de:

- Una descripción de la realidad dada en las condiciones pasadas y actuales.

- Explicación de las causas que han determinado esas situaciones con la precisión de la situación actual.

- La tesis interpretativa o modelo analítico de la realidad diagnosticada y sus tendencias en el corto plazo.

- La estimación de la respuesta que tendría en la economía nacional de persistir las condiciones actuales, en los sectores de producción de bienes y servicios.

- La identificación de los problemas críticos, de cada sector con una aproximación en la identificación de los actores.

La consideración esquemática que debe seguir el diagnóstico expuesto, permitirá la interrelación de las dos metodologías expuestas (normativa y situacional), la primera partirá de una relación sectorial de la realidad que tiene que

ver con la problemática mantenida en los sectores críticos, estableciendo para el efecto escenarios que integrarán a la economía nacional en modelos de simulación.

La crisis de la economía vista a través de los escenarios tanto en el ámbito interno como en el externo, con las repercusiones que éstos tienen en algunos sectores específicos (petrolero, comercio internacional, etc.), determinarán las posibilidades que tiene la economía nacional, para salir de la crisis o para mantenerse en ella si no varía el status quo de la presente realidad.

La elaboración de los diagnósticos, bajo el esquema normativo, siempre se constituyeron en métodos de análisis que no perturbaron la situación real, en consecuencia la elaboración de una visión panorámica no exhibió a la problemática expuesta a variaciones estructurales, la única utilidad que expresó el diagnóstico normativo es el acercamiento a una realidad; realidad ésta que tiene cuatro elementos en el diagnóstico situacional y estratégico y que son:

- La apreciación de coyuntura;
- La pre-evaluación de las decisiones posibles;
- La toma de decisiones y ejecución;
- La post-evaluación de las decisiones tomadas o de la apreciación de la nueva situación.

La organización de los cuatro submomentos anotados conciben el nuevo proceso y permiten llegar a una visión situacional que analizada al interior de la coyuntura nacional permitirá captar una realidad y las posibles soluciones a los problemas anotados en la evaluación. La pre-evaluación que es una etapa inicial hace que las decisiones posibles sean seleccionadas a través de operaciones y acciones mucho más eficaces para enfrentar la coyuntura, y para aproximarse a los objetivos del Plan.

En este marco de acción el estudio de las coyunturas de los sectores básicos permitirá tener una aproximación a los problemas nacionales, apreciándose de manera directa la proyección que tendrían éstos de mantener las condiciones, los problemas existentes.

3.2.2 Diagnóstico de los sectores básicos

Los diagnósticos de los sectores básicos en nuestra economía se deben elaborar en base al conocimiento de las condiciones imperantes; se señalarán de manera directa los problemas existentes, seleccionándose los más críticos que influyen en las decisiones de estos sectores.

Estos diagnósticos deberán tomar en cuenta de manera directa a los siguientes sectores y dentro de ellos los aspectos más importantes que influyen en las decisiones coyunturales: 4/

- Sectores productivos

- . Agropecuario:
 - agrícola
 - pecuario
 - silvícola
 - riego
- . Pesca
- . Petróleo
- . Minería
- . Manufactura
- . Grande y mediana industria
- pequeña industria
- artesanía

4/ CONADE, Directivas de Trabajo. Tareas a cumplir para el Plan 1989-1992

- . Turismo
- . Comercio
- . Construcción

- Sectores sociales
 - . Educación:
 - pre-primaria
 - primaria
 - media
 - superior:
 - formal
 - abierta
 - especial
 - capacitación
 - alfabetización
 - infraestructura educativa
 - reforma educativa
 - . Salud
 - . Seguridad Social
 - . Bienestar Social:
 - protección de menores
 - protección de ancianos
 - prevención y rehabilitación social

- Sectores de servicios
 - . Comercio
 - . Financiero

- Infraestructura Física
 - . Agua potable
 - . Alcantarillado
 - . Vivienda

- Infraestructura Económica

- . Transporte:
 - automotor
 - ferrocarrilero
 - aéreo
 - acuático:
 - fluvial
 - marítimo
- . Comunicaciones
- . Energía:
 - hidrocarburos
 - eléctrica
 - no convencional
- . Infraestructura de riego
- . Vialidad

- Problemas Integrados

- . Planificación:
 - Desarrollo regional
 - Desarrollo provincial
 - Desarrollo urbano
- . Proyectos Económicos:
 - Desarrollo rural
 - Desarrollo rural integral
 - Reforma agraria y colonización
 - Conservación y recuperación de suelos
 - Comercialización
- . Recursos hídricos
- . Proyectos sociales:
 - Cultura
 - Seguridad Alimentaria
- . Proyectos generales:
 - Ciencia y Tecnología
 - Recursos Naturales y Medio Ambiente

En los sectores anotados es importante manifestar que el análisis y el diagnóstico de la realidad ecuatoriana determinó los siguientes problemas: 5/

- Problemas económicos:

- . Déficit fiscal
- . Deuda Externa
- . Balanza comercial de servicios
- . Intermediación financiera
- . Inflación
- . Erosión y deforestación
- . Comercialización
- . Desequilibrio regional
- . Desequilibrio urbano-rural

- Problemas sociales:

- . Empleo-desempleo
- . Disminución de la capacidad adquisitiva
- . Analfabetismo
- . Desnutrición
- . Pobreza absoluta
- . Déficit en vivienda

3.2.3 El Diagnóstico del sector externo

El estudio del sector externo, tiene mucha importancia en la nueva planificación, las restricciones de origen externo que han influido de manera decisiva en la economía ecuatoriana adquirieron dimensiones adversas a partir de los años ochenta. El abultado endeudamiento, res

5/ CONADE, Directivas de Trabajo. Plan 1989-1992

tringió el crecimiento económico generando un alto grado de incertidumbre en el régimen comercial y financiero, que se reflejó en otros factores, como las tasas de cambio, la intensificación de los factores proteccionistas y en los niveles de comercio. Factores éstos que presionaron para que las relaciones comerciales internacionales, disminuyan drásticamente generando una recesión económica y una pérdida de los mercados tradicionales. Sin embargo, es loable el esfuerzo generado por el país con el objeto de conseguir nuevos mercados, principalmente para los productos no tradicionales, que a partir de 1985, tuvieron un repunte significativo, pero que no lograron asegurar permanentemente los mercados por los bajos niveles de intercambio a los cuales se sometieron.

En el nuevo estilo de planificación se debe reforzar y fortalecer el comercio externo dándole mayor énfasis al incremento y diversificación a las exportaciones.

Dentro del rubro importaciones este debe modificarse gradualmente a través de las nuevas estructuras de consumo, reduciendo las de carácter suntuario, lo que conllevaría a disminuir la alta propensión de importaciones no calificadas.

Entendido el diagnóstico externo desde este enfoque, éste debe reorientarse y contrarrestar los desajustes básicos de la economía exterior ecuatoriana, creando las bases que configuren una nueva imagen comercial que priorice las exportaciones en base al conocimiento del mercado internacional.

Igualmente al afrontar el problema de la deuda externa, el nuevo reordenamiento sobre la base del pago de la deuda social y de las necesidades de crecimiento interno, deben llevar a optimizar los recursos internos, a fin de utilizar adecuadamente los nuevos recursos frescos que logren y faci-

liten el desarrollo nacional, al mismo tiempo que permita el pago racional de montos de deuda que no impidan el crecimiento.

Dentro del estudio del sector externo, y ante la necesidad de mantener una imagen digna en el ámbito internacional, es importante afianzar las relaciones internacionales en los ámbitos continental y mundial. Dentro de este contexto el Ecuador ha comenzado a generar una nueva política de inserción en las relaciones internacionales en donde el incremento de la presencia nacional dará un nuevo espíritu a la necesidad, de integrarse adecuadamente con los países latinoamericanos, con los cuales, se logre instituir en un futuro mediato un nuevo orden internacional que reconozca los principios básicos del derecho de los pueblos soberanos.

Para lograr estos objetivos es necesario fortalecer la presencia nacional en todos los foros, con lo cual se refuerce los lazos de amistad y colaboración, esto será posible a través del cumplimiento de los convenios y tratados celebrados en el ámbito latinoamericano y mundial, tratados en los que destacan los esquemas de integración regional como el SELA, la ALADI y el PACTO ANDINO, entre otros.

3.2.4 Visión del escenario internacional

El escenario internacional tiene notable importancia en la economía ecuatoriana. La actual coyuntura exhibe como sus rasgos más característicos una profunda crisis del sistema capitalista mundial. Crisis que comienza a manifestarse a partir de la guerra del precio del petróleo, que conjuga problemas estructurales de sobre-endeudamiento y abundancia de capital. Estos factores han generado un conjunto de problemas, que se han trasladado de la esfera económica a la esfera política y que hoy son catalogados como estructurales, al considerar que la descomposi-

ción del Sistema Monetario Internacional, la crisis de la oferta de materias primas y de los energéticos y la inflación a escala mundial afectan de manera general a los países del mundo y de manera particular a los que se encuentran en vías de desarrollo, sometiéndoles a profundos desequilibrios y consecuentemente a crisis.

Los acuciantes problemas del modelo capitalista, no significaron la presencia de un colapso definitivo, sino más bien una nueva correlación de fuerzas iniciada por la formidable expansión de las empresas transnacionales, que han generado una recuperación en el área europea y un acelerado crecimiento en las economías del sur-este asiático, fenómeno este último que fuera sustentado y patrocinado por los Estados Unidos en beneficio de Corea, Hong Kong, Taiwan y otros.

La nueva estructura del poder actual viene siendo caracterizado por el surgimiento de un sistema multipolar en la que predomina una diversidad de países, desempeñando papeles preponderantes con nuevos esquemas de tecnología y desarrollo.

El Ecuador dada su posición geográfica se encuentra tradicionalmente subordinado a una esfera occidental, con la cual presenta relaciones comerciales de profunda deficiencias, las cuales afectan de manera directa su nivel de crecimiento, con un intercambio desigual en los niveles de comercio.

La deuda externa y las deficientes relaciones de intercambio comercial han incidido de manera directa para que el país no pueda salir de su estancamiento. Sin embargo es importante anotar la presencia del país en las nuevas relaciones internacionales que se están gestando tomando como base la cuenca del Pacífico, en la cual es preciso que el país juegue una acción sustantiva en base a generar nuevas rela-

ciones internacionales que se están gestando tomando como base la cuenca del Pacífico, en el cual es preciso que el país juegue una acción sustantiva en base a generar nuevas relaciones comerciales con los países asiáticos.

3.3 PROBLEMAS FUNDAMENTALES

Desde el nuevo enfoque dado por el diagnóstico situacional y estratégico, el estudio y conocimiento de la realidad ecuatoriana debe ser expresado a través de proyectos que le permitan evacuar los problemas críticos por los que atraviesa el Estado. El Gobierno Nacional frente a esta realidad ha creído conveniente imponer una nueva mecánica en la elaboración del diagnóstico, ésta tiene como base la detección de problemas críticos.

El conocimiento de los problemas harán posible detectar las restricciones del desarrollo que están vigentes en la sociedad ecuatoriana. Es importante que estas restricciones sean tomadas en cuenta a través de un listado que integre los problemas fundamentales y permitan la clasificación de los mismos, de acuerdo al impacto que tengan en la marcha de la economía. De esta manera los problemas detectados se agruparán siguiendo la clásica metodología de sectores económicos.

3.3.1 Identificación de problemas fundamentales

El proceso completo de planificación se inicia con la determinación de los problemas a través de un inventario que contemple la preparación de la matriz ZOPP 6/ que es una de las formas de planificar actividades a partir

6/ GTZ. ZOPP, Introducción al Método

de objetivos. Su enfoque está dado por el análisis de los problemas básicos, y por un equipo integrado (equipo planificador). El equipo debe conocer con cierto grado de profundidad el tema a tratarse, y sus discusiones lo harán en base a sesiones de trabajo, en las cuales cada uno de los problemas serán discutidos en forma puntual, aceptando o rechazando los planteamientos que se hagan de los problemas que afectan a la economía. Cada formulación del problema aceptado en la metodología, conforma una tarjeta que va adecuando a un conjunto de problemas que tienen una relación íntima. Este proceso permite cuantificar el aporte personal y conservar los resultados, al mismo tiempo que clarifica las relaciones existentes en los problemas expuestos a través del conjunto de tarjetas de un espectro denominado árbol del problema.

El proceso completo de planificación según este método contiene las siguientes fases: 7/

- Análisis de los participantes, que consiste en confeccionar una lista del grupo destinatario del proyecto y de todas las personas involucradas en él. Al término de esta fase el equipo de planificación discute los intereses y puntos de vista a los cuales debe dar prioridad al analizar los problemas.

- Análisis de los problemas, es una fase crucial del método ZOPP en esta fase se hace una descomposición detallada de todos los problemas que componen la problemática general a la cual estamos confrontados.

7/ Idem 6/

El primer paso de esta etapa consiste en la detección de los problemas que se inscriben en la tarjeta en términos negativos. Cuando se logra una definición concreta del problema central se le ubica en el centro de la problemática y se intenta explorar las causas directas y esenciales del problema así como sus efectos inmediatos más importantes.

La detección de problemas fundamentales, permitan al modelo la confección de un listado de personas e instituciones involucradas en los problemas que afectan de manera directa a cada uno de los sectores. En el caso ecuatoriano en el nuevo enfoque se ha logrado detectar los siguientes problemas:

- Indole económico:
 - . Aceleración de la inflación
 - . Deuda externa
 - . Condición actual de la balanza de pago
 - . Crisis fiscal

- Indole social:
 - . Incremento del desempleo
 - . Deterioro de los niveles de vida

- Políticos constitucionales:
 - . Centralización burocrática
 - . Débil presencia social

- Relaciones exteriores:
 - . Deterioro de la presencia internacional

Los problemas anotados deben ser formulados como estados negativos, discutiéndose la interrelación existente para poder definir el problema central. La actual situación de crisis, establece algunos problemas críticos que deberá enfrentar la economía nacional, para lo cual se deberá apli-

car un estudio puntual en base a la nueva metodología que medirá el grado que alcanzarían estos problemas de mantenerse invariables las situaciones que lo crearon. El avance del pensamiento económico y social ha demostrado a lo largo de los 30 últimos años que el trabajo sectorial o de especialización para resolver determinados problemas no es el más aceptado, toda vez que estos nuevos problemas tienen una reacción multisectorial, lo cual obliga a analizarlos bajo un enfoque integrado.

3.3.2 Análisis de las causas y efectos del problema central

El segundo paso del modelo, se refiere a realizar una consideración de cada problema central propuesto a fin de llegar a determinar los problemas críticos en base al espacio físico y a su contenido económico y social; asimismo a la relación directa con los intereses y problemas institucionales involucrados.

Al conjunto de problemas interrelacionados en este enfoque, se les ha denominado Arbol de problemas. La descomposición de los problemas que conforman la problemática nacional es importante para ello se explican las causas directas y esenciales así como los efectos inmediatos más importantes. El principio fundamental está determinado por la interacción de unos problemas con otros, los cuales a su vez producen o son efecto de otros problemas. Esta mecánica debe comprender que las causas de creación de unos problemas al interior de la causa pueden convertirse en efectos. La explicación mediata de esta interacción se aprecia a través del ordenamiento lógico que se va dando a los problemas detectados en el denominado Arbol de problemas, constituyendo en consecuencia grandes problemas denominados Mega - problemas los cuales se vuelven en el centro u origen, de las nuevas causas o de los nuevos problemas; causas si se mira hacia a-

bajo del problema central, y problemas si se toma la dirección contraria.

De la identificación de los problemas centrales, el grupo de trabajo elabora un Módulo que explica el problema crítico, o el conjunto de problemas que están interrelacionados los cuales aparecen con un problema central básico, la explicación de los problemas darán lugar a la formulación de proyectos de acción inmediata que puedan en el menor plazo constituirse en medidas de política económica, programas y/o proyectos de inversión.

En la presente fase de la elaboración, solamente debe dedicarse a la extensión y a la formulación de programas y/o proyectos específicos, que deberán formularse única y exclusivamente en función de las necesidades que se vaya a resolver.

El conjunto de problemas y sus interrelaciones, se les ha denominado Nudos críticos, que no son otros que los puntos de bifurcación y traslación de un problema en otros. Estos nudos críticos tienen que ser contemplados dentro del conjunto de medidas que van a ser tomados en cuenta al pasar de simples problemas a problemas fundamentales. El interés del planificador, está determinado en este estudio, a lograr un cambio que puede concretarse en la utilización de los factores más capaces de producir. El cambio buscado se sintetiza en lo siguiente: 8/

- Los proyectos de acciones producidas por las fuerzas sociales, mediante un cálculo de planificación o de manera improvisada.

8/ MATUS Carlos. Los Fundamentos de la Planificación Situacional. Parte II

- Tendencias situacionales donde no es posible distinguir a las fuerzas sociales causantes de esas tendencias, cambios en el escenario internacional, donde pueden producirse eventos con actores internacionales identificables o tendencias que le impriman movimiento a los elementos que expresan las relaciones entre la situación nacional y el escenario internacional.

El primer factor ha sido tomado en cuenta en la planificación normativa y hoy en día en la planificación situacional, a través de la concretización de programas y proyectos que emergen de manera directa de los mismos problemas establecidos, y que no son otros que los generados por la interacción de la realidad observada y de la nueva realidad esperada.

En cambio en el escenario internacional expuesto la transformación situacional supone la utilización, de nuevas modalidades en el comercio internacional en base a la aplicación de correctivos necesarios que pasan a ser las condiciones dominantes de la presente situación sin la articulación de las situaciones pasadas.

3.4 SEÑALAMIENTO DE OBJETIVOS

El señalamiento de objetivos en su primera aproximación parte de una situación inversa a lo expuesto inicialmente; la situación-objetivo marca la dirección, marca la situación y la estrategia que debe ser alcanzada en el corto y mediano plazos. En esta fase el problema central no es enfatizado, es transformado y puede incluso desaparecer si su inverso no resulta relevante. Los objetivos al constituirse vectores de resultados requieren de un conjunto de condiciones situacionales (reglas, acumulaciones y flujos), que determinan los resultados como complementos planteados en el objetivo.

Si se realiza un conjunto de acciones que nos permitirán de terminar los objetivos, el resultado será una red de estados positivos, en las que, las relaciones causa-efecto se transforman en relaciones medios-fines, con lo cual los factores o problemas expresados en términos negativos, son expresados hoy en términos positivos produciéndose un cambio sustancial en el Arbol de problemas anteriormente descrito. Lo importante de esta fase de planeamiento es el mantenimiento de la discusión apegada a la realidad y al análisis de la misma de modo que "los medios sean efectivamente manejados a fin de alcanzar los fines propuestos".

Los objetivos formulados pueden responder a los problemas puntuales o a los nudos críticos que no son sino "un conjunto sistemático que constituye la unidad modular de descripción de un proceso o de hechos en una explicación situacional en un espacio determinado. Cada nudo explicativo es un subproblema en relación al problema analizado, en consecuencia puede ser analizado con el mismo método de análisis del problema central". 9/

El examen de los objetivos alcanza en consecuencia una determinación básica en el espacio físico que debe ser considerada dentro de la perspectiva móvil de una situación dada, el tiempo real transcurre tanto para la situación inicial como para la situación propuesta a través de un objetivo, mantener una situación de relación estática implica no tomar en cuenta el cambio situacional, y por lo tanto no permitir alcanzar los objetivos.

El método propuesto admite en la práctica la posibilidad de reemplazar objetivos no aceptables derivados de una inver-

9/ Matus Carlos, Fundamentos de la Planificación Situacional. Parte II

sión de problemas por objetivos alternativos.

3.5 LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS

Del señalamiento de objetivos en cada uno de los módulos de trabajo se obtiene un conjunto de programas y proyectos que permiten estructurar en un futuro mediano un balance político, positivo, en los campos económicos, políticos y social,

La estrategia que tiene por fin mediano superar un ambiente negativo en base a cambiar los problemas planteados desechando las limitaciones que tendría el Estado para poder resolver los problemas planteados concibe a los objetivos, como la base fundamental para plantear planes y programas que les permita al Estado elevar la eficiencia dentro de las posibilidades económicas, políticas y sociales anotadas dentro de una esfera en las que puede desarrollarse.

La estrategia en el caso de la planificación situacional y estratégica ha planteado un conjunto de objetivos que para el caso del Ecuador son los siguientes: 10/

- Conciliar el programa de Gobierno con la realidad presentada y la actual correlación de fuerzas.
- Impedir que en los próximos años de Gobierno se de la desacumulación del poder político.
- Estructurar un balance político positivo de la acción del Gobierno.

10/ CONADE, Directrices de Trabajo

- Generar una posibilidad en la distribución del poder y crear la conciencia sobre las limitaciones para resolver los problemas, por la vía de la descentralización y creación de espacio de autogestión en base social.
- Iniciar un modelo de desarrollo basado en la eficacia.
- Elevar la capacidad operacional del Gobierno y del sector público.
- Procurar generar una alta prioridad al control del proceso inflacionario y sentar las bases de la reactivación económica.
- Priorizar en la estrategia la acción decidida hacia los grupos más pobres.

Estos objetivos planteados por el Gobierno Nacional, en el nuevo Plan de Desarrollo se ha constituido en los momentos estratégicos fundamentales, puesto que son la parte con que el Estado "prepara, controla y aplica los recursos, venciendo los obstáculos que impiden llegar a las metas estableciendo acciones fundamentales y prioritarias" 11/.

Dentro de este contenido resulta importante que el Gobierno Nacional y más concretamente el nuevo Plan de Desarrollo considera válido la aplicación de recursos de todo orden para vencer los problemas detectados en el análisis del diagnóstico anterior. En base del cual se concretarán acciones que se traducirán en los grandes objetivos de la estrategia y que son otros que:

11/ Junta Nacional de Planificación. Discusiones sobre Planificación. Simposium-diciembre 1977

- Recuperar la estabilidad económica nacional
- Profundizar la democracia política
- Impulsar la justicia social
- Sentar las bases para la reactivación económica

Para lograr estos objetivos, que son los objetivos nacionales actuales se han desarrollado programas y proyectos de acción que tienden a desarticular los problemas en la vida del Estado. Estos programas y proyectos, deberán considerar las limitaciones que tenga el país para su ejecución.

3.6 ELABORACION DE PPROGRAMAS, PROYECTOS Y ACCIONES

De los planteamientos realizados, al analizar los problemas en el Arbol de problemas y más tarde en el de objetivos, se estima que los programas considerados en el nuevo enfoque de planificación se encuentran concentrados en la matriz de planificación. La matriz de planificación que no es sino un cuadro de doble entrada, que se refiere a los problemas detectados en el diagnóstico, y a las posibles soluciones.

Los programas y proyectos presentan los impactos previstos o la anticipación de beneficios de su aplicación en forma de una condición futura claramente descrita. Los objetivos propuestos en esa etapa contribuyen de manera eficaz al logro de los objetivos superiores. Cada programa, proyecto se basa en un objetivo el cual será alcanzado en su aplicación.

3.6.1 Medidas de política

Esta tarea se orienta a confrontar la política económica o social definida a nivel sectorial, con proble-

mas integrados y problemas críticos, con la imagen objetivo y la estrategia de desarrollo que se planteó con anterioridad; la confrontación de estas acciones, permitirá tener una mayor coherencia entre el problema suscitado con las soluciones planteadas.

El diagnóstico económico y social estudiado llega a determinar conclusiones valederas en base de las cuales se procede a elaborar en detalle las medidas de política que debe adoptarse para reorientar los recursos y el comportamiento de los sectores a fin de alcanzar los objetivos propuestos.

Esta tarea que tiene por objeto reconocer cuáles son las medidas que deben derogarse, mantenerse o adoptarse con el fin de propender al logro de la imagen objetivo deseada y de inscribirse en la estrategia de desarrollo elabora los nuevos planteamientos que deben ser alcanzados en el país a corto y en el mediano plazos.

3.6.2 Los Programas

El nuevo enfoque de planificación ha considerado que debe mantenerse la necesidad de programas; la ejecución de obras a través de programas, proyectos y acciones dentro de un enfoque sectorial.

En este contexto es importante anotar que el desarrollo o avance físico que experimentan los programas, así como los requerimientos financieros necesarios para su buena marcha, es la única forma para mantener un control del avance económico y financiero y el desarrollo físico de la obra. Asimismo es el medio más idóneo para integrar la planificación al Presupuesto del Estado.

Es importante manifestar que la división de programas y proyectos ha venido funcionando en el sector público, con al-

guna importancia, toda que vez que en base a los programas se encuentran integradas acciones puntuales que de otra manera no podrían ser involucradas dentro de la planificación.

La nueva programación del Plan Nacional debe responder a la utilización de los problemas críticos detectados a través de los Nudos, los cuales responden a sectores de acción cuya necesidad de implementación en el sector económico y social tiene que ver con elementos de financiamiento y de programación financiera.

Las inversiones establecidas, y que se ejecutarán en los próximos años estarán viabilizados a través de programas de inversión, y que se concretarán a través de:

- Programas de arrastre
- Programas cuya ejecución se inicia en 1989
- Programas de acción

Este tipo de programas que se ejecutarán en los próximos años tendrán una localización geográfica, un costo estimado y la disposición de recursos.

Los programas de inversión responderán a los diferentes módulos, en base a la información recopilada en los documentos iniciales del diagnóstico, que recogen las necesidades sentidas de los diferentes sectores geográficos, políticos y sociales de la población.

3.6.3 Proyectos

A igual que los programas, los proyectos se derivan del Arbol de objetivos, y se encuentran en la matriz de planificación.

Para definir un proyecto se requiere definir en primera instancia el objetivo del mismo, en base del cual se anticipa los beneficios, en forma de una condición futura claramente descrita. El objetivo del proyecto contribuye al logro del objetivo superior que no es otro que el logro del programa y en última instancia el logro de la planificación.

Los proyectos para que tengan validez dentro de la planificación estratégica y situacional deben estar definidos por un conjunto de indicadores que para el caso son:

- Tipo de proyecto
- La región donde se aplica el proyecto
- Grupo de beneficiarios del proyecto
- Instituciones contraparte del proyecto
- Costo del proyecto, etc.

El detalle de los indicadores de cada proyecto permitirá establecer en el corto plazo la medida en que han sido alcanzados los objetivos del proyecto. Para obtener un beneficio más directo, también se debe tratar de cuantificar los factores cualitativos.

Los proyectos a igual que los problemas, los objetivos y los programas tienen una matriz de planificación, en los cuales aparecen los supuestos que son los requisitos imprescindibles para alcanzar el nivel inmediato superior.

CAPITULO IV

4. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS METODOLOGICAS ENTRE LOS PLANES DE DESARROLLO Y SEGURIDAD NACIONAL

4.1 OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS BASICOS DEL GOBIERNO

Al comparar las metodologías aplicadas tanto por la planificación del desarrollo utilizadas por el CONADE, tanto por la Seguridad, planteadas por el COSENA a través de la Secretaría General, se aprecia de manera general que existe una diferencia poco significativa, que no redundará en esta primera etapa en los resultados que se requieren obtener.

4.1.1 Los objetivos y lineamientos básicos

En esta primera aproximación, el CONADE, y más puntualmente su Secretaría General parte para la elaboración del Plan General de Desarrollo, de un documento inicial que recoge los lineamientos básicos del Gobierno, expuestos en el Plan de Gobierno de la Izquierda Democrática, que recoge las aspiraciones políticas del partido que ganó en las últimas elecciones.

El segundo documento que se integra a las Estrategias Nacionales de Desarrollo, es la Carta Política del país y las demás leyes que rigen la vida política administrativa del Estado y las relaciones económicas y sociales de la Nación.

Los principios y lineamientos básicos expuestos en este primer documento regirán de manera imperativa los trabajos de planificación a desarrollarse. Este método se constituye en de gestión nacional, que permitirá la recuperación del rol que tenía el Estado ecuatoriano de regulador de la economía nacional negando al mercado esta calidad en los principios económicos fundamentales.

Los planes y programas que suscribirán en consecuencia en la ESTRATEGIA DE DESARROLLO que expresará el modelo y los principios fundamentales que mueven la vida del Estado y que se traducen en la justicia social y la soberanía nacional.

4.1.2 Fase política del planteamiento de la Seguridad Nacional

Esta primera fase en la metodología de la Seguridad Nacional, parte del análisis de los Objetivos Nacionales Permanentes, expuestos a través de la política nacional que interpreta las aspiraciones e intereses nacionales.

Igualmente toma en cuenta la política gubernamental expuesta por el Gobierno Nacional, y que no son otros que aquellos objetivos nacionales que en determinada coyuntura y en consideración a la capacidad del poder nacional expresan etapas intermedias con miras a alcanzar o mantener los Objetivos Nacionales Permanentes.

Esta aproximación a los Objetivos Nacionales Permanentes, a través de los lineamientos de la política nacional expuestos por el Gobierno Nacional permiten obtener las directrices de planificación que no son otra cosa que los grandes lineamientos expuestos en la estrategia nacional para lograr los Objetivos Nacionales Permanentes.

En esta primera aproximación la Secretaría del COSENA, para la elaboración de la metodología de la Seguridad Nacional toma en cuenta la doctrina de Seguridad Nacional y la Ley de Seguridad Nacional; así como, las demás leyes y principios fundamentales, pudiendo paralelamente apoyarse en el conjunto normativo que rige la vida del Estado, principalmente en la Constitución Política del Estado.

4.1.3 Semejanzas y Diferencias

De lo expuesto en las dos metodologías de planeación anotadas, se puede manifestar que si bien parten de la aplicación de doctrinas diferentes, el conjunto de leyes y principios básicos son los mismos, resaltándose necesariamente que para el caso del COSENA, tiene notable importancia la Ley de Seguridad Nacional y la doctrina de Seguridad, instrumentos estos que no son tomados en cuenta con la misma profundidad en la planificación de desarrollo, mantenida por el CONADE.

Es importante manifestar el carácter imperativo que tienen las dos metodologías que se refleja en: la presencia de directrices de planificación básica, y los procedimientos dispares. En lo que se refiere a la planificación de la Seguridad las directrices de planificación tienen que ser aprobadas por el Presidente de la República; no así, en el caso del CONADE en la cual la Estrategia de Planificación es aprobada por el Vicepresidente de la República.

Estas directrices se constituyen en el punto de partida de los procesos de planificación, razón fundamental para que su validez esté representada en la necesidad de su aprobación.

4.2 EL DIAGNOSTICO

4.2.1 El diagnóstico socio económico

La nueva metodología de planificación, basada en el análisis situacional y estratégico, toma en cuenta al diagnóstico como una etapa explicativa de los fenómenos económicos y sociales, de los cuales se obtienen los problemas críticos que aquejan a la sociedad ecuatoriana.

El estudio de las causas que han determinado y siguen determinando las situaciones pasadas y presentes adquieren un notable significado, en la medida que su conocimiento y análisis dan lugar a la obtención de los principales problemas detectados, en base de los cuales se elabora una explicación imperativa de la realidad diagnóstica y de sus tendencias en el corto y mediano plazos.

La nueva planificación situacional tiene cuatro momentos en el diagnóstico que son:

- La apreciación de la situación de coyuntura
- La pre-evaluación de las decisiones posibles
- La toma de decisión y ejecución
- La post-evaluación de las decisiones tomadas denominada también apreciación de la nueva

situación. 12/

La organización de los cuatro momentos anotados dan lugar al proceso del cambio situacional, que analizado en la coyuntura permitirá captar una realidad y un desarrollo inicial de los problemas detectados.

4.2.2 Apreciación de la situación

En el manual de la metodología para el planeamiento de la Seguridad Nacional, en el primer nivel, primera fase, contempla la elaboración del concepto estratégico de Seguridad Nacional, el cual debe cumplirse por medio del desarrollo de varias subfases entre las cuales se encuentra la denominada Apreciación Global Político-Estratégico de la

12/ Carlos Matus. Planificación, Libertad y Conflicto. Documento TP-58. Venezuela-enero/1985

situación 13/. Esta primera fase tiene como finalidad establecer e interpretar el problema de Seguridad Nacional, con fundamento en los Objetivos Nacionales Permanentes, en la Política Nacional, en los Objetivos Nacionales Actuales y en la capacidad del poder nacional.

4.2.2.1 Análisis de las Coyunturas

La metodología de la planificación de la Seguridad, parte en su segunda fase del estudio de las coyunturas mundial, continental, regional, vecinal y nacional. Este estudio establece a través de un análisis detallado, la importancia que tienen en el desarrollo nacional, aspectos relacionados a hechos y acciones que influyen de manera directa en la consecución de los Objetivos Nacionales Permanentes. De este estudio se determinan los aspectos favorables y factores adversos que inciden de manera directa en la vida del Estado.

El estudio de la coyuntura nacional tiene un tratamiento especial, puesto que se trata de la evaluación que se realiza del poder nacional. La determinación de los aspectos favorables coinciden con la capacidad que tiene el Estado para afrontar a los factores adversos que se oponen a la consecución y/o mantenimiento de los Objetivos Nacionales.

4.2.3 Semejanzas y diferencias

4.2.3.1 Semejanzas

Existe una similitud en los objetivos que persiguen estos estudios de la realidad nacional, su

13/ Secretaría del Consejo de Seguridad. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Metodología para el planteamiento de la Seguridad Nacional

fundamento radica en el análisis de las coyunturas en base de las cuales se analiza los problemas que se generan en el período de tiempo determinado, creando condiciones que atentan contra el país.

4.2.3.2 Diferencias

Existe una notable diferenciación en la metodología que se utiliza para el análisis de las coyunturas. La metodología situacional y estratégica, realiza su análisis coyuntural en todos los problemas sin precisar la naturaleza de éste. La metodología de la Seguridad Nacional, pone énfasis en el análisis de la situación mundial, continental, regional, subregional y nacional.

- El objeto del análisis, en el primer caso se encuentra dirigido a lograr cuantificar los problemas más críticos que históricamente y actualmente se encuentran incidiendo y afectando el desenvolvimiento de la economía y la sociedad nacional.

La metodología de planeamiento de la Seguridad, en cambio se preocupa en esta parte del estudio, la cuantificación de los aspectos favorables más importantes, en los cuales se refleja el poder nacional, y de los factores adversos, para lo cual realiza juicios de valor apreciables en parámetros, tales como objetivos, políticas y estrategias de los acontecimientos ajenos a nuestra realidad y que influyen decididamente, para el caso del análisis las coyunturas nacionales utiliza técnicas mensurables (cuantificación) y apreciables (cualitativo).

- La determinación de problemas críticos y más concretamente de las actividades generales en el Arbol del problema nacional que afectan a los sectores básicos de nuestra economía. La nue-

va metodología transforma los problemas críticos en objetivos nacionales, considerándoles a éstos con signo positivo. El resultado próximo en consecuencia es la determinación de un Arbol o red de objetivos nacionales.

Esta descripción de objetivos se realiza en base a las consideraciones que tienen los Nudos críticos detectados en la dimensión real del problema. Para lograr esta identificación plena la metodología ha creado los denominados Módulos que son un conjunto de problemas que afectan a un determinado sector.

- En el caso de la Seguridad Nacional la determinación de factores adversos, internos o externos, actuales o potenciales, permiten la calificación de éstos en base a una confrontación con los Objetivos Nacionales Permanentes, Objetivos Nacionales Actuales y la Política Gubernamental. Estos objetivos, políticas e intereses dan lugar en el estudio de coyuntura a la determinación de:

- . Factores adversos
- . Antagonismo
- . Presiones
- . Presiones dominantes

En cada uno de los casos presentados se irán fijando políticas y acciones específicas, las cuales se aplicarán para evitar la degeneración en cada nivel y que éstos pasen a constituirse en problemas de mayor alcance. Se considera que para el caso de los factores adversos, que son situaciones negativas que afectan el desenvolvimiento nacional y que están ubicadas en el primer nivel de complejidad las cuales carecen de voluntad humana para oponerse a los Objetivos Nacionales Permanentes.

Los antagonismos en cambio son factores adversos que tienen voluntad humana para oponerse, esta característica ha sido detectada mediante un análisis, de conocimiento y de subjetividad, el cual permita la valoración de su peligrosidad.

Las presiones no son otra cosa que antagonismos respaldados por un poder en el cual radica su apoyo, en este nivel se darán recomendaciones para evitar que su peligrosidad se aumente.

Las presiones dominantes, son aquellas que además de estar apoyadas por un poder, éste es capaz de enfrentarse por sí solo a los Objetivos Nacionales Permanentes, a los Objetivos Nacionales Actuales y a la Política Gubernamental, su grado de peligrosidad para la supervivencia del Estado permitirá determinar un último nivel de análisis denominado Hipótesis que tienen que ver con todos los aspectos de riesgo que se configuran en el país y las posibles situaciones de enfrentamiento. Generalmente en el estudio práctico varias presiones dominantes configuran una sola hipótesis, la misma que conjuga igualmente un conjunto de problemas a enfrentarse.

Las hipótesis anotadas deben tener relación en primer lugar con la realidad nacional observada y estar constituida por: 14/

- Las presiones dominantes que les dan origen (sintetizadas)

- Los Objetivos Nacionales Permanentes contra los que se oponen.

14/ Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, Instituto de Altos Estudios Nacionales. Metodología para el Planeamiento de la Seguridad Nacional

- Los campos del Poder Nacional contra los que actúan, indicando aquel que sufre la mayor incidencia.

- La época probable en que se sentirá la acción de la presión dominante considerada.

- Características importantes de las situaciones de enfrentamiento previstas.

Luego vendrán la determinación de hipótesis de conflicto y de guerra.

En consecuencia, las presiones dominantes darán lugar a la formulación de hipótesis generales, las mismas que serán analizadas y confrontadas con la apreciación estratégica nacional de la situación que determinarán las hipótesis de guerra o de conflicto.

La planificación situacional y estratégica concibe el estudio de las coyunturas como acción de conocimiento y discusión de un grupo interdisciplinario que discute la problemática expuesta, obteniendo los problemas críticos que afectan a la sociedad en su conjunto.

- Los estudios que realiza el CONADE son dirigidos a la esfera económica y social, los mismos que deben enmarcarse en los lineamientos estratégicos expuestos en el primer documento que delinea los objetivos de desarrollo que se quiere alcanzar.

- La metodología de la Seguridad hace un enfoque mucho más extenso, en su análisis toma en cuenta cuatro expresiones en las que se en

cuentra dividido el poder nacional esto es: la expresión política que a su vez contiene la política interna y externa; la expresión sicosocial; la expresión económica; y, la expresión militar, incluyendo en este análisis el estudio de los aspectos fisiográficos.

4.3 OBJETIVOS

Siendo los objetivos, "los propósitos que se quieren alcanzar para la colectividad, y que deben tener la fuerza de impulsión capaz de orientar todas las actividades". Los objetivos obtenidos en las metodologías, se orientan a obtener esos resultados.

4.3.1 Objetivos de la planificación situacional y estratégica

El señalamiento de los objetivos, en una primera aproximación señalan, una situación inversa a la inicial expuesta a través de los problemas, y que busca enmarcarse dentro de la estrategia global expuesta en los lineamientos generales del Plan de Desarrollo.

Los objetivos son considerados entonces como un conjunto de vectores que requieren de condiciones situacionales que les permiten alcanzarse en el corto y mediano plazos. Dentro de este enfoque las relaciones de los problemas causa-efecto se transforman en relaciones, medios-fines, en esta etapa de la planificación normativa la discusión del grupo de trabajo se centrará en la interpretación de problemas y en la interpretación de objetivos, para lo cual es importante determinar los medios que se tengan a nivel nacional para poder llegar a determinar los fines.

4.3.2 Los objetivos en la Planificación de la Seguridad

En esta etapa de la planificación, que es la tercera subfase, responde a los interrogantes ¿Qué hacer?, ¿Cómo hacer?, respuestas, que nos permitirán resolver las situaciones expuestas a través de, las presiones, presiones dominantes y a través de las hipótesis planteadas.

Dentro de este contexto, los objetivos se determinan de conformidad a los fines que se persiga o se quiera mantener.

De acuerdo a lo planteado, los objetivos dentro de la planificación de la Seguridad puede ser: Objetivos de conflicto y Objetivos de guerra. Estos objetivos supeditados al tiempo necesario para la preparación del poder nacional.

Igualmente las características de estos objetivos es la necesidad de responder exclusivamente en el ámbito de la seguridad.

4.3.3 Semejanzas y Diferencias

4.3.3.1 Semejanzas

Entre las semejanzas que se pueden encontrar están las siguientes:

- Los objetivos planteados persiguen en esencia los fines pre-establecidos en cada uno de los procedimientos.

- La mecánica utilizada permite, en el corto plazo anular los problemas o presiones que impiden la marcha adecuada de la sociedad.

- Los objetivos planteados necesariamente se

los confronta con las posibilidades de respuesta de la Nación en general.

4.3.3.2 Diferencias

- Los planteamientos de objetivos realizados por la Planificación del Desarrollo, permiten afrontar los problemas que se generan en los sectores sociales y económicos de la sociedad ecuatoriana, en cambio los objetivos planteados en la Seguridad son específicos en el ámbito de la seguridad. Estos objetivos por su naturaleza son irreductibles; sin embargo, dada la naturaleza de la Seguridad éstos podrán influir en otras esferas, tales como la política, la economía y la sicosocial.

- Los objetivos de la Planificación de Seguridad, son planteados luego de establecer áreas geográficas, políticas, económicas, sociales y militares en las que se establecen las hipótesis de guerra o de conflicto. Por lo tanto es fundamental la determinación de esas áreas.

En la Planificación del Desarrollo, al realizar el estudio por sectores económicos y sociales, por programas y proyectos, se identifican las áreas donde los problemas tienen mayor incidencia, permitiendo identificar las presiones existentes en las zonas, o la vulnerabilidad de la zona. Reconocer el área estratégica no implica decidir "a priori" las estrategias de desarrollo en la misma. las cuales serán decididas posteriormente. 15/

15/ Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Metodología para el Planteamiento de la Seguridad Nacional.

4.4 POLITICA

A esta se considera como el estudio de las formas y efectos de la intervención del Estado, con el objeto de conseguir determinados fines. En este contexto las políticas expuestas por las metodologías no difieren en su contenido. Sin embargo, su planteamiento se realiza en función del ámbito de su aplicación de cada una de las especificaciones que tienen las metodologías de planificación.

4.4.1 Semejanzas y Diferencias

4.4.1.1 Semejanzas

- Las políticas de Seguridad son el resultado de todas las alternativas de solución a los problemas planteados, para la formulación de políticas de seguridad se toman en cuenta las posibilidades propias del sistema y de las situaciones de enfrentamiento.

En el planeamiento del desarrollo, la metodológica parte de la misma concepción que tienen las políticas, que parten del conjunto de problemas y de sus posibilidades de solución.

- Las políticas pueden en los dos casos referirse a situaciones generales y específicas; las primeras darían lugar a la formulación de políticas globales y, las segundas a políticas específicas, que en el caso de la Planificación de Desarrollo, se aplican por sectores o por actividades específicas.

- Las políticas de Seguridad y de Desarrollo responden a los planteamientos expuestos en los objetivos. Siendo de esta manera políticas de conflicto, de guerra o en el caso de la Planificación del Desarrollo, políticas de empleo, salarios, etc.

4.4.1.2 Diferencias

- Dentro del estudio realizado no se ha podido determinar las diferencias existentes entre las políticas en los dos campos de planificación. Sin embargo, se aprecia una diferencia notable en el tratamiento.

Para el Desarrollo el tratamiento de la política se realiza luego de las estrategias, para la Seguridad se lo analiza conjuntamente con los objetivos. (Gráficos 1, 2)

4.5 ESTRATEGIA

Considerando que la estrategia es el nexo entre el reconocimiento de las coyunturas existentes, las estructuras (diagnóstico) y los objetivos, ésta cumple un papel fundamental al constituirse en el marco donde se insertan las políticas específicas y/o generales. Su reconocimiento en los modelos de planificación expuestos, implican un análisis de tipo comprensivo y permanente que es realizado con el propósito de identificar y establecer acciones fundamentales que deberán ser introducidas en el período de planificación.

En este contexto, la estrategia expuesta por los dos métodos de planificación no tienen mayores diferencias y más bien podríamos decir que existe una identificación. Este a cierto explicaremos a continuación:

4.5.1 Semejanzas y Diferencias

4.5.1.1 Semejanzas

Existe una semejanza en el planteamiento de la estrategia; sin embargo, las diferencias son notables tanto por la concepción de la estrategia, como por las acciones en

el tiempo.

4.5.1.2 Diferencias

Para la Planificación del Desarrollo la estrategia se concibe como el pronunciamiento oficial mediante el cual se define lo que un país se propone hacer para orientar el proceso de desarrollo económico y social; y, en torno del cual deben generarse un considerable grado de consenso técnico y político entre los diferentes sectores y actores tanto dentro del Gobierno como fuera de él.

En el Plan de Desarrollo la estrategia se lo define para un plazo que coincide con el período de gobierno, pero que en muchas ocasiones puede ser de mucha más duración. Esta duración tiene que ver con los grados de continuidad de las acciones de gobierno.

En este tiempo se jerarquizan o se establecen prioridades en base a las propias categorías de análisis.

La estrategia del Plan de Seguridad por su parte reconoce a esta actividad como el "Concepto estratégico de Seguridad Nacional que no es otra cosa que el documento que sintetiza todo el estudio de coyunturas hasta llegar a determinar las hipótesis y determinar los objetivos particulares tanto para las hipótesis de guerra como de conflicto. Que difiere notablemente con los criterios de áreas estratégicas, consideradas en la subfase, en la cual se procede a determinar las áreas críticas de aplicación del poder nacional.

El concepto estratégico de Seguridad Nacional, se constituye en el resumen general que concreta y sintetiza todo el estudio, y que constituye la base sobre el problema de la Seguridad y su posible solución y el marco orientador de la

siguiente fase de planeamiento". 16/ Comprende:

- . Los Objetivos Nacionales Permanentes
 - . La Política Nacional Actual
 - . Las presiones dominantes
 - . La capacidad del poder nacional con relación a las presiones dominantes.
- La estrategia de la Planificación del Desarrollo relaciona un conjunto de proposiciones y acciones que tienden a corregir los desequilibrios del funcionamiento de la economía nacional.

En este concepto la planificación involucra acciones específicas de ubicación sectorial y espacial de los problemas a tratarse.

- La estrategia de Planificación de la Seguridad, no le compete realizar un análisis de lo que puede pasar en el futuro de darse las consideraciones anotadas, su enfoque está dado en función de la actuación en el momento en que se presenten los factores adversos o problemas los cuales se oponen a los Objetivos Nacionales Permanentes. En consecuencia en este tipo de planificación carece de valor el plazo y la continuidad que tengan las acciones de Gobierno.

El empleo de la estrategia es entendida como una consecuencia coyuntural y defiende el status quo que se traduce en el mantenimiento del orden constituido.

De acuerdo al cuadro "Esquema Básico en el Proceso de Pla-

16/ Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional.
IAEN, Metodología para el Planeamiento de la Seguridad Nacional

nificación de la Seguridad Nacional" (Gráfico N°1), la determinación de estrategias (áreas estratégicas) y la elaboración del concepto mismo Estratégico de la Seguridad Nacional, constituyen una fase posterior a los objetivos y políticas. Esta forma de preparación constituye igualmente una diferencia notable, entre las dos metodologías de planificación.

4.6 FORMULACION DE LOS PLANES BASICOS

Los planes básicos son considerados como planes de carácter global en los cuales constan determinadas las actividades de carácter general que serán aplicadas a nivel específico tal es el caso de los sectores de actividad. 17/

4.6.1 Planes Básicos de la Planificación del Desarrollo

No existe una clara determinación de los planes específicos que involucren áreas o sectores estratégicos, pre determinados, en la Planificación del Desarrollo, su estudio parte de la concepción de la existencia de un solo Plan de Desarrollo, el mismo que contiene un conjunto de acciones específicas determinadas en forma integral. Sin embargo, es posible que se pueda determinar la existencia de por lo menos un plan adicional, el Plan de Inversiones que en la práctica es un conjunto de proyectos específicos que requieren de un volumen inversiones de gran magnitud, mediante las cuales se moviliza al país. En concreto podríamos considerar la existencia de dos planes: el primero que se refiere al Plan de Desarrollo General cuyos logros se traducirán en módulos, programas y proyectos específicos, y el Plan de Inversiones ya detallado.

17/ Idem 16/

4.6.2 La formulación de los Planes Básicos de Seguridad Nacional

Estos planes se elaboran luego de que el Presidente de la República ha aprobado el Concepto Estratégico de la Seguridad Nacional. Estos planes tienen por fin orientar la realización y coordinación de las tareas que tienen que realizar los diferentes frentes en un segundo nivel de planificación. Los planes estratégicos de Seguridad son los siguientes:

- Plan de guerra externa
- Plan de conflicto externo
- Plan de guerra interna
- Plan de conflicto interno
- Estos planes son los principales; sin embargo en la planificación de la Seguridad existen una gama de planes anexos que tiene que ver con:
 - Plan de defensa civil
 - Plan nacional de movilización
 - Plan nacional de inteligencia
 - Plan de fortalecimiento del poder nacional

4.6.3 Diferencias

Es notable la diferencia existente entre los planes que tienen las dos instituciones de planificación y se aprecia a partir del análisis de los campos de acción en los que se limitan sus objetivos. Los planes elaborados en consecuencia son las necesidades de cada modelo de planificación.

Es importante anotar por último que el segundo nivel de planificación institucional está determinado por la acción que tengan los Planes de Desarrollo y de Seguridad en los niveles Ministeriales. En estos niveles los planes se ejecutan. Sin embargo en la nueva metodología de planificación se par-

te de la necesidad de que se inicie en estos niveles discusiones de planificación, la misma que produzca cambios que beneficien a la macro planificación con reformas adecuadas.

CAPITULO V

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

El trabajo que precede, consta de tres cuerpos fundamentales, a través de los cuales se trata de explicar el desarrollo de la planificación en el Ecuador a partir de 1933, año en que se crea el Consejo Nacional de Economía.

El primer segmento del presente trabajo, está compuesto por dos capítulos que se refieren a los antecedentes de la planificación y a los logros que se han obtenido en un período de más de cincuenta años de labor planificadora; y, la segunda a la metodología normativa mantenida en los planes de desarrollo expuestos a lo largo de este medio siglo de existencia.

El segundo segmento explica de manera sucinta la nueva metodología que viene siendo estudiada y aplicada en los planes de desarrollo y que regirá los destinos del Gobierno Constitucional vigente. Esta nueva metodología que parte de la concepción situacional de la realidad ecuatoriana, permite detectar los problemas fundamentales que adolece la sociedad ecuatoriana y que tiene su origen en el desigual reparto de la riqueza.

El tercer segmento lo conforma las metodologías de Seguridad Nacional y de Desarrollo, en base a esta confrontación, se trata de explicar la correcta utilización de cada una de las metodologías. A través de este análisis se pretende sentar las bases para formular una metodología única que se utilice en el trabajo planificador del desarrollo y de la seguridad, y no duplique los esfuerzos, que por su mismo cos

to resultan onerosos para la vida y función del Estado.

De la confrontación de las dos metodologías y del análisis de la tesis expuesta se realizan las siguientes conclusiones:

- Es evidente que la institucionalización de la planificación en el Ecuador a partir de 1933, constituyó un hecho de notable trascendencia, cuya presencia y acción a través de la Junta de Planificación primero y luego del Consejo Nacional de Desarrollo ha permitido a los gobiernos nacionales una mayor presencia y acción, desechando la improvisación de consecuencias caóticas para la vida del país.

- La planificación nacional a lo largo de su fructífera vida ha tenido que sortear una serie de obstáculos muchos de los cuales se han constituido en serios problemas. Estos problemas en su mayor parte tuvieron que ver con la desconfianza política que despertó en algunos representantes públicos, la importancia que adquirió la planificación en el contexto nacional, impidiendo que se siga con la política demagógica y de poca utilidad mantenida por los gobiernos de turno.

- El rigor impuesto por algunos gobiernos enemigos gratuitos de la planificación exigió a lo largo de la vida y ejercicio de la JUNTA DE PLANIFICACION, el empleo de técnicas mucho más depuradas para planear la reasignación de recursos, y con ello lograr los objetivos planteados, empleando calidad técnica para conseguir los mismos, en este contexto se debe entender por calidad el mejoramiento de los métodos de la planificación del desarrollo.

- La metodología aplicada en la planificación en los primeros planes de desarrollo exigieron un esfuerzo denotado del personal nacional que le permita aplicar eficien-

temente al modelo de planificación normativa.

- Los planes de desarrollo realizados por la Junta de Planificación y más tarde por el CONADE, si bien es cierto se constituyeron en directrices técnicas básicas en la vida del país, sus lineamientos carecieron de doctrina política que le permita la adopción de nuevos planteamientos más categóricos en el contexto nacional. Esta falta de lineamientos técnico-políticos determinó que en los años 1978-1979 la planificación tome un nuevo giro integrándolo a la Vicepresidencia de la República y dotándolo de una con cepción política.

La metodología de planificación empleada y el sistema impuesto en el país a lo largo de los primeros 50 años permitió los mecanismos de orientación y racionalización de los procesos que estaban ligados al presupuesto nacional, del cual se derivaba la orientación financiera que tenía.

- La planificación normativa, determinó la presencia de actividades relacionadas a grandes áreas de acción que tomaron el nombre de sectores. Esta clasificación permitió inicialmente realizar un mayor control de las acciones específicas y de las presupuestarias. Los esfuerzos en un primer momento rindieron los objetivos deseados y consolidaron una evolución en las técnicas de aplicación que siempre estuvieron apoyadas en programas y proyectos que hicieron más expedita la gestión del Gobierno.

- La metodología normativa igualmente en sus inicios permitió la elaboración de planes tímidamente elaborados, que persiguieron únicamente la descripción de situaciones y no la orientación ni la interpretación muchísimo menos fomentaron la transformación que permita lograr un cambio social como los que se mantenía en los objetivos.

- Los estudios del diagnóstico sobre la realidad económica del Ecuador, inducieron a adquirir un conocimiento cierto de la situación que vivía el país en los diversos sectores y regiones. Los planes de desarrollo elaborados mantuvieron limitaciones de carácter técnico que reflejaron en la aplicación de métodos estadísticos no confiables ni completos, el resultado de éste, es que el análisis cualitativo y cuantitativo de los problemas de desarrollo, tuvieron una limitación técnica bastante amplia.

- Dentro del análisis de las técnicas de planificación mantenidas y más concretamente a partir de la aplicación de la metodología situacional, se pretende desechar en una primera orientación, las técnicas normativas y sectoriales del modelo de planificación pasado. En esencia si bien la metodología de planificación situacional se basa, en el estudio de los problemas fundamentales, es importante el rescate del análisis situacional del diagnóstico que permite determinar el estado de una sociedad en los diferentes sectores y componentes.

El nuevo modelo de planificación ha transformado el esquema de estudio, hoy se determina la prioridad de los problemas bajo una concepción de grupo de trabajo interdisciplinario, los cuales analizan el conjunto de problemas y determinan la interrelación que existe entre ellos, utilizando la concepción de un Arbol de problemas en los cuales, se detectan los Nudos críticos y permite además la determinación de Módulos que en el caso de estudio no son sino, un conjunto de problemas cuyas características permiten determinar una agrupación a priori de problemas por sectores.

- Igualmente es importante anotar como conclusión de este estudio, la determinación de objetivos en el modelo situacional se basa en la objetivación de los mismos problemas detectados, con un cambio de signo, lo cual permiti-

rá entender a los problemas con signo positivo de tal manera que estos problemas se constituyen en objetivos de solución en el corto, mediano y largo plazos.

- Es importante anotar, la similitud entre las dos metodologías estudiadas a lo largo de este trabajo. La similitud que se ha encontrado es en términos generales parten en su inicio del estudio de los problemas críticos de la sociedad, la una a través del estudio de los problemas fundamentales. La metodología de seguridad a través del estudio de coyunturas. Sin embargo, ambas metodologías no profundizan el estudio de diagnóstico que determine el estudio estructural de los problemas, y su preocupación se dirige a las perspectiva coyuntural, razón esta que les impedirá conocer los problemas estructurales de la sociedad, su desconocimiento les impedirá tomar las decisiones fundamentales para desterrar los problemas que por años aquejan a nuestra sociedad. Entre estos problemas tenemos por ejemplo la estructura de la tenencia de la tierra, la estructura del empleo y el reparto desigual del ingreso. Las metodologías estudiadas responden a modelos preferentemente de corte monetario en los que predomina la influencia del capital externo y de la deuda internacional que tiene el país.

- Desde el punto de vista monetarista coyuntural de los problemas que hoy en día afectan al país, los modelos de planificación situacional de desarrollo y normativo de seguridad, permiten mantener un status quo definido. Los dos modelos evitan que se deteriore las condiciones de vida nacional tanto por influencia interna, como por la externa, que atentan contra los Objetivos Nacionales Permanentes del Estado.

Desde este enfoque podríamos asegurar que la influencia de las grandes crisis que ha soportado el Tercer Mundo y particularmente el Ecuador, el modelo tradicional de desarro-

llo mantenido por el país, no respondió a la crisis estructural que devino del agresivo endeudamiento y los procesos de inflación que afectaron el normal crecimiento del país.

- La nueva planificación incluye una participación de los actores sociales, y sectores poblacionales. Esta integración de actores y sujetos de la planificación como parte misma de ella, permitirá en el futuro que la acción planificadora tenga posibilidades de defensa en el mundo de la política nacional. Es posible encontrar en la planificación situacional los actores, los defensores de la planificación situacional, los mismos que se comprometen a defenderle y apoyarle en la aplicación de sus normas; no así, la planificación de la seguridad que por su misma naturaleza ha sido considerada como planificación normativa coersitiva y se ha entendido, o mejor dicho mal entendido que sus resoluciones se constituyen en flagrantes violaciones a los derechos civiles económicos y aún morales de las personas en la sociedad que vivimos.

- Es igualmente necesario resaltar el hecho fundamental en la cual la situación en el estudio de la nueva planificación involucra a todos los entes públicos y privados, con decisiones que permitan retomar la planificación en los diferentes sectores. Esta planificación presupone que el estudio y origen de los problemas, se los lleve a cabo en los estratos inferiores en donde realmente fluyen y presionan; de éstos, las decisiones, el estudio, y las soluciones subirán a los organismos gubernamentales y privados instituyéndose en un documento que recoja en consenso los problemas y las soluciones más apropiadas. A este modelo de planificación se refería el Presidente de la República que la planificación se hará de abajo hacia arriba.

En el caso de la planificación de seguridad, y por ser esta una concepción eminentemente normativa, ésta requiere orde-

nar la aplicación de un conjunto de planes que deberán ser aplicados de acuerdo a las condiciones detectadas y estudiadas, pudiendo en consecuencia ser planes de conflicto o de guerra, de defensa civil, de movilización, etc. Estos planes responden al requerimiento de mantener la estabilidad democrática de la Nación y al fortalecimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes.

- El Plan de Desarrollo necesariamente implica una formulación de mecanismos públicos y privados que permitan la consecución de ciertos fines y objetivos. Sin embargo, luego de su elaboración del Plan requiere de un estudio de adecuación y formulación de planes institucionales que permitan a nivel de ministerios analizar las restricciones y requerimientos para superar los problemas detectados a ese nivel, y que no sean obstáculos de la planificación y de la aplicación del Plan.

Igualmente en la planificación de seguridad, se requiere realizar los esfuerzos necesarios para poner en práctica la formulación de planes que para el caso específico se denominan de frentes y de los planes institucionales detectados a nivel de ministerios.

- De la observación de los gráficos (Nº1 y 2) se desprende de que esquemáticamente, no se aprecia diferencias, aceptuándose posiblemente las que puedan ocasionar el tratamiento de un ítem antes que otro, determina que el modelo no se ajusta a un orden lógico, que puede responder, a varias condiciones pre-establecidas, tal es el caso del gráfico Nº1. Igualmente es de notable importancia manifestar que la estructuración del Concepto Estratégico de la Seguridad Nacional, como queda expresado es el resumen que concreta y sintetiza todo el estudio y en base del cual se tomarán las decisiones últimas que permitirán la elaboración en una siguiente fase de los planes mencionados.

5.2 RECOMENDACIONES

Dadas las características que tienen cada una de las metodologías de planificación estudiadas, analizaremos las siguientes conclusiones que parten del estudio del Plan Nacional vigente y de las metodologías empleadas en la elaboración de los planes pasados. Este estudio permitirá verificar a priori, las bondades del método de planificación, así como la posibilidad de dar respuesta a los requerimientos poblacionales, que obligan con urgencia de nuevas situaciones económicas, que permitirán mantener un ritmo de crecimiento en el nivel de vida poblacional, sin sobresaltos ni angustias ante el eminente desastre que podría aversecinarse si no se toma en cuenta las medidas más adecuadas.

Las recomendaciones vertidas en este documento constituirán un incentivo para proponer en un futuro mediano, la elaboración de una metodología nacional que permita palear y salir de la crisis socio económica en la que vive el país y mantener la seguridad en la sociedad ecuatoriana, pretendiendo conseguir igualdad, respeto a la propiedad y respeto a las instituciones del Estado.

Dentro de este contexto las conclusiones que se vierten en este documento se sintetizan en las siguientes:

- Las metodologías aplicadas en los esquemas de planificación responden a sus objetivos pre-establecidos; sin embargo, se debe realizar los esfuerzos para reducir la duplicación y mala distribución de los recursos existentes. La reducción de esfuerzos deberá realizarse tomando en cuenta los aspectos más relevantes de las dos metodologías, permitiendo la reducción de los recursos económicos mediante la coordinación entre las diferentes instituciones que realizan planificación.

Para el efecto deberán sujetarse a las diferentes normas de acción:

. Elaboración conjunta de políticas generales y estratégicas que definan el rumbo que va a tomar el país en base a la aplicación de la política gubernamental, de los Objetivos Nacionales Permanentes, Objetivos Nacionales Actuales, los mismos que deberán tomarse en cuenta para la elaboración de la fase política del Plan.

. La planificación del desarrollo y de seguridad deberán tomar en cuenta a todos los sectores de la actividad humana nacional. Esto quiere decir, que la actividad denominada Planificación del Desarrollo no solamente considere a los sectores económicos y sociales sino que integre a los lineamientos de política interna y externa así como a las actividades castrenses involucradas en el desarrollo que les permita cuantificar y mantener un espíritu integral.

. Se requiere incentivar una profunda planificación y coordinación conjunta a fin de detectar criterios de racionalidad y eficiencia en las medidas en las que se tengan que aplicar en los dos campos.

. Es importante asimismo que se incentive el proceso de planificación en los campos de seguridad y desarrollo desechando cualquier mal entendido o interpretación que se le de a la planificación de la Seguridad. Sin embargo es necesario ahondar y promocionar el criterio de que el crecimiento y el desarrollo no se logrará conseguirlo si el país no logra un mínimo control de las actividades sociales que le permitan a la empresa y a la sociedad en su conjunto, niveles mínimos de seguridad. Frente a esta razón es fundamental que la doctrina de Seguridad se difunda adecuadamente integrándose a los planes de desarrollo nacio

nales como un componente necesario para alcanzar el crecimiento y el desarrollo propuesto a través de los Objetivos Nacionales.

- Es importante igualmente anotar que el país requiere el reforzamiento de la programación de actividades, para lo cual es necesario de información confiable que permita un estudio más real de la situación problema en la sociedad ecuatoriana. La planificación que parte de estadísticas y hechos confiables, en el corto plazo permitirá adoptar medidas adecuadas y oportunas. Para lograr esta actividad serán necesarios los siguientes requerimientos:

. Revisión de información estadística actual, con el objeto de adaptarle a los procesos de planificación en los cuales se requiere determinar con exactitud "cuál es el poder nacional, con qué cuenta una sociedad en un momento determinado", y cuál es el volumen o magnitud del problema que tiene que afrontar esa sociedad.

. Standarización de la información estadística para una aplicación y uso más apropiados en los distintos momentos de planificación.

. Conformar grupos de trabajo interdisciplinarios en base a funcionarios de las dos instituciones de más alto nivel en la planificación del país para que se encarguen de realizar estudios puntuales de los factores estructurales y de su incidencia en la sociedad ecuatoriana, a fin de detectarles y darles la solución más apropiadas en los dos campos de planificación, de seguridad y desarrollo.

- Las condiciones de crisis que vive el país y la necesidad imperiosa de aplicar una nueva metodología que de respuesta a los niveles de desequilibrio económico y social, que vive el país, han llevado a la aplicación y u-

tilización de nuevos instrumentos en la planificación que le permitirán mejorar sus destrezas y lograr un nuevo enfoque y perspectiva de la situación dada.

Ante esta realidad impuesta por el nuevo modelo de planificación, se hace imperioso mejorar y conocer los instrumentos que hoy se aplican en la planificación del desarrollo, su difusión es de vital importancia, para lo cual es necesario establecer continuos programas de capacitación, tanto para el personal técnico de la Secretaría General del Consejo Nacional de Desarrollo como para el personal de instituciones locales y nacionales, dando énfasis a los organismos rectores como es el caso del COSENA y del propio CONADE.

- Mejoramiento de los canales de comunicación y divulgación horizontal y vertical que promueva la metodología a los fines y a los objetivos que persigue la planificación del desarrollo, esta divulgación permitirá conocer de manera ágil y oportuna los documentos técnicos producidos y elaborados en cada una de las Secretarías de Planificación permitiendo incentivar el análisis y el debate de las cuestiones nacionales e institucionales más relevantes.

- Es importante la inclusión en las grandes decisiones políticas del Estado en los aspectos de seguridad y de desarrollo. Sus representantes darán mayor validez y generarán efectos de coordinación mucho más valedera si se integran adecuadamente a los foros donde se discuta los fundamentos, las políticas y las metodologías de planificación. Igualmente estas instituciones deberán estar representadas en todas las instituciones especializadas en las que se analicen y se tomen decisiones relacionadas a la planificación del desarrollo y de la seguridad nacional.

- Es necesario restituir las obligaciones del CONADE

en la elaboración de estudios puntuales para determinar acciones tendientes a dirigir acciones en grupos humanos que buscan mejores progresos y la toma de sus propias decisiones.

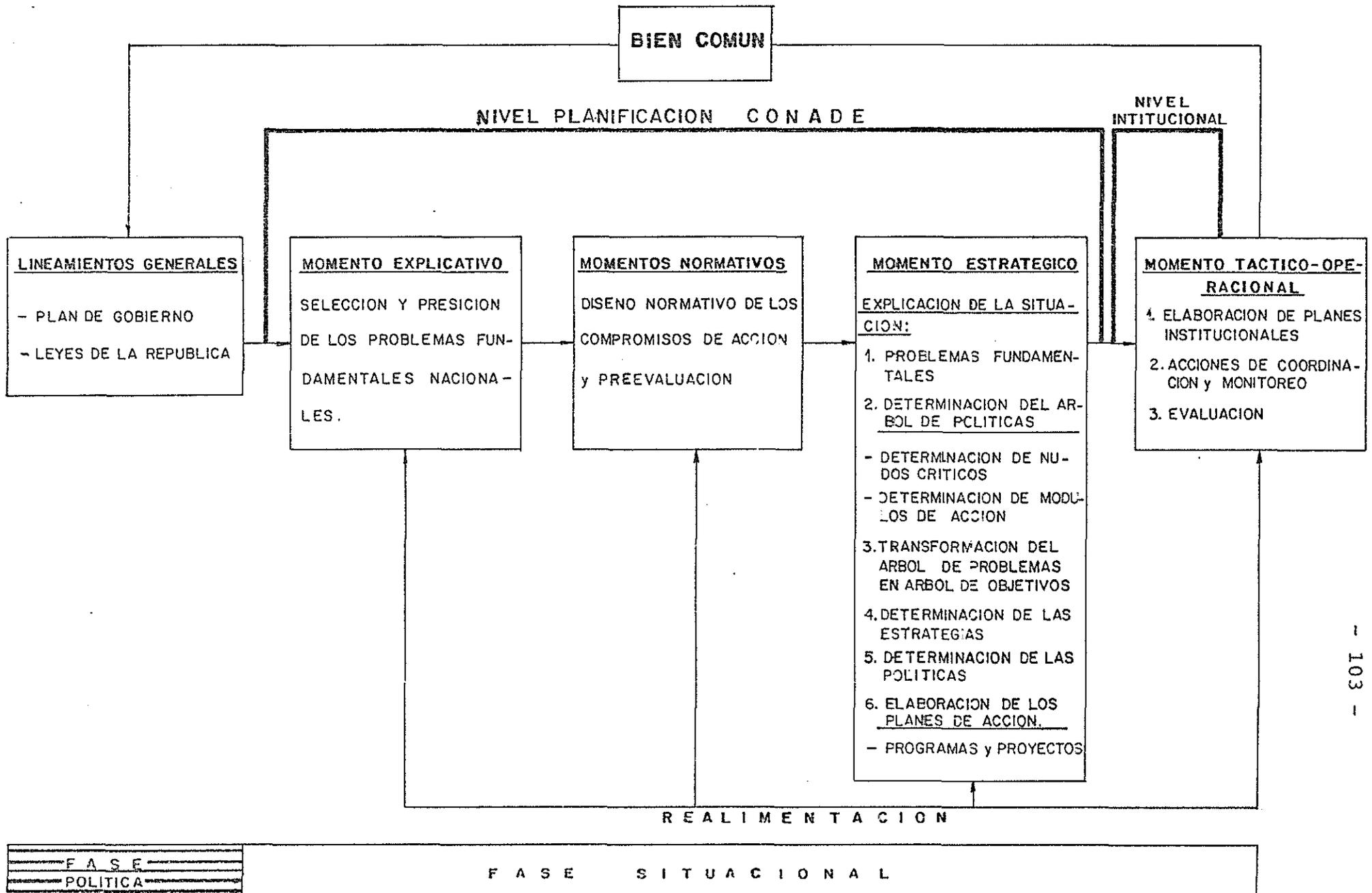
- La creación de un organismo de mayor nivel que el CONADE y el COSENA sería de notable importancia a fin de determinar los grandes lineamientos de política que estos organismos deben seguir, ajustando su conducta y su técnica a defender los intereses nacionales más importantes.

- La planificación del desarrollo en un plazo mediano deberá establecer los lineamientos generales de la metodología aplicada en el Plan de Desarrollo. Toda vez que la aplicación en la elaboración sufre incoherencias y deficiencias, generadas en la aplicación de elementos de la metodología normativa sectorial y de la metodología situacional,

Esta integración de las dos metodologías no ha definido adecuadamente el método de planificación, toda vez que existen incoherencias en los principios vertidos.

- La aplicación del Plan de Desarrollo en su primera etapa, es decir para los años 1988-1989, que es una etapa de transición le ha permitido establecer un equilibrio y tratar de normalizar a la economía ecuatoriana que se encuentra en profunda crisis. Para ello el Gobierno Nacional ha manifestado la necesidad de crear las condiciones básicas y fundamentales para compartir el costo social que está afectando los niveles de desarrollo; para ello a través del Plan de Desarrollo se ha identificado actores que permitirán influir en la estabilidad y seguridad nacionales.

PROCESO DE PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO NACIONAL



PROCESO DE PLANEAMIENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

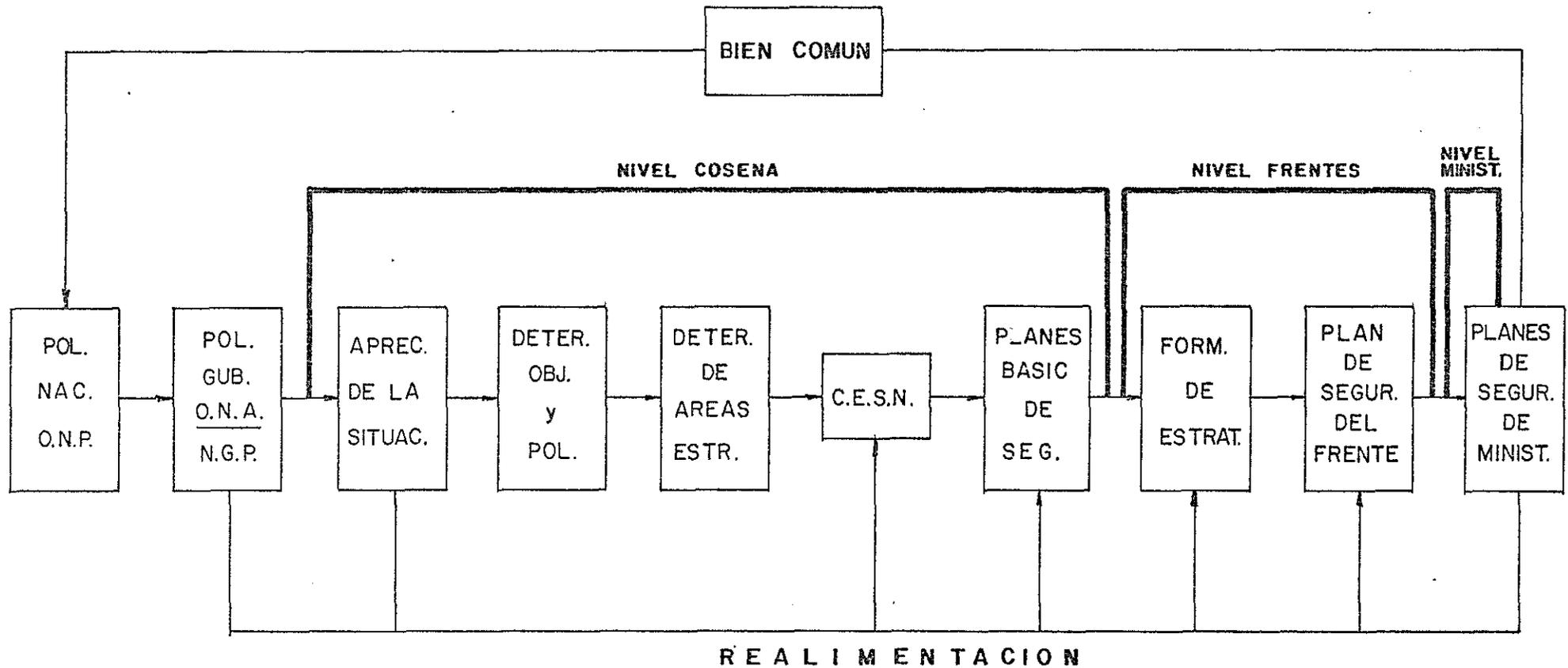


TABLA DE GRAFICOS

1. PROCESO DE PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO NACIONAL.
2. PROCESO DE PLANEAMIENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

BIBLIOGRAFIA

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO (CONADE).- Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984. Editorial Gallo Capitán, Otavalo 1980.

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO.- Visión Frente y Futuro de la Política de Planificación en el Contexto de la Crisis y de las Perspectivas Nacionales. Seminario de Planificación Diciembre de 1986

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO (CONADE).- Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984. Editorial Gallo Capitán, Otavalo 1980.

DO VALLE B., Raúl.- La Metodología de la Investigación - Acción. Imprenta de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

FUNDACION ALTADIR.- Método Altamir de Planificación Popular.

GTZ, ZOPP Una Introducción al Método, Mimeógrafo, s/fecha.

IZQUIERDA DEMOCRATICA.- Plan de Gobierno, Objetivos y Lineamientos Básicos de Gobierno, documento N°1, 1988.

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES.- Metodología para el Planeamiento de la Seguridad Nacional (Provisional) 1988-1989.

JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION Y COORDINACION ECONOMICA.- Guía Metodológica para la Elaboración de Planes Regionales, Quito, mayo de 1977. Documento para discusión.

JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION.- Plan Integral de Transformación y Desarrollo. 1973-1977

JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION.- 25 Años de Planificación. Ediciones Imagen. Quito, mayo 1979.

JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION.- Discusiones sobre Planificación. Simposium. Ibarra, diciembre 1977

MATUS, Carlos.- Los Fundamentos de la Planificación Situacional. (Documento a mimeógrafo) producido sin edición, sin fecha.

MATUS, Carlos.- Planificación, Libertad y Conflictos. Cuaderno de Planificación 2000 del Instituto Venezolano de Planificación, IVEPLAN. Venezuela, enero de 1985

MARTINEZ MUÑOZ, Gustavo.- Los Planes de Desarrollo Económico y Social en el Ecuador. Su Orientación o Tendencia Economicista. Trabajo de investigación individual. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito, 1978

MONCADA SANCHEZ, José, Econ.- La Evolución de la Planificación en el Ecuador. Marzo, 1974.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, CONADE.- Elaboración de Diagnósticos para Proyectos de Desarrollo Rural Integrado. Enfoque metodológico. Quito, noviembre 1979

LANGE, Oskar.- Ensayos sobre Planificación Económica. Editorial Ariel, quincenal.

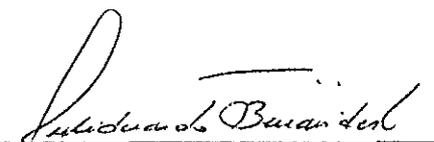
SEGREDO, Dardo.- Para una Planificación Operativa en el Ecuador. Quito, diciembre 1975. Documento de Trabajo Planificación operativa ECU/74-004

ROMERO SIMANCAS, Nelson.- Guía Técnica para Estudios de
Planificación Urbano-Regional. JUNAPLA, Quito 1977

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 artículos para lectura seleccionada.

Quito, Julio 13, 1989

A handwritten signature in cursive script, reading "Julio E. Benavides", written over a horizontal line.

FIRMA DEL CURSANTE

Lic. Julio E. Benavides