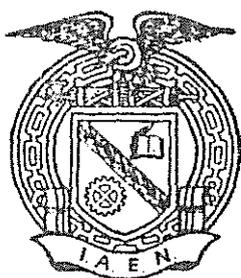


REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XX CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL
Y DESARROLLO

SIMPOSIOS DEL PRIMER PERIODO

SI-1/I: GRUPOS NOS. 1, 2, 3 Y 4

SI-2/I: GRUPOS NOS. 1, 2, 3 Y 4

1992-1993

SIMPOSIO: SI-1/1.

TEMA: "LA PLANIFICACION UNA POTESTAD DEL ESTADO"

1.-LA PLANIFICACION PUBLICA EFICIENTE PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO

En el simposio se partió de la premisa: "La planificación es potestad del Estado.

La planificación se hace una ante la crisis y la otra para la bonanza.

Para el desarrollo y seguridad nacional la planificación es de potestad del Estado, pudiendo existir, otros organismos planificadores independientemente.

La planificación debe orientarse hacia los objetivos nacionales, por lo que se encuentra ímplicitamente la seguridad nacional como expresión del poder nacional. Considerándose que la planificación es imperativa para el sector público e iniciativa para el sector privado, por lo tanto el sector privado debe tener su propia planificación, con lo referente a lo que haga el Estado, caso contrario no se diferenciaría de los estados totalitarios o de los estados centralizados.

El Estado no debe ser una potestad excluyente, sino una potestad que permita la participación de las diferentes instancias para darle un carácter democrático, evitando ser restringido e impositivo, debiera involucrarse a toda la sociedad en un conjunto de criterios, en consideración y relación de nuestro sistema político, para aspirar a una adecuada planificación hacia el desarrollo, corrigiendo todos los errores, dándole la unidad, con debida responsabilidad, con conciencia de eficacia; quienes realizan la planificación del Estado debieran estar pensando en esa función.

El proceso de planificación interviene toda la administración, la misma que debe colaborar en el desarrollo de las unidades ejecutoras en los diferentes ministerios para así lograr la eficacia.

Por lo tanto la potestad del Estado incluye, todos los criterios de coordinación y a lo largo de definición en cuanto a dirimir, si existiera diferentes propuestas.

La planificación en general no debe referirse solamente para el campo económico, porque el desarrollo de los pueblos, ya, no se mide solamente en lo económico sino en los resultados que se dan en el campo de la salud, educación, vivienda, etc. Es decir se debe abarcar todo como una estructura, permitiendo una participación activa.

Es decir, la planificación no es exclusiva de los gobiernos, la planificación es una potestad del Estado, concebida como una estructura jurídica en la que está involucrada toda la sociedad y el desarrollo como una instancia global con una participación activa, de todas las entidades organizadas y no organizadas en lo posible para que sean realizables, anotando que el proceso de la planificación intervienen todos los gobiernos: gobierno, entidades públicas, empresas, personas, etc.

Se considera que el Estado no actúa como agente regulador y que la administración pública a más de cumplir con sus tareas debe involucrarse en la tarea para el desarrollo. Situación que no se ha presentado y que está dando paso a la alternativa de modernización del Estado.

En la administración le falta una adecuada coordinación, las unidades que se crearon en los ministerios no trabajaron adecuadamente, según para el objetivo que fueron creadas, por no contar con un personal técnico, especializado, pues solo la eficacia, con el funcionamiento de las unidades ejecutoras se puede lograr lo requerido por el Estado de saber que es lo que debe hacer, qué es lo que puede hacer, tomando en cuenta la realidad nacional en base a un análisis previo de la situación.

Quedando planteado ¿Qué es lo que debería hacer para lograr una administración pública que sea eficaz?.

Se analiza la alternativa de la modernización del Estado, manifestando que no se debe buscar exclusivamente la reducción del personal, sino **lograr** un Estado dinámico orientado a estructurar un mejor nivel de profesionales que orienten al desarrollo integral, junto con el esquema con el cual nos movemos el parámetro de responsabilidad de participación del empleado en cualquier decisión importante, no hay en este momento.

2.-LA COORDINACION DE POLITICAS SOCIALES CON RESPECTO A POLITICAS DE DESARROLLO

Se inicia con un planteamiento, con una filosofía que se basa en los siguientes aspectos: La motivación como una de las necesidades más sentidas, que tiene el pueblo en general involucrando a todos los sectores, para cumplir con esas necesidades es importante generar la autoestima, debiendo el Estado propender en esto, porque implica valorar al hombre dando la seguridad, en la participación que el hombre ecuatoriano debe tener para lograr el desarrollo del país, acompañado de la incentivación en lo que se refiere a salarios justos, obras de infraestructura que requiere la población, con estos basamentos se orientaría en el desarrollo del país, para lo cual es necesario abordar los siguientes aspectos: El campo de la educación que es imperativo mejorar la calidad, que conlleva la capacitación permanente del magisterio en todos los niveles, involucrando y concientizando a padres de familia en su rol que debe desempeñar en la educación de la familia, en común acuerdo con la comunidad, todas las organizaciones deberían involucrarse en el desarrollo de recursos humanos en bien de la educación, compartiendo en la capacitación en los mandos medios, técnicos, líderes, debiendo planificar políticas económicas y sociales concientizando desde los centros educativos, para lo cual es necesario una reforma estructural con una adecuada educación administrativa, política, poblacional y recursos humanos, juntamente con una autogestión, siendo necesario una estructuración de la educación en todos los niveles.

Para lograr una reforma en nuestra planificación se debe partir de la reforma estructural que oriente hacia el desarrollo para el hombre del mañana, que permita una nueva sociedad.

En cuanto a la cultura un rescate de valores culturales de nuestro pueblo permitiendo la auto-estima.

En la estructuración de la educación se propone la reforma estructural que oriente hacia el desarrollo, para que permita una sociedad más justa.

En el Ministerio de Bienestar Social se debe tomar en cuenta la autogestión

con la participación de la sociedad, para evitar que no quede solo escrito, siendo importante puntualizar para que sea efectivo ese plan se debe insistir en la coordinación.

Si los participantes de la planificación entendidos en su globalidad no ve que se resuelve sus problemas, no se observa, no se cumple una serie de medidas que buscan una mejor gestión del Estado y no se traduce en el mínimo logro del poder adquisitivo que se complementan en planes de vivienda, salubridad, sinó se dá atención se rompe la unidad, para lo cual no hay que demorarse mucho, porque se siembra el desencanto y se produce lo que estamos viendo hoy, se perfilan protestas, porque no se vislumbra la cuestión económica a la población no llega nada, hay deficiencias de la redistribución, existe incumplimientos, lo que se traduce en reacción. El asunto de bienestar, la población debe verlo inmediatamente, pués falla la planificación en base a lo que el Estado va a percibir, el presupuesto se presenta desfinanciado contrario a la realidad.

Se acota con lo siguiente: Un plan nacional tiene escaso valor si no existe una maquinaria administrativa suficientemente capacitada, en primer lugar, para formular los planes y suficientemente fuerte, en segundo lugar, para ponerlos en ejecución. La viabilidad de los planes dependen no sólo de la coordinación de sus objetivos y medios, de consideraciones técnicas económicas y financieras sino además de las posibilidades administrativas y estructuras burocráticas adecuadas a los fines de desarrollo.

Dentro del proceso de planificación como requisito, debería considerarse la adaptación del aparato administrativo a las nuevas formas racionales de prever la evolución, modificarla y diseñar las acciones consecuentes.

3. COORDINACION DE POLITICAS DE CORTO Y LARGO PLAZO

La función de coordinación es básico no ha existido una coordinación eficaz entre corto y largo plazo, habiéndolo un escalamiento de metas y objetivos, debiéndose articular según lo requiera la sociedad, basándose en una política de salud, vivienda, educación, para lograr una coordinación efectiva de políticas sociales, el Estado deberá ser el que a través del organismo central con coherencia de recursos, garantice una socialización

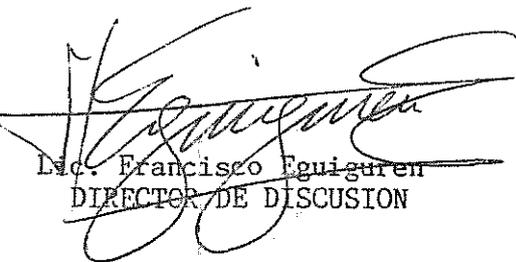
de gastos.

Existe una polarización y despolarización del desarrollo, concentrándose en las dos ciudades más grandes de país, mientras que las ciudades más pequeñas están siendo cierto aislamiento, lo que demanda corregir estos problemas, orientando las variables macro-económicas con políticas de coordinación que son fundamentales para el Estado Moderno.

CONCLUSIONES

En el país no ha existido planificación sino se ha quedado en el diagnóstico.

- La coordinación ha fallado en todos los campos.
- Debe existir una equidad en cuanto a la distribución de recursos, pues estos no llegan a todos.
- La planificación no ha reflejado totalmente los objetivos y metas nacionales en la forma en que se manifiestan los grupos sociales y organizados.
- Las unidades sectoriales e institucionales acogieron profesionales sin mayor conocimiento y experiencia sobre técnicas y metodología de la planificación.



Lic. Francisco Eguiguren
DIRECTOR DE DISCUSION



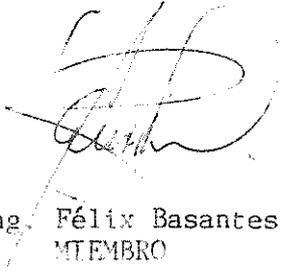
Dr. Angel Centeno
MIEMBRO



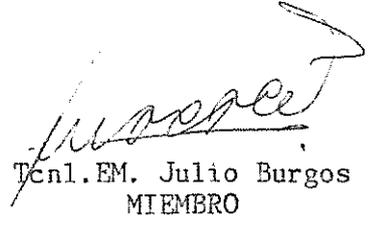
Lic. Germanía Coloma Romero
SECRETARIA



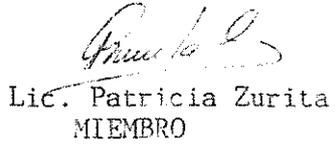
Arq. Milton Camacho
MIEMBRO



Ing. Félix Basantes
MIEMBRO



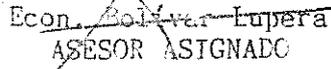
Tcnl.EM. Julio Burgos
MIEMBRO



Lic. Patricia Zurita
MIEMBRO



Econ. Hugo Ayala
MIEMBRO



Econ. Bolívar Lupera
ASESOR ASIGNADO

Con la presencia de siete cursantes de un total de ocho, leído que fue el MANUAL DE ACTIVIDADES ACADÉMICAS DEL CURSANTE, conocido por todos los integrantes del objetivo que persigue el SIMPOSIO, se entró a discutir los puntos de la agenda, con la idea de que el tema principal es muy general, que en definitiva se aprobaron los siguientes:

1. LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES
2. LA PLANIFICACION EN EL SISTEMA ECUATORIANO 1985-1988
3. OBSTACULOS DE LA PLANIFICACION

Partiendo de un análisis general relacionado con la Planificación, el grupo, en consenso, se pronunció que para obtener resultados positivos que alcancen objetivos coherentes con la realidad nacional, es necesario utilizar una metodología que revele un diagnóstico real; realizar una correcta evaluación de los resultados, todo lo cual conllevaría a establecer y valorar el éxito de la planificación; y, también, no sería difícil avizorar su fracaso.

De acuerdo al Art. 89 de la Constitución Política es el Presidente de la República quien aprueba los Planes de Desarrollo elaborados por el CONADE y según el Art. 91 su ejecución es obligatoria para los respectivos Ministros y entidades del Sector Público, cuyos directivos son responsables de su aplicación.

De lo expuesto, se infiere que en el Ecuador la Planificación es una Potestad del Estado, aunque se debe aclarar que el proceso de Planificación, los Planes y Programas de Desarrollo son imperativos para el Sector Público e indicativos para el Sector Privado, según lo señala la misma Ley del CONADE.

1. LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES

El CONADE formula anualmente el Plan Operativo, mediante el cual se define para cada año los lineamientos que de manera más correcta deberá seguir la Política de Desarrollo y de Aplicación del Plan, así como las metas anuales macroeconómicas y sociales; además las acciones específicas de las políticas, programas y proyectos del Plan.

Un plan debe recoger las aspiraciones legítimas y necesidades impostergables expresadas por los distintos sectores sociales y regiones del país, puesto que el Plan, estratégicamente hablando, debe orientarse en dos direcciones neurálgicas como son lo social y lo económico.

Los Planes Operativos Anuales, constituyen un instrumento básico dentro del sistema de planificación a través de ellos se establecen las bases de comportamiento de la economía a corto plazo con una definición más amplia y detallada de las metas del Sector Público, tanto en gastos corrientes como en los de inversión.

Con claro criterio se ha manifestado que en base a los Objetivos Nacionales, la Planificación no es algo esencialmente político, por cuanto el Plan debe tener continuidad y por tanto debe estar por encima de los cambios de gobierno.

El grupo cree que cada país ha tenido alguna experiencia en lo referente a su planificación enmarcado en proyectos y programas de inversión antes de comenzar su planificación que le permita el despegue y desarrollo económico, cuando se entra en este campo es importante la toma de decisiones tanto empresariales como administrativas, para ello se ha tomado en cuenta el tiempo como factor vital en la imposición de alcanzar metas con calendarios pre-establecidos.

La planificación conlleva a la elaboración de un plan económico concreto, el cual debe ser elaborado tomando en cuenta las posibilidades objetivas, las necesidades y disponibilidades económicas así como también las sociales y las prioridades de cada etapa de desarrollo.

El Estado debe fijarse objetivos concretos a nivel de producción, consumo e inversiones, comercio exterior, educación, salud, etc; es decir tratar de cubrir las aspiraciones del pueblo, elevando las condiciones de vida y bienestar colectivo.

Además se ha manifestado que la planificación deberá ser función del Poder Ejecutivo, con el objeto de que en la práctica no exista descordinación entre quien planifica y ejecuta; en la planificación no deben emplearse juicios de valor de quien elabora el Plan, debe primar la decisión al más alto nivel del gobierno en base a las aspiraciones del pueblo.

2. LA PLANIFICACION EN EL SISTEMA ECUATORIANO 1985-1988 Y LOS OBSTACULOS EN LA PLANIFICACION

Sobre la base de los criterios manifestado en el tema anterior y sustentados en el presente análisis, el grupo ha aportado con las siguientes opiniones:

El Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988, que como mecanismo adecuado para superar con éxito la crisis nacional económica y social, fue el Plan que menos se cumplió por haberse enfrentado a factores adversos como el terremoto de 1987, el que produjo grandes pérdidas económicas, asentuándose aún más

la inestabilidad del mercado petrolero, crisis dada como consecuencia por la reducción de la explotación y exportación de petróleo, que, como es conocido por todos, es la mayor fuente de ingresos del país; tampoco debemos olvidar la divergencia política que como consecuencia de ciertas incomprensiones no hubo coordinación entre el Presidente de la República y el Vicepresidente (CONADE), factor adverso que paralizó parcialmente el desarrollo socioeconómico de nuestro país; así también la Junta Monetaria quedó relegada a un segundo plano en la toma de decisiones en los aspectos monetarios, obstáculos que han incidido negativamente en el cumplimiento de un plan pre-establecido que, sin ser el mejor, llevaba inmerso beneficios sociales en favor de las mayorías del pueblo ecuatoriano.

Dentro de los factores adversos, se ha puntualizado en la necesidad de que los partidos políticos y en especial el del Gobierno Central, deben tener desde su creación un Plan de Gobierno ejecutable, de acuerdo a la realidad nacional, inspirados en los Objetivos Nacionales Permanentes y dentro de ello una planificación que oriente el rumbo de la sociedad ecuatoriana.

El político en sí, debe estar preparado para afrontar los problemas que día a día se dan en nuestra sociedad, es por eso que el político debe conocer obligadamente los Objetivos Nacionales, inclusive para que pueda aportar con sus conocimientos en la planificación, estando obligado a conocer la problemática socioeconómica nacional pues, en definitiva son quienes manejan los destinos del país.

El Plan Nacional de Desarrollo fracasó en el plano social pues, dicho plan fue orientado al plano económico, puesto que sus creadores son pertenecientes a élites económicas consideradas como fuente creadora de riqueza en el país, es por eso que poco o nada les importó los estragos ocasionados al pueblo. En opinión general el grupo se manifestó que es necesario la participación de los diferentes factores sociales en la elaboración de un Plan.

El Gobierno en el poder debe ponerse la "camiseta del pueblo" y ejecutar la planificación hacia el más necesitado, pero lamentablemente esto no se cumple, pues muchos gobiernos han caído en crisis por la falta de una correcta planificación, ya que no han avizorado los problemas de una sociedad en crisis, más allá de lo que sienten y miran, o sea no ven los problemas exógenos y endógenos; por ejemplo citaríamos los siguientes: terremotos, deuda externa, devaluaciones, etc. se debe planificar para un tiempo de crisis y no sólo para el momento. Se debe planificar como sortear esos imponderables, prever y estar preparados y no improvisar las deficiencias causadas por los factores antes mencionados.

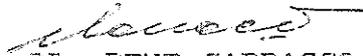
En lo referente a la producción nacional debe erradicarse la monoproducción, implantando sistemas que permitan un desarrollo variado; se debe fomentar el desarrollo interno, mejorar la producción nacional tanto en calidad como en cantidad que permita una mejor competitividad en los mercados tanto externos como internos.

Necesariamente se tuvo que ampliar el análisis hecho al Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988, por no haberse clarificado en forma total el aspecto social.

Dentro de los aspectos sociales, las áreas más afectadas por la falta de atención y la ausencia de propuestas con contenido social y no político ha sido, sin lugar a dudas, los campos de la educación, salubridad, desarrollo comunitario, entre otros, como los que menos atención han merecido de parte de los políticos que, durante las campañas electorales hacen ofrecimientos demagogos, sin tener elementos necesarios que permitan llevar a cabo proyectos sociales. Estas falsas promesas se presentan desde los más altos niveles hasta los más bajos, la falta de preparación ideológica y la proliferante politiquería del Congreso han llevado al traste los verdaderos intereses sociales.

Por último se ha manifestado que la planificación en el Ecuador es buena, lo que falla es la ejecutabilidad por parte de los diferentes sectores de un gobierno, sin llegar a cumplirse los objetivos preestablecidos en el plan por existir intereses particulares. Además la falta de coordinación PRESUPUESTO-PLANIFICACION ha demostrado las deficiencias y la falta de cumplimiento en proyectos y programas seccionales y nacionales; por ejemplo INECEL. Cabe insistir que el CONADE como ente planificador tiene buenos programas de planificación el que esté mal ubicado es producto de una mala administración pues, como todos saben, existen intereses políticos de por medio.

Y como parte final de este Simposio se ha dicho que la planificación en el campo militar si se cumple, pues se plantean hipótesis para lo que pueda suceder en el futuro. Como por ejemplo tenemos el Plan de Fortalecimiento de la Fuerza, Narcotráfico, Fronteras, Guerrillas, etc., sin embargo el único obstáculo que se encuentra es el financiero.



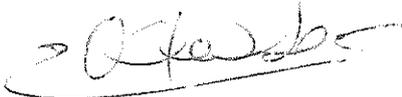
DR. RENE CARRASCO
ASESOR ASIGNADO



ECO. MILTON BRAGANZA C.
DIRECTOR DE DISCUSION



LIC. MIGUEL ROSERO Y.
SECRETARIO



DR. OSCAR CONCHA



ING. JAIME GORDON F.



TCRNL. EM. JORGE HERNANDEZ



LIC. MARIANA ROJAS



ECO. ANTONIO PICO

INFORME DE SIMPOSIO

CURSO: XX

PERIODO: PRIMERO

FECHA: 11-12-92

CODIGO Y TEMA DEL SIMPOSIO: SI-1/I: "LA PLANIFICACION UNA
POTESTAD DEL ESTADO"

ASESOR ASIGNADO: Eco. Raúl Nieto J.

GRUPO N° 3

ORGANIZACION DEL GRUPO:

DIRECTOR DE DISCUSION: Ing. Marcelo Sevilla
SECRETARIO: Dr. Wilson Salas
MIEMBROS: Eco. Fernando Hinojosa
Ing. Patricio Larrea
Dr. Raúl Manotoa
Tcrl. Hugo Villavicencio
Ing. Alfredo Gutiérrez

PUNTOS SELECCIONADOS PARA LA DISCUSION:

1. POR QUE LA PLANIFICACION ES UNA POTESTAD DEL ESTADO?
2. LA PLANIFICACION EN EL DESARROLLO ECONOMICO
3. LA INFLUENCIA EXTERNA DE LA PLANIFICACION NACIONAL.

SINTESIS DE LAS OPINIONES VERTIDAS EN LA DISCUSION:

Las necesidades de la población sobrepasan las posibilidades económicas, situación que torna imprescindible el priorizar y jerarquizar las necesidades, potestad privativa del Estado, que se sustenta en las siguientes consideraciones:

- La necesidad de conocer el desenvolvimiento de procesos futuros, en atención a los cuales se deberán tomar las decisiones pertinentes a fin de optimizar resultados.
- Necesidad de articular decisiones dándoles una direccionalidad hacia la consecución de objetivos de largo plazo.
- La necesidad de legitimar el proceso. (Diálogo entre distintos actores sociales).

Toda sociedad tiene derecho a escoger su forma de planificar y organizarse en los campos que desee. Los objetivos de la planificación deben encontrarse de acuerdo a las necesidades y de conformidad con los recursos existentes. No se puede improvisar el desarrollo, este debe estar diseñado por políticas armónicas y coherentes.

La influencia y condicionamientos externos a nuestra planificación, nos han hecho recorrer una serie de modelos, que en gran parte no responden a nuestra realidad ni necesidades. Se impone para superar estas reales limitantes una actitud creadora y original que fortalezca nuestra soberanía y contribuya a nuestro desarrollo.

1. POR QUE LA PLANIFICACION ES UNA POTESTAD DEL ESTADO?

En los países de economía en vías de desarrollo, se ha consolidado la capital importancia de la planificación en el sector público para alcanzar y/o mantener un proceso de desarrollo político, económico y social conjugados con los grandes objetivos nacionales.

Considero que es obligatoria para el sector público por la relación directa que se da entre la planificación y estado como resultado del permanente incremento de las necesidades públicas y las propias funciones del Estado.

NECESIDADES PUBLICAS: Normalmente las necesidades de la población sobrepasan en mucho las posibilidades económicas, quedando un amplio margen de necesidades insatisfechas que están sujetas a un permanente cambio tanto en cualidad y cantidad como resultado del continuo adelanto tecnológico y científico, y por el permanente incremento de la población. Adicionalmente conviene señalar que por la limitación de recursos es imprescindible priorizar y jerarquizar las necesidades.

ACTIVIDADES DEL ESTADO: Las funciones del Estado pueden ser agrupadas de manera prioritaria en: esenciales, servicios sociales, servicios públicos.

ESENCIALES: Protección de la soberanía nacional, mantenimiento del orden interno, protección de la propiedad privada, establecer y propender las relaciones exteriores y, demás acciones políticas propiamente dichas a fin de atenuar tensiones y preservar el poder.

SERVICIOS SOCIALES: Atender programas destinados a lograr una adecuada atención médica tanto urbana como rural, programas de saneamiento ambiental, creación de centros de alfabetización, planes de seguridad social para sectores marginales, etc.

SERVICIOS PUBLICOS: Permanente preocupación por dotar a la población de servicio de agua potable, comunicaciones, energía eléctrica, transporte masivo e infraestructura vial y sanitaria entre otras.

RAZONES DE LA POTESTAD ESTATAL:

- La necesidad que tiene toda sociedad de conocer, con la mayor precisión posible, el probable desenvolvimiento futuro de los procesos económicos, sociales y políticos, a fin de tomar decisiones informadas, actuar sobre ellos y optimizar resultados.

- La necesidad de articular las decisiones cotidianas en el ámbito de la gestión macroeconómica, dándoles una direccionalidad de largo plazo en una perspectiva de desarrollo definida; y,

- La necesidad de asegurar la legitimidad social del proceso de

toma de decisiones, lo que requiere institucionalizar el diálogo entre los distintos actores sociales. La planificación puede convertirse en la instancia técnica que le de agilidad y oportunidad a este diálogo.

Por lo expuesto y considerando que la planificación es indicativa y reguladora para el sector privado, considero que en cualquier sistema económico sea este de: libre empresa o de mercado, de corte neoliberal o social de mercado, socialista o comunista la PLANIFICACION necesariamente será una potestad del Estado.

2. LA PLANIFICACION EN EL DESARROLLO ECONOMICO

La evolución del mundo contemporáneo ha permitido la implementación de técnicas y sistemas de planificación que han contribuido al desarrollo del Estado y de sus instituciones.

Toda sociedad tiene derecho a escoger su forma de planificar y organizarse en los campos que desee. Algunas sociedades consideran a la planificación del desarrollo económico como una ideología política, mientras otras le dan una condición eminentemente apolítica.

Desde el punto de vista económico la intervención de los gobiernos se mide básicamente en los siguientes aspectos:

- Disminución relativa del sector público.
- Control sobre el sector privado.

Los objetivos de la planificación deben encontrarse de acuerdo a las necesidades y de conformidad con los recursos existentes.

No se puede improvisar el desarrollo, este debe estar diseñado por políticas armónicas y coherentes.

3. LA INFLUENCIA EXTERNA EN LA PLANIFICACION NACIONAL

El estado de dependencia del país, desde un punto de vista real nos lleva en muchos casos a encontrar los resultados de la planificación fuera de nuestro territorio, así tenemos por ejemplo que la alianza para el progreso y su programa para América Latina, no dió los resultados esperados por nuestros pueblos, sin embargo para quien nos la impuso obviamente resultó un éxito.

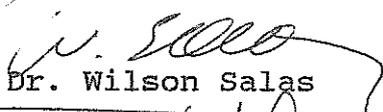
Existe la justificación permanente que la planificación ha fracasado porque no responde a nuestra realidad, sin embargo de ello reiteradamente, como sucede en los actuales momentos, se viene promocionando nuevos esquemas externos de desarrollo.

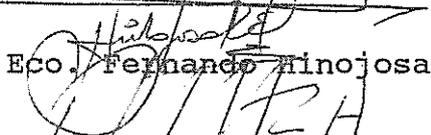
Las situaciones expuestas nos han hecho recorrer por una serie de modelos: estructuralista, de mediano y largo plazo, de corto plazo; y, finalmente el que vivimos de ajuste coyuntural.

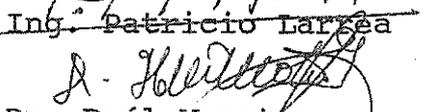
La dura situación señalada compromete el implementar partiendo de nuestra realidad histórica y experiencia modelos originales

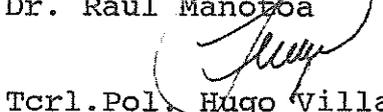
y creativos que fortalezcan nuestra soberanía y contribuyan a nuestro desarrollo. Se deberá considerar que quienes nos imponen y condicionan, en este sistema de interdependencia universal, también son impuestos; y, que los préstamos externos que generan dependencia son buenos o malos de conformidad con el destino que se le de a los mismos.


Eco. Raúl Nieto J.
ASESOR

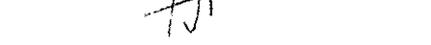

Dr. Wilson Salas


Eco. Fernando Rinojosa


Ing. Patricio Larrea


Dr. Raúl Manóboa


Tcrl. Pol. Hugo Villavicencio


Ing. Alfredo Gutiérrez


Ing. Civ. Marcelo Sevilla
DIRECTOR DISCUSION

infsili.92

SINTESIS DE LAS OPINIONES VERTIDAS EN LA DISCUSION

1. LA PLANIFICACION UNA NECESIDAD

- 1.1 Los planificadores, los economistas, estadistas, etc concuerdan que todo sistema de gobierno sea este democrático o comunista necesita realizar una planificación del desarrollo económico y social del país. Todos los sectores de la sociedad aceptan que es necesario la planificación. No obstante, muchos gobiernos soslayan a la planificación, de lo dicho se desprende un cuestionamiento ¿ La Planificación es una necesidad o no ?
- 1.2 La Planificación es necesaria para ordenar a la Sociedad en el ámbito económico y social a fin de conducir hacia donde debe ir la Sociedad dentro del Estado que no es otra cosa que la búsqueda del bien común. Por lo tanto el Estado orienta y diseña los tipos de planificación que han de aplicarse.
- 1.3 Todos los gobiernos en su política nacional determinan objetivos económicos y sociales que sólo a través de la Planificación se traducen en el desarrollo integral del país.
- 1.4 La penuria económica que afecta en mayor o en menor grado a los países, se produce por la mala distribución de la riqueza. Evidentemente, los Estados que no Planifican conducen a las sociedades a situaciones de mayor necesidad; de ahí que los Estados deben utilizar la potestad que tiene para Planificar de la mayor manera la administración de los recursos que disponen. De lo anotado se concluye que la Planificación constituye un elemento fundamental para el desarrollo de un país.

Como contrapartida, los gobiernos planifican pero muchas veces no los cumplen. En todo caso, los administradores valoran la necesidad de la Planificación pero la voluntad de ejecutar los planes muchas veces quedan en un segundo plano.

- 1.5 Admitida la potestad del Estado en la Planificación el objetivo básico de ésta, es el de asignar de manera eficiente y eficaz los recursos para satisfacer las necesidades apremiantes de la nación. Un asunto que hay que estar bien claros es que el Estado es un ente ejecutor, normativo y regulador de la Planificación, pero son los actores sociales los que concertan la acción de la planificación.
- 1.6 Una cuestión que debe tomar en cuenta el Estado en la planificación es el comportamiento mundial en el orden económico, tendrá que estudiar el desplazamiento de los centros de poder económico y financiero, los cambios tecnológicos, el nuevo tamaño de la Nación - Estado, la

tendencia integracionista de los países, la explosión demográfica. Son respuestas que el Estado debe incluir en su modelo de planificación.

Dicho de otra manera, el Estado debe estudiar, analizar, cómo va a asignar los recursos en el enfoque mundial en el que se desenvuelva la economía. La planificación no debe apartarse de la coyuntura mundial.

2. MODELOS DE PLANIFICACION

- 2.1 El enfoque de la discusión estaría en determinar que de bueno tiene el sistema centralizado y el descentralizado, en qué se diferencian y si será factible su aplicación a nuestra realidad nacional, tomando en cuenta que los dos modelos de planificación pueden aplicarse en cualquier país.
- 2.2 Debe empezarse primero conceptualizando qué es la Planificación Centralizada y Descentralizada.

La Planificación Centralizada es obligatoria para toda la sociedad. La planificación parte del eje hegemónico u organismo central quien diseña y dirige el sistema de planificación. En cambio, en la Planificación Descentralizada, siendo el Estado el ente planificador, es imperativo para el sector público la obligatoriedad de cumplir con el plan, y el sector privado no es el actor principal en la ejecución a pesar que éste es el principal actor del desarrollo del país; ésta es la diferencia básica entre los dos modelos de planificación.

- 2.3 La planificación centralizada corresponde al sistema socialista; y, la planificación descentralizada a sistemas capitalistas. Este es el concepto de estos modelos y así se ha manejado las planificaciones en uno u otro caso. La diferencia radica en que la planificación centralizada es obligatoria para toda la sociedad; y la del sistema capitalista o descentralizado es obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privado.

La planificación descentralizada de los países capitalistas, está en función del desarrollo nacional contando con los recursos que genera el Estado, involucra también al sector privado pero no siempre cumple lo que se propone el Estado.

- 2.4 Otro tema que se debe tomar en cuenta en este campo es que el Estado no debe centralizarse en el aspecto ideológico del modelo, sino también en la estructura de la planificación.

Conforme se tenga que tratar con diferentes problemas, lo aconsejable, lo práctico, lo que trae resultados es la concepción de modelos de planificación simples, consistentes con principios básicos para solucionar problemas concretos.

Esto es lo que no ha sucedido en nuestro país, se ha planificado divagando con modelos importados que no han dado buenos resultados.

3. MARCO JURIDICO

- 3.1 En los modelos de planificación sea socialista o capitalista evidentemente que se necesita de una base legal.

En el Ecuador el "poder" de la planificación está conferida al Estado y es el Consejo Nacional de Desarrollo CONADE que es parte del Ejecutivo el que tiene la responsabilidad de realizar los Planes de Desarrollo. De suerte que, el marco jurídico es una necesidad para que la Planificación surta efecto en su ejecutoriedad y en la asignación de los recursos.

- 3.2 Todos los Estados para cumplir con su necesidad planificadora requieren de una base o respaldo legal; esto significa que la Planificación se genera en una Ley y Reglamentación específica que constituye fuerza obligatoria y guía para que las instituciones no hagan fracasar los planes.

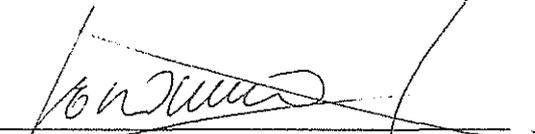
- 3.3 El marco jurídico para la planificación Estatal, nace de la Constitución Política del Estado, que le da vida al ente planificador que es el CONADE, así, el 1er. inciso del artículo 89 dice: Créase con Sede en Quito el Consejo Nacional de Desarrollo que fija las políticas generales, económicas y sociales del Estado y elabora los correspondientes Planes de Desarrollo que son aprobados por el Presidente de la República, para su ejecución.

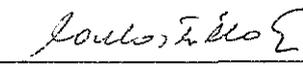
El artículo 4 de la Ley Orgánica del CONADE, establece las funciones entre las principales son:

- a) Fijar las políticas generales económicas, sociales y de población, de acuerdo a las orientaciones generales establecidas por el Presidente Constitucional de la República. Estas políticas deberán considerar prioritariamente el desarrollo de los sectores agropecuario, minero y la indispensable descentralización económica y administrativa del país;
- b) Establecer los lineamientos generales a que debe someterse la planificación económica y social y la política de población;
- c) Elaborar los planes de desarrollo y sus reformas y someterlos a la aprobación del Presidente de la República;

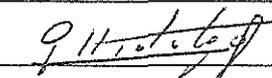
- d) Proponer las modalidades y recursos necesarios para el financiamiento de los planes nacionales, regionales y provinciales de desarrollo; dando especial énfasis a la corrección del desequilibrio que en este campo exista en el país;
- e) Recomendar las prioridades del gasto de Gobierno Nacional y de las demás entidades y organismos del sector público;
- f) Aprobar los planes operativos, medidas coyuntuales, programas y proyectos específicos que permitan alcanzar las metas contempladas en los planes de desarrollo;

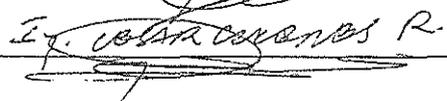
3.4. Para que exista un organismo planificador debe contarse con el respaldo legal, pero esta juridicidad debe orientarse a conformar una estructura puramente técnica, sin influencia política; sin embargo la política ha sido determinante en la planificación incluso en los países socialistas.

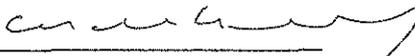

Dr. Jurisp. Hernán Romero Z.
DIRECTOR DE DISCUSION


Terl. E.M. Carlos Castillo E.
SECRETARIO

FIRMAS DE LOS PARTICIPANTES




Dr. Gustavo Estrella A.
ASESOR ASIGNADO

SIMPOSIO: SI-2/I.

TEMA: "LA EJECUCION DEL PLAN Y SUS PROBLEMAS DE APLICACION"

I. A. E. N.
DEPARTAMENTO DE PLANIFICACION

FORMULARIO PARA AGENDA DE DISCUSION E INFORME DE SIMPOSIO
(Para ser llenado por el Secretario)

CURSO: ... XX PERIODO:.. Primero .FECHA: 92-17-17.....

CODIGO Y TEMA DEL SIMPOSIO: SI 2/1.. Ejecución del Plan y sus
problemas de aplicación.....

ASESOR ASIGNADO:.. Crnl. Gonzalo Paredes

GRUPO No.1.....

ORGANIZACION DEL GRUPO:.....

- DIRECTOR DE DISCUSION:.. Ing. César Cáceres.....

- SECRETARIO (A):..... Arq. Ramiro Camacho

- PARTICIPANTES: .. Econ Milton Braganza

 Lcda. Germania Coloma

 Econ. César Silva

 TcmEM. Pol. Hugo Villavicencio

 Lcdo. Xavier Drouet

 Dr. Wilson Salas

PUNTOS SELECCIONADOS PARA LA DISCUSION:

1. Obstáculos administrativos en la ejecución del plan
2. La responsabilidad de la ejecución del plan
3.
4.
5.

SINTESIS DE LAS OPINIONES VERTIDAS EN LA DISCUSION

La planificación del desarrollo en el Ecuador no se ha cumplido satisfactoriamente las expectativas de la nación por la existencia de obstáculos y falta de responsabilidad en la ejecución del plan.

La planificación se ha politizado y los planes de desarrollo han sido concebidos demagógicamente.

Las políticas de desarrollo tienen que ver con las situaciones técnicas que responden a un análisis de la realidad.

Las políticas partidistas responden a intereses de grupo.

La falta de capacitación del personal de las unidades de planificación de las instituciones públicas es lo que no permite la ejecución adecuada de los planes.

El financiamiento de los planes de desarrollo se han basado en las fuentes de crédito externo y en el ahorro interno.

No existe coordinación entre el presupuesto general del Estado y la planificación ocasionando el retraso de los recursos económicos.

H. Juan Carlos R.

DIRECTOR DE DISCUSION

[Signature]

SECRETARIO

FIRMAS DE LOS PARTICIPANTES:

Don. Braganza.....
Cda. Coloma.....
Don. Silva.....
Cnl. Villavicencio.....
Cdo. Drouet.....
Sr. Salas.....

[Signature]

ASESOR ASIGNADO

Quito, diciembre 15 de 1992

INFORME DE SIMPOSIO: SI-2/I

TEMA: EJECUCION DEL PLAN Y SUS PROBLEMAS DE APLICACION

GRUPO N° 1

ASESOR: Crnl. E.M. Gonzalo Paredes

PRESIDENTE DE GRUPO: Ing. César Caceres

SECRETARIO: Arq. Ramiro Camacho

Contando con la presencia de los ocho cursantes que conforman el grupo y - conocido el Manual de Actividades Académicas del Cursante, así como también el objetivo que persigue el simposio, se inicia la discusión sobre el tema a tratarse y en concenso de que éste es un tema muy amplio y en considera - ción al tiempo previsto para esta actividad, el grupo acuerda tratar subte - mas relacionados a la temática general "EJECUCION DEL PLAN Y SUS PROBLEMAS DE APLICACION" limitándose a tratar los siguientes puntos:

1.- OBSTACULOS EN LA EJECUCION DEL PLAN

2.- LA RESPONSABILIDAD DE LA EJECUCION DEL PLAN DE DESARROLLO

Como marco teórico previo a la discusión de los puntos propuestos, es nece - sario reflexionar sobre la ubicación institucional de la planificación, pa - ra lo cual realizamos una visión del proceso de la planificación dentro del contexto económico social del país y analizar como ésta surge dentro de la praxis ecuatoriana y como se ha ido adaptando y evolucionando de conformi - dad con las transformaciones de la sociedad en su conjunto.

El grupo considera que la crisis o agotamiento del modelo de industrializa -

.. / ...

..2...

ción vía sustitución de importaciones ha significado la recesión de la planificación, indicándose además que la planificación del desarrollo en el Ecuador no ha logrado cumplir satisfactoriamente las enormes expectativas depositadas en ella por la existencia de obstáculos y falta de responsabilidad en la ejecución del plan.

1. OBSTACULOS EN LA EJECUCION DEL PLAN

En su fase de elaboración la planificación ha sido elitista al no contemplar mecanismos para la participación activa de los grupos sociales organizados de los gremios de las representaciones políticas ni de los máximos ejecutivos del sector público.

El grupo definió que la planificación al momento de intentar su ejecución, se encontró con varios obstáculos, citándose los más importantes:

- Políticos
- Económicos
- Administrativos
- De coordinación
- Técnicos
- Sociales

1.1 OBSTACULOS POLITICOS

Se considera que el sistema democrático ha ampliado el campo de la planificación y ésta puede contribuir a vigorizarlo y conducir a la sociedad a satisfacer sus necesidades con ideas claras, pero se encuentra con el problema de que los organismos financieros y las instituciones públicas tienen u-

../...

..3...

na fuerte resistencia hacia la planificación y hacia la propia política del gobierno.

Es consenso del grupo que la planificación ha sido politizada y que los planes han sido concebidos demagógicamente, que responden a intereses políticos y no se ajustan a la realidad y necesidad de nuestra población. Las decisiones políticas han prevalecido sobre la técnica del plan.

El factor ideológico político influye mucho en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo.

Es necesario anotar que la planificación estando orientada a los objetivos nacionales, en la realidad no llegan a cumplirse debido a la ingerencia política en el plan.

En este campo hay que considerar dos aspectos: las políticas de desarrollo y las políticas partidistas. Las políticas de desarrollo tienen que ver con las situaciones técnicas que responden a un análisis y estudio de la realidad, mientras que las políticas partidistas responden a intereses particulares de grupos o sectores políticos que es lo que desprestigia al concepto del aspecto político, siendo éste definitivamente el problema dentro de la planificación.

Respecto a las políticas partidistas cabe indicar además que éstas se observan en la elaboración de los planes de desarrollo del gobierno de turno; cada gobierno tiene ya preparado su plan de desarrollo y ese plan es el que ejecutan, terminado el período viene otro gobierno con otra ideología y deja insubsistente el plan anterior para dar paso a otro plan que satisfaga -

../...

..4...

sus intereses políticos, lo que constituye un serio obstáculo para la ejecución de los planes.

Es criterio del grupo que los planes de desarrollo deben planificarse y ejecutarse con miras al bien común y con la participación activa de la sociedad, olvidándose y dejando de lado los intereses políticos.

1.2 OBSTACULOS ECONOMICOS

El financiamiento de los planes de desarrollo se han basado en fuentes de crédito externo y en el ahorro interno, respecto a este último que se maneja a través del PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO, se observá que no existe una coordinación entre este instrumento de política económica con la planificación, ocasionando que los recursos lleguen demasiado tarde casi siempre a la terminación del año fiscal, fechas en que ya no pueden invertirse los fondos. En consecuencia las unidades ejecutoras no saben que hacer con el dinero debiéndolo gastar en forma apresurada llegándose a una utilización inadecuada de fondos.

Como respuesta a esta falta de coordinación en las áreas señaladas, el costo real de los proyectos al momento de ejecutar la planificación varían dado el proceso inflacionario que vive el país.

1.3 OBSTACULOS ADMINISTRATIVOS

Es muy conocido que en América Latina y especialmente en nuestro país al momento de intentar la ejecución de la planificación se encuentra con obstáculos de índole administrativo pudiendo destacar los más relevantes.

../...

..5...

- Existe una falta de delegación de autoridad, lo que induce a demoras dispendiosas en los diferentes niveles administrativos.
- Las altas autoridades muchas veces se dedican a asuntos operativos - triviales que reduce el tiempo disponible para decisiones importantes.
- Excesivo número de personal en los que abundan empleados no idóneos y que constituyen una carga burocrática desproporcionada.
- Los documentos y expedientes deben seguir una serie de trámites a través de los diferentes estratos administrativos. Una buena parte del tiempo de los altos funcionarios es absorbido en la revisión de dichos documentos.
- Falta de implementación adecuada para disponer de una base de datos y de ejecución y seguimiento de los planes.
- Los archivos de las entidades del sector público no están debidamente actualizados.
- Falta de capacitación del personal de las unidades de planificación - de las instituciones públicas lo que no permite la ejecución adecuada de los planes.
- En el manejo de los proyectos específicos de desarrollo del país se - observa la falta de capacitación en los niveles gerenciales primando el aspecto político.

2. LA RESPONSABILIDAD DE LA EJECUCION DEL PLAN

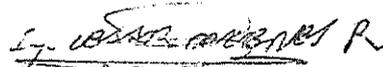
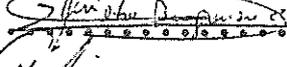
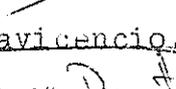
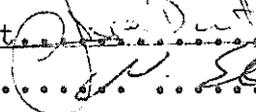
../...

..6...

La ejecución de los planes y de los proyectos con todo lo que implica en lo referente a políticas, objetivos, recursos, etc. es de responsabilidad de los ministerios y más organismos ejecutores. La responsabilidad de la planificación implica una adecuada ejecución de los planes sectoriales que le corresponde a cada institución pública, evaluando el avance y propendiendo a dar soluciones inmediatas sobre deficiencia desde el punto de vista económico y administrativo.

Estos aspectos deberán contener en un informe que estas unidades de planificación deben presentar en forma periódica a las autoridades de su institución así como al organismo planificador con la finalidad de mantener al tanto sobre la ejecución de los proyectos y propender a dar las medidas pertinentes que el caso lo requiera.

GRUPO 1

Ing. Cesar Caseres 
Arq. Ramiro Camacho..... 
Ecm. Milton Braganza..... 
Lcda. Germania Coloma..... 
Ecom. Cesar Silva..... 
Tem Em Pol. Hugo Villavicencio..... 
Lcda. Xavier Druet..... 
Dr. Wilson Salas..... 

INFORME DE SIMPOSIO

CURSO: XX PERIODO: PRIMERO FECHA: 15 diciembre, 1992

CODIGO Y TEMA DEL SEMINARIO: SI-271 "LA EJECUCION DEL PLAN Y SUS PROBLEMAS DE APLICACION"

ASESOR ASIGNADO: Econ. Bolivar Lupera

GRUPO No.: 2

ORGANIZACION DEL GRUPO:

DIRECTORA DE DISCUSION: Dr. Oscar Concha

SECRETARIA: Licenciada Mariana Rojas

PARTICIPANTES: Econ. Fernando Hinojosa
Ing. Civ. Marcelo Sevilla
TCRL.EM. Vicente Martinez
TCRL.EM. Pol. Carlos Castillo
Ing. Félix Basantes B.
Lic. Francisco Equiguren

PUNTOS SELECCIONADOS PARA LA DISCUSION

- De planificación normativa a situacional
- Causas de los problemas de la planificación
- Obstáculos administrativos
- Mecanismos para mejorar los planes

SINTESIS DE LAS OPINIONES VERTIDAS EN LA DISCUSION

1. DE PLANIFICACION NORMATIVA A SITUACIONAL

En los países de economía en vías de desarrollo, como el nuestro, la ejecución de un plan de desarrollo responde a una decisión que se adopta al más alto nivel y que involucra a todos los sectores de la economía. La planificación cobra sentido cuando el Estado intenta orientar todos sus recursos hacia la consecución del bien común.

La factibilidad de la ejecución de un plan dependerá fundamentalmente de los siguientes aspectos:

- 1.1. La obligación del Estado a dar a conocer a toda la sociedad con mayor precisión posible, las futuras medidas económicas, sociales

y políticas: es decir, una total transparencia.

1.2. Es imprescindible articular la toma de decisiones en el contexto de la gestión global de la economía (macroeconómico), con énfasis a una perspectiva de desarrollo a largo plazo.

1.3. La importancia de asegurar la legitimidad social en la toma de decisiones, es decir institucionalizar el diálogo de tal forma que la planificación sea una instancia técnica que le de agilidad y oportunidad a este mecanismo.

De acuerdo a los aspectos analizados y entendiéndose por planificación normativa a la estrategia de desarrollo validada exclusivamente por el Estado y como planificación situacional, la coexistencia de diversos actores sociales, y con el objeto de que sea factible el cambio hacia una planificación estratégica situacional.

En los últimos años los programas de desarrollo han sido planes de ajuste para dar soluciones inmediatas.

Los planes de desarrollo propuestos por los últimos gobiernos, han sido para mediano plazo, por lo tanto aún no es posible evaluar los resultados obtenidos. El proceso inflacionario ha conducido a planificar a corto plazo.

El plan de desarrollo de 1988 contempla los siguientes puntos: naturaleza y raíces de la crisis; herencia recibida; alternativas actuales; los objetivos de desarrollo; la estrategia del desarrollo; opciones estratégicas de política económica y las alternativas macroeconómicas del plan; los grandes problemas nacionales que enfrenta el plan, programa de acción en áreas críticas, plan de inversiones, programa de proyectos integrados, problemas nacionales y problemas críticos.

Uno de los medios más efectivos para estimular la ejecución de las diferentes partes del plan es el permanente seguimiento y evaluación de sus resultados, a través de lo cual se captan problemas y dificultades que pueden estar teniendo las políticas, programas y proyectos específicos del plan. La identificación y la calificación de estos problemas, permite enfrentarlos y tomar medidas para resolverlos; un análisis periódico de la marcha de la economía es otro medio para evaluar y estimular la ejecución de un plan, para ver como evolucionan y se comportan las corrientes económicas y financieras, es necesario realizar estudios periódicos sobre dichas corrientes y el conjunto de la economía, tales análisis se aprovechan para evaluar el cumplimiento de metas globales del plan, así como las políticas económicas y financieras más importantes, por otro lado para resolver cuándo es conveniente revisar o reajustar el conjunto del plan, si las condiciones de la economía se presentan, como es probable, de manera distinta a las que se previó cuando se formuló el plan.

La planificación es un instrumento de ayuda para la toma de decisiones, la ejecución de los programas depende del entusiasmo de los ejecutivos para llevarlos a la práctica, y del apoyo de personal calificado para ejecutar las acciones.

2. CAUSAS DE LOS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION

A pesar de que la actual constitución política ha dado a la planificación mayores fundamentos sociales, económicos e institucionales, ésta adquirió un estilo dominado por lo económico y por el sector público, es por esto que esta expuesta a ser anulada o destruida por la crisis del modelo de desarrollo.

A partir de la década de los 50, con la creación de la JUNAPLA, la planificación se orienta al tratamiento de la estructura y del desarrollo a largo plazo, este ente planificador dio un aporte de conjunto a la situación actual que se vivía en esa época, tanto en lo económico, financiero y social del país.

La selectividad de las inversiones públicas es necesaria, ya que muchas de éstas pueden ser indispensables, pero todo dependerá de la disponibilidad de recursos financieros, de esta manera se ordenaría el tiempo de ejecución, requisitos y bajos costos que beneficien a los intereses nacionales.

Ha sido preocupación de los planificadores que el financiamiento de los planes se haga a base del AHORRO NACIONAL complementado por CREDITO EXTERNO, para que no se produzcan efectos desestabilizadores.

La nueva ubicación del ente planificador dentro de la estructura del sector público, no ha dado los resultados esperados; las diferentes opiniones que han tenido las dos primeras autoridades del estado, ha contribuido a aumentar la crisis de la planificación, por lo que sería necesario que se reubique a la institución planificadora como parte del Ejecutivo y de esta forma existiría un contacto más directo con todas las autoridades del Estado.

La identificación y diferenciación que se da al encuadramiento financiero continúan siendo más específicos y detallados para los contenidos relacionados con el sector público; a veces, esta precisión llega hasta el sector mixto pero no alcanza al sector privado. En tanto la especificidad del sector público se hace hasta la individualización de ministerios, entidades y empresas públicas; en lo relativo al sector privado, se aproxima cuando más a la identificación de sectores, subsectores o ramas productivas.

Entre los problemas de la planificación se indica que los compromisos y las presiones políticas, sociales y comerciales no dan lugar a establecer prioridades y criterios de selección. El financiamiento se hace centrándose en el petróleo, en recursos externos, antes que en internos. El problema del empleo de los recursos humanos y físicos, pese a su importancia se los hace sin nociones de eficiencia social, económica, estratégica ni incentivos, sino referentes a la productividad y competitividad en el contexto internacional. En un contexto de crisis secuenciales alternadas, con recuperaciones momentáneas, la planificación pierde relevancia al centrarse en lo coyuntural, debilitándose su capacidad de percibir horizontes de mayor plazo para diseñar alternativas de desarrollo.

3. OBSTACULOS ADMINISTRATIVOS

- Sistema administrativo anacrónico.
- Falta de selección de personal idóneo para el manejo de empresas públicas, a nivel superior, con capacidad y experiencia.

- personal no remunerado adecuadamente, exceso de personal, inmorales administrativas, influencias políticas para designación de funcionarios.

- falta de coordinación entre planificación y presupuesto, ingerencia del poder Legislativo en la elaboración del presupuesto, así como en la ejecución, supervisión y evaluación de proyectos, dilapidación de recursos para fines políticos, afectando las obras de interés social.

4. MECANISMOS PARA MEJORAR LOS PLANES

- Por haber transición entre la planificación normativa y la planificación estratégica situacional es necesario un cambio institucional en todo el aparato gubernamental, con una modernización del Estado, buscando una verdadera descentralización, considerando una centralización normativa y una descentralización operativa.

- Realizar un seguimiento y evaluación de la coyuntura económica para determinar el grado de coordinación entre las políticas del plan y las acciones de corto plazo, mediante el análisis macroeconómico.

- Dar más capacitación al personal, mejorar sueldos y reducir personal de una manera lógica y racional a fin de evitar excluir personal que está muy capacitado.

- Centralización de actividades comunes en un solo ministerio, evitando la duplicidad de funciones y dilación de trámites.

- Optimizar la negociación de recursos externos, delegando a funcionarios que tengan una gran capacidad de negociación, el negociador debe ser una persona plurivalente que sepa de administración, economía, leyes y aspectos técnicos.

- La ubicación institucional debe depender del ejecutivo, para que con su vinculación se pueda llevar a cabo los planes de desarrollo.

- Difusión de los planes de desarrollo desde las principales autoridades, hasta los últimos interesados.

- El plan debe contemplar las reales condiciones económicas que se disponen, dando prioridad a aquellos planes de carácter social.

- Es menester que en el nuevo estilo de planificación se incorpore una visión integrada del problema y que, al mismo tiempo genere viabilidad a sus propuestas a través de una estrecha vinculación entre quien planifica, decide y ejecuta, es decir entre actores sociales en sus diferentes ámbitos.

- Los planes de desarrollo deben basarse en el ahorro interno y no el crédito externo.

- La planificación debe ser una actividad eminentemente técnica.

despojada de todo matiz político, se la debe ejecutar considerando únicamente los Objetivos Nacionales Permanentes y Actuales, no debe constituir medio para alcanzar réditos políticos, sino el bienestar social.

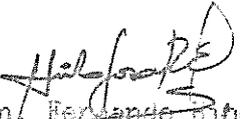
FIRMAS DE LOS PARTICIPANTES:



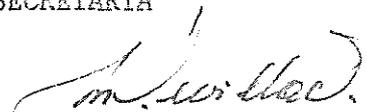
Dr. Oscar Concha
DIRECTOR DEL DISCUSION



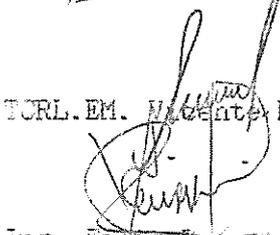
Lic. Mariana Rojas
SECRETARIA



Econ. Fernando Rincón



Ing. Civ. Marcelo Sevilla



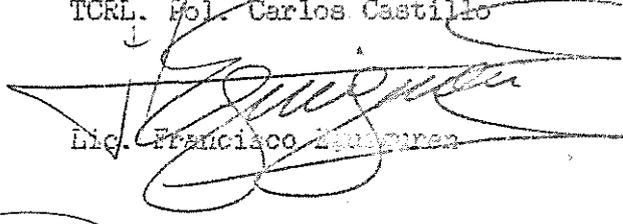
TCRL. EM. Vicente Martínez



TCRL. Pol. Carlos Castillo



Ing. Félix Basantes



Lic. Francisco Rodríguez

REVISADO



Econ. Bolívar Lopera
ASESOR ASIGNADO

1 to

I.A.E.N.
DEPARTAMENTO DE PLANIFICACION

FORMULARIO PARA AGENDA DE DISCUSION E INFORME DE SIMPOSIO
(Para ser llenado por el Secretario)

CURSO: XX.....PERIODO: PRIMERO..FECHA: 17-DIC-92....

CODIGO Y TEMA DEL SIMPOSIO: SI-2/I.. "LA EJECUCION DEL PLAN...
Y SUS PROBLEMAS DE APLICACION".....

ASESOR ASIGNADO: DR. GUILLERMO JARAMILLO A.....

GRUPO No. 3.....

ORGANIZACION DEL GRUPO:.....

- DIRECTOR DE DISCUSION: ING. PATRICIO LARREA.....

- SECRETARIO (A): LCDO. NELSON SALVADOR.....

- PARTICIPANTES: TCRL. EM Avc. JULIO BURGOS V.....
LCDA. PATRICIA ZURITA G.....
LIC. MIGUEL ROSERO Y.....
ECÓ. ANTONIO PICO V.....
DR. HERNAN ROMERO Z.....

FUNTOS SELECCIONADOS PARA LA DISCUSION:

1. CAUSAS FUNDAMENTALES DEL INCUMPLIMIENTO DE LA PLANIFICACION.....
2. RELACION QUE EXISTE ENTRE DE LA FORMULACION DE UN PLAN Y SU EJECUCION.....
3. MECANISMOS QUE PODRIAMOS IMPLEMENTAR PARA LA EJECUCION DE LA PLANIFICACION.....
4.
5.

SIMPOSIO : SI-2/I

15-12-92

TEMA: "LA EJECUCION DEL PLAN Y SUS PROBLEMAS DE APLICACION"

GRUPO 3

ASESOR : Dr.GUILLERMO JARAMILLO A.
DIRECTOR DE DISCUSION : ING.PATRICIO LARREA A.
SECRETARIO : LCDO.NELSON SALVADOR S.
MIEMBROS : TCRL. E.M. AVC.JULIO BURGOS V.
LCDA. PATRICIA ZURITA G.
LIC.MIGUEL ROSERO Y.
ECON. ANTONIO PICO V.
DR.JURIS. HERNAN ROMERO

Hoy día quince de diciembre de 1992, a las nueve y treinta horas, el grupo de trabajo No.3, en presencia de todos sus miembros, iniciamos el simposio SI-92/I para analizar el tema "La Ejecución del Plan y sus problemas de aplicación", para lo cual el Ing. Patricio Larrea, Director de Discusión sugiere se establezcan los temas que deberán ser analizados en este evento.

El grupo determina que los temas a tratarse serán los siguientes:

1. Causas fundamentales del incumplimiento de la planificación.
2. Relación que existe antes de la formulación de un plan y su ejecución.
3. Mecanismos que podríamos implementar para la ejecución de la planificación.

Se inicia el análisis del primer tema, manifestando que una de las principales causas por las que no se llega a ejecutar la planificación es por la falta de recursos económicos, la falta de coordinación que existe entre el ente planificador y el ente ejecutor.

La planificación se ha caracterizado por ser demasiado abstracta y siempre se ha preocupado más por atender los problemas económicos despreocupándose de los verdaderos problemas sociales.

Para el éxito de la planificación se requiere de dos factores importantes que son: 1) el apoyo político de los gobernantes y 2) los recursos económicos suficientes.

La planificación necesariamente debe referirse a las previsiones de los recursos financieros tanto internos como externos que requieren los programas, proyectos y planes globales o sectoriales, tomando en consideración el plazo de los mismos, así como las etapas de cumplimiento. Para establecer las previsiones de recursos financieros que se requieran para la implementación de la planificación se hace necesario a su vez, establecer las combinaciones que se ejecutarán en relación a los instrumentos de la política fiscal, monetaria, de comercio exterior, control de cambios, endeudamiento externo, etc., que serán el origen de la generación de los recursos financieros que requieren los planes de desarrollo.

En la práctica esto es posible únicamente en economías estables, no así en aquellas vinculadas con la inflación, cuyos desequilibrios hacen casi imposible toda previsión, por lo que ésta clase de países más bien tienen que atacar los problemas de corto plazo y más aún en aquellos países cuyos economías han entrado en crisis por el endeudamiento exterior.

Los planes de gobierno enunciados durante las campañas electorales no son el producto de un diagnóstico verdadero y más bien constituyen planes demagógicos que en el momento de llegar al poder no se pueden cumplir por haber sido sobre dimensionados o se estancan en medio camino por la falta de recursos.

Existe el criterio de que en la formulación de los planes no puede

existir la tecnología debido a que éstos se los elabora con criterios técnicos y no políticos, ya que se toman en cuenta aspectos macroeconómicos, y microeconómicos y que de existir ingerencia política, estaría ubicada en la ejecución y no en la planificación, debido a las ideologías políticas dominantes.

Esto se evidencia por la ingerencia política en los organismos planificadores debido a la imposición con que la primera autoridad limita los proyectos que a su parecer tienen prioridad en su atención.

Por ésta razón se considera que el organismo planificador debe trabajar directamente desde la Presidencia de la República y no desde la Vicepresidencia, como acostumbre en nuestro país.

2. RELACION QUE EXISTE ENTRE LA FORMULACION DE UN PLAN Y SU EJECUCION.

Es importante señalar que para la formulación de un plan se debe partir con un buen diagnóstico, elaborado con datos y estadísticas confiables y fidedignos.

En nuestro país los diagnósticos fallan porque las cuentas nacionales no se encuentran debidamente consolidadas, el Banco Central dispone únicamente de cuentas parciales, porque muchas entidades autónomas en su mayoría están fuera de todo control, especialmente sus presupuestos.

Inclusive esta institución modifica sus presupuestos cada dos o tres meses, y así varias entidades seccionales no constan en las cuentas nacionales, por lo que el gobierno inclusive desconoce la planificación de las mismas, debido a la ausencia de los representantes en el Consejo Nacional de Desarrollo.

Parece un mal hábito o costumbre el que los gobiernos seccionales permanentemente estén exigiendo la entrega de recursos, se les debe

Am.

pedir a ellos que aprendan a autorinanciarse, y sepan utilizar los créditos de un eficiente, pues se dió el caso de que se desaprovechaban o, cuando los cursos el Banco de Desarrollo realizaba la entrega de fin a los Municipios cuando los proyectos eran debidamente planificados.

La falta de coordinación entre el organismo planificador con el resto de la administración pública es notoria ya que muchas instituciones no cuentan con dependencias de planificación eficientes y cuando los recursos son asignados a los gobiernos seccionales éstos no son invertidos en los planes establecidos sino que se prefiere invertir en obras proselitistas de importancia relativa que destacan la personalidad de esas autoridades, citando como ejemplo el caso del Alcalde de Quito que se halla empeñado en realizar el Parque Metropolitano, una obra que requiere de enormes recursos, dejando a un lado la atención de problemas más importantes como la provisión de agua potable a barrios populares, el canal frigorífico, etc., etc.

Estas autoridades no se preocupan de la eficiencia del sistema, ya que todo se hace políticamente.

El gobierno debe ser un administrador de los escasos recursos, y debe contar con la planificación para saber las necesidades de cada sector.

Si sabemos que las necesidades son mayores que los recursos, esto debe dar oportunidad para que se recurra a la imaginación y a la inteligencia para saber como se los distribuye de la mejor manera. Por esta razón el gobierno está cuestionado, pues únicamente se realizan planes operativos con el criterio de "tanto tengo este año y tanto voy a gastar", acentuándose cada día más la pobreza.

3. MECANISMOS QUE PODRIAMOS IMPLEMENTAR PARA LA EJECUCION DE LA PLANIFICACION

La ubicación institucional de la planificación está mal, ésta debe estar sujeta a una evaluación, a un control y a un seguimiento.

El endeudamiento no es bueno ni malo de por sí, lo malo está en que no se le da el destino para el que fue concebido.

No se respetan las prioridades de los problemas y no se examinan sus necesidades, además de que no existe interés en los gobernantes por continuar con los planes y proyectos de sus antecesores.

La planificación se la realiza sin una verdadera participación de los agentes sociales. Es decir no existe una adecuada concertación entre los planificadores, los gobernantes y los verdaderos representantes de los sectores sociales.

El sector privado es intocable, el Estado aplica la política del "dejar hacer y dejar pasar".

Razón por la cual el Estado debe actuar como ente regulador, obligándole a funcionar correctamente al sector privado.

Ing. Patricio Larrea
DIRECTOR DE DISCUSION


Lcdo. Nelson Salvador S.
SECRETARIO

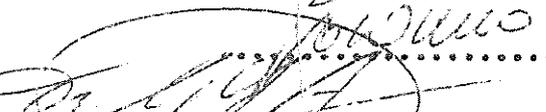
TCRL.EM.AVC. JULIO BURGOS V.

LCDA. PATRICIA ZURITA G.

LCDO. MIGUEL ROSERO Y.

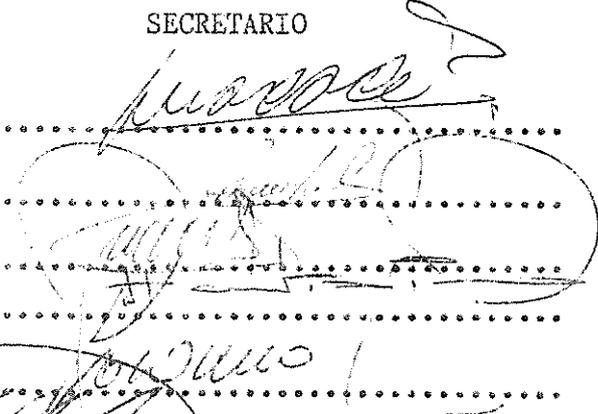
ECON. ANTONIO PICO V.

DR. HERNAN ROMERO Z.


Dr. Guillermo Jaramillo A.
ASESOR ASIGNADO

✓





INFORME DEL SIMPOSIO

CURSO: XX PERIODO: I FECHA: diciembre 17 de 1982

CODIGO Y TEMA DEL SIMPOSIO: CO-E10/1 "LA EJECUCION DEL PLAN Y
SUS PROBLEMAS DE
APLICACION"

ASESOR ASIGNADO: ECON. RAUL NIETO

GRUPO No: 4

ORGANIZACION DEL GRUPO:

- DIRECTOR DE DISCUSION: Ing. Civil. Jaime Cerdón
- SECRETARIO (A): Dr. Odont. Raúl Manotoa V.
- PARTICIPANTES: Econ. Hugo Ayala V.
Dr. Sicol. Angel Centeno
Tornl. EM. Jorge Hernández
Ing. Civ. Alfredo Gutiérrez
Dr. Jurisp. Gustavo Hidalgo.

PUNTOS SELECCIONADOS PARA LA DISCUSION

1. ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION
2. OBSTACULOS QUE SE PRESENTAN EN LA EJECUCION DEL PLAN
3. MARCO LEGAL.

SINOPSIS DE LAS OPINIONES VERTIDAS EN LA DISCUSION.

Se manifestó que la planificación ecuatoriana, como proceso del desarrollo no fue ejecutado en su totalidad, ya que encontró serios obstáculos que trastocaron en el cumplimiento de los objetivos y metas diseñados en el Plan de Desarrollo.

Así tenemos que la planificación fue normativa para el sector privado e imperativa para el sector público, siendo el sector privado el mayor generador del producto bruto.

Se encontró falta de coordinación entre los organismos operativos en la ejecución del plan con el ente planificador.

También los planes no contaron con los recursos económicos suficientes y un divorcio con el Ministerio de Finanzas en la elaboración de un presupuesto sincronizado, además de tener presión de sectores económicos y depender del crédito externo.

Por último la visión del planificador ha sido una, y la visión del político que ejecuta es otra, respondiendo a ofrecimientos de carácter electoral en muchos casos.

1. ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION

1.1. INTRODUCCION

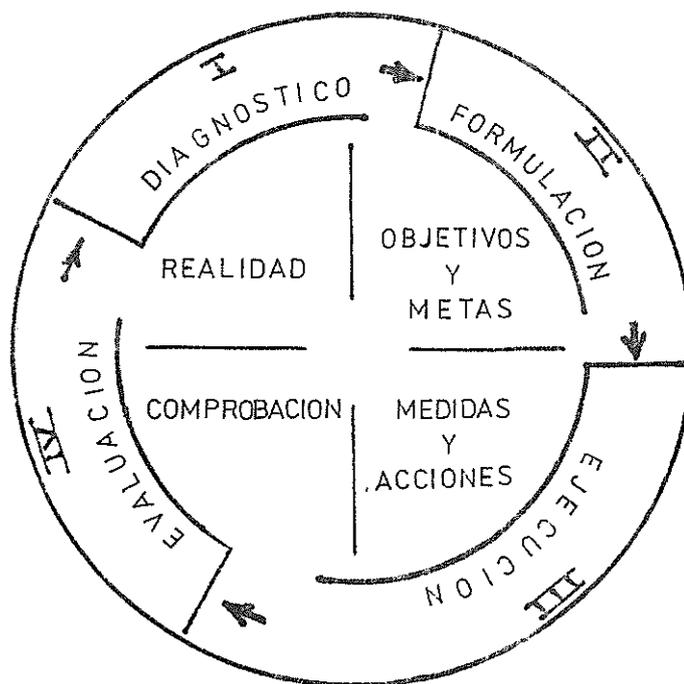
La planificación se concreta en la formulación y ejecución de planes destinados a lograr que las actividades y las corrientes económicas alcancen, bajo ciertas condiciones, determinadas metas cuantificadas y lograr objetivos de orden cualitativo a los cuales se les han asignado prioridades y plazos para su logro.

Así los planes están dirigidos a provocar efectos en el funcionamiento del sistema económico.

1.2. ETAPAS

En teoría de planificación a la serie de actos que involucra confeccionar y ejecutar un plan, se lo divide en cuatro etapas:

- El Diagnóstico
- La Formulación
- La Ejecución
- La Evaluación



1.2.1. El Diagnóstico. Es el reconocimiento sistemático de la actividad, región o economía que interesa planificar; es un examen destinado a identificar los rasgos más característicos de lo que se desea planificar, un estudio de la evolución pasada, así el diagnóstico trata de hacer un examen evaluativo y prevé las medidas a tomar para un futuro.

1.2.2. La Formulación. Es de hecho la confección del plan, en este se definen los objetivos y las metas estimados más adecuados y factibles de alcanzar, todo ello encuadrado en plazos, organizado de manera coherente y en orden prioritario.

En la formulación lo esencial es llegar a decir con exactitud y de la manera más completa posible, que es lo que se desea o que conviene alcanzar, con que pretende hacer y como se va a lograr aquello.

1.2.3. La Ejecución. Es el paso en el que se ponen en acción las medidas programadas, se toman los recursos previstos y se transforman o movilizan de manera tal que se vayan dando los resultados esperados.

O sea la realización del plan para dar cumplimiento a los objetivos y metas programadas en la etapa anterior.

1.2.4. La Evaluación. Es la última etapa de la planificación, en la cual se comparan los resultados obtenidos con los objetivos y metas y se hace el análisis evaluativo de las diferencias que pudiera haber y de las condiciones en que se alcanzaron dichos resultados.

Se recuerda que existe tres clases de planes que son a corto, mediano y largo plazo y estos pueden enmarcar como plan operativo o plan situacional.

2. OBSTACULOS QUE SE PRESENTAN EN LA EJECUCION DEL PLAN

En los años cincuenta y sesenta la planificación ecuatoriana se desarrolló asociada a un estilo de desarrollo que pretendía acelerar el crecimiento y mejorar las condiciones de vida de la población mediante algún proceso de reformas con mayor dinamismo de las funciones de inversión de ahorro complementadas con recursos externos y mayor eficacia económica y social.

La incorporación del petróleo dio la oportunidad de dotar de mayores recursos al Estado y así dar una respuesta a las expectativas de los diferentes sectores sociales, económicos de nuestro país.

El discurso político se encuadra en satisfacer las necesidades populares, pero lamentablemente la planificación en muchos casos no tuvo eco, ya que encontró serios obstáculos que impidieron que los objetivos y metas se cumplieran a carta cabal, así tenemos y enumeramos las diferentes problemáticas.

2.1. Tuvo que realizarse una planificación a corto plazo, inmediatista, descartando la planificación a mediano y largo plazo porque dificultaba su cumplimiento por el cambio de políticas en el poder ejecutivo por la alternabilidad presidencial cada cuatro años.

2.2. El divorcio existente entre el ente planificador y el ente que realizaba el presupuesto, ya que no existe una coordinación para realizar una planificación en base a un respaldo presupuestario, y saber a ciencia cierta con que recursos económicos se cuenta y en base a aquello planificar las necesidades del pueblo ecuatoriano.

2.3. Siendo la Presidencia de la República el ejecutor en la planificación; le corresponde a la Vicepresidencia de la República, que en muchos casos ha existido divergencias políticas entre los dos Mandatarios por tener diferentes puntos de vista y la planificación se ha visto postergada.

2.4. Algunos aspectos de la planificación, se han elaborado muchas veces a sugerencias monetarias externas, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, quienes facilitan recursos económicos previo a la aplicación de políticas que postergan sus intereses, y así la planificación ha tenido dependencia externa.

2.5. Falta de un diagnóstico que enfoque la realidad nacional.

2.6. Los planes, programas y proyectos, no se cumplen, ya que la óptica a nivel planificador es diferente a la del ejecutivo o funcionario de la institución en donde debe ejecutarse dicho plan.

2.7. El planificador es un técnico, que elabora los proyectos, programas y planes y es ejecutado por lo general por políticos que con otro punto de vista dan prioridad a obras que rediman en notas en futuras elecciones y así la planificación queda rezagada.

2.8. En los países subdesarrollados se presenta el anacronismo entre el diagnóstico que no corresponde a la realidad; la falta de seguimiento en los grandes proyectos como es en el campo de la educación, deficiencias en la recaudación de impuestos, el excesivo trámite burocrático que impide la modernización del Estado y éste al ser un ente benefactor, ha marginado a la iniciativa privada.

2.9. Muchas veces el proceso de la planificación se ha llegado después que las autoridades políticas han tomado las decisiones.

2.10. Los compromisos y las presiones políticas, sociales, empresariales, no dan lugar a establecer prioridades y criterios de selección, porque para la administración política todo es prioritario y carecen de calor los test de eficiencia, de ahí el creciente número de programas, proyectos, obras y políticas contenidos en los planes de mediano plazo, los cuales se van ampliando de año en año, en los planes operativos, junto con el aumento del gasto público y del endeudamiento externo.

3. MARCO LEGAL

3.1. En el Ecuador el poder de la planificación esta conferida al Estado por intermedio del Consejo Nacional de Desarrollo CONADE, que está bajo la Presidencia de la República, los mismos que tienen la facultad de realizar los planes de desarrollo.

3.2. Todos los Estados para cumplir con su necesidad planificadora, requieren de una base o respaldo legal, esto significa que la planificación se genera en una ley y reglamentación específica que constituye fuerza obligatoria y guía para que las Instituciones no hagan fracasar los planes.

3.3. El marco jurídico, para la planificación estatal, nace de la Constitución Política del Estado, que le da vida al ente planificador que es el CONADE, que dice así: Art. 89, inciso 1o: "Créase con sede en Quito el Consejo Nacional de Desarrollo, que fija las políticas generales, económicas y sociales del Estado, además elabora los correspondientes planes de desarrollo que son aprobados por el Presidente de la República, para su ejecución.

Además es de su competencia fijar las política poblacional del país, dentro de las directivas sociales y económicas, para la solución de los problemas nacionales de acuerdo a los principios de respeto a la soberanía del Estado y de autodeterminación de los pueblos.

3.4. El Art. 4to. de la Ley Orgánica del CONADE, establece las funciones, entre las principales tenemos:

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

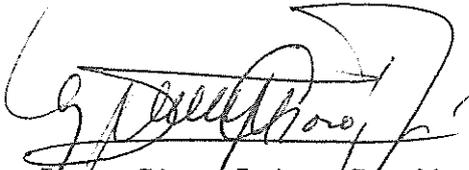
3.4.2. Establecer los lineamientos generales a que debe someterse la planificación económica, social y la política de población.

3.4.3. Elaborar los planes de desarrollo y sus reformas y someterlos a la aprobación del Presidente de la República.

3.4.4. Proponer las modalidades y recursos necesarios para el financiamiento de los planes nacionales, regionales y provinciales de desarrollo; dando especial énfasis a la corrección del desequilibrio que en este campo exista en el país.

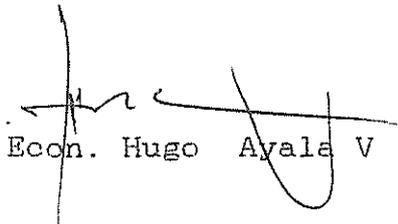
3.4.5. Recomendar las prioridades del gasto del Gobierno Nacional y de las demás entidades y organismos del sector público.

3.4.6. Determinar las políticas generales de la asistencia y cooperación externa y adecuarlas a las necesidades de los planes de desarrollo.

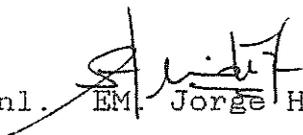

Ing. Civ. Jaime Gordón
DIRECTOR DE DISCUSION

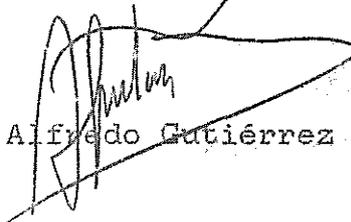

Dr. Odont. Raúl Manotoa V.
SECRETARIO


Econ. Raúl Nieto
ASESOR ASIGNADO


Econ. Hugo Ayala V


Dr. Sicol. Ángel Certeno V.


Tecnol. EM. Jorge Hernández


Ing. Civ. Alfredo Gutiérrez S.


Dr. Juris. Gustavo Hidalgo R.