

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

XXIX CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y
DESARROLLO



TRABAJO DE INVESTIGACIÓN INDIVIDUAL

MAESTRIA EN SEGURIDAD Y DESARROLLO CON MENCION EN
GESTION PUBLICA Y GERENCIA EMPRESARIAL

NUEVA VISION DE LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO
EN EL ECUADOR, EL ANTEPROYECTO DE LEY.

AUTORA: LCDA. CRISTINA ULLAURI ENRIQUEZ

2001-2002

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

XXIX CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y
DESARROLLO



NUEVA VISION DE LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO
EN EL ECUADOR, EL ANTEPROYECTO DE LEY.

Tesis presentada como requisito para optar al
Título de Máster en Seguridad y Desarrollo

AUTORA: LCDA. CRISTINA ULLAURI ENRIQUEZ

DIRECTOR DE TESIS: ECON. VICTOR HUGO CALAHORRANO

Quito, Junio 2002

DEDICATORIA

A Milton, mi esposo; y,
a Daniela, mi hija, por
el amor, comprensión
y apoyo incondicional
que me brindaron.

AGRADECIMIENTO

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales; en particular al Economista Víctor Hugo Calahorrano, por su valiosa orientación y asesoría.

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	iii
---------------------	------------

CAPITULO I

BREVE REFERENCIA DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO EN EL ECUADOR

1.1. MARCO INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN	1
1.2. INICIO DE LA PLANIFICACIÓN EN EL ECUADOR	19
1.3. PERIODOS DE TRANSICIÓN Y AUGE DE LA PLANIFICACIÓN	35

CAPITULO II

LA PLANIFICACIÓN DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA EN EL ECUADOR

2.1. MANDATO CONSTITUCIONAL Y BASE LEGAL	42
2.2. LA OFICINA DE PLANIFICACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	46
2.3. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN	50
2.4. EJES TRANSVERSALES DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN	58
2.5. FORMULACIÓN DEL PLAN DE GOBIERNO	69
2.6. FORMULACIÓN DE PLANES ESTRATÉGICOS DESCENTRALIZADOS Y PARTICIPATIVOS.	72
2.7. FORMULACION DE PLANES PROVINCIALES	75

2.8.	EL PROGRAMA ANUAL DE INVERSIONES -PAI-	83
2.9.	CONTROL EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	84
2.10.	PLANIFICACIÓN DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA	87
2.11.	VIABILIDAD ECONÓMICA, SOCIAL, POLÍTICA DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y DESCENTRALIZADA	90

CAPITULO III

ANTEPROYECTO DE LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

3.1.	LA NECESIDAD DE LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN EN EL ECUADOR	94
3.2.	ANTEPROYECTO DE LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN	99

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1.	CONCLUSIONES	119
4.2.	RECOMENDACIONES	127

BIBLIOGRAFÍA	134
---------------------	------------

INTRODUCCION

Toda actividad que realiza el ser humano, iniciando desde su rutina diaria, las proyecciones familiares, la edificación de una ciudad, la administración de una empresa, una región o de un país, hasta la preparación y ejecución de programas exploración aeroespacial, es susceptible de ser planificada.

Según sea el tipo de sociedad o de sistema político, según se refiera a una empresa o a una nación, la planificación puede tomar distintas formas y utilizar distintos instrumentos. Pero existen ciertos atributos comunes y constantes en toda planificación, como la proyección siempre hacia futuro, la toma de opciones y, cuando es posible, la posibilidad de lograr que las acciones futuras sigan ciertas tendencias propuestas, o si aquello no es posible, por lo menos el establecer límites a las consecuencias que pueden originar esas acciones.

Para la mayoría de esas situaciones, los medios y recursos son escasos y los objetivos a alcanzar son múltiples, por lo que es imprescindible racionalizar el proceso de toma de decisiones y uso de tales recursos. A este modo de introducir racionalidad en la acción se considera PLANIFICAR.

La planificación es el medio que permite darse la mano al pasado, al presente y al futuro. Es la relación existente entre el presente y el futuro, entre el conocimiento y la acción. En este sentido, la reflexión que es inmediatista, tecnocrática y parcial, no es planificación. Así como tampoco es planificación, una reflexión aislada de la acción, pues se constituye en una mera investigación, reducida y miope sobre el futuro.

En el Ecuador han existido, a partir de 1954, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), desde 1979 el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), y a partir de septiembre de 1998, la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN), como entes de planificación social y económica del país.

Efectivamente, frente a la crisis económica heredada por la II Guerra Mundial, organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial comenzaron a financiar y apoyar proyectos para la reactivación y recuperación de las devastadas economías en todo el mundo. En este escenario, y a fin de establecer el ordenamiento y sistematización de proyectos de desarrollo en el país, en el año 1954 se creó la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica –JUNAPLA-, cuyo inmediato accionar, y más tarde, a partir del referéndum que aprobó la Constitución Política de 1978, como Consejo Nacional de Desarrollo, permitió consolidar a la planificación como el mecanismo más idóneo para el desarrollo.

Estos organismos en su calidad de rectores de la planificación, intervinieron entonces, en la formulación de políticas, estrategias y planes de desarrollo, en la priorización de programas y proyectos, en ámbitos como la cooperación externa, deuda externa, en aspectos relativos al presupuesto nacional, entre otros.

Sin embargo, la evolución que por el devenir histórico, social, económico y político ha experimentado el Ecuador, así como los crecientes intereses, totalmente admisibles, de instituciones provinciales y locales, exigieron la incorporación y aceptación de nuevos postulados para el cambio y reestructura del Estado y su modelo de desarrollo, plasmados en la Constitución Política de la República vigente desde agosto de 1998.

Así, en la Carta Magna vigente, conceptos sustanciales como la desconcentración, la descentralización, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la revocatoria del mandato, confluyen en una nueva visión de la estructura del Estado, de la gestión pública, de las responsabilidades de los mandatarios para con sus mandantes -el pueblo- de la economía y específicamente sobre la planificación en el país.

Por tanto, la planificación, tachada de centralista y tecnocrática, criterio incompatible con la forma en que ha sido formulado un sinnúmero de planes, programas y proyectos, desde la JUNAPLA y el CONADE en su oportunidad, resultados de un proceso de identificación y priorización objetiva, técnicamente sustentada en los requerimientos de cada beneficiario y que propendía al desarrollo global del país; tiene actualmente, que considerar los procesos de descentralización, desconcentración y participación ciudadana, como mecanismos idóneos para lograr el desarrollo armónico del país.

Muchas son las expectativas sobre esta nueva visión de la planificación en el Ecuador. Su cabal e inmediata implementación, la eficiencia y eficacia de sus procesos, el real fortalecimiento de la gestión y poder locales y de la participación ciudadana, constituyen tópicos que deben tratarse en el nuevo contexto.

Constituyen por tanto, actuales desafíos de la planificación y del organismo que la coordina y lidera, institucionalizar, operativizar y optimizar un Sistema Nacional de Planificación, que ejecutada en forma descentralizada y participativa, sea capaz de transportar y plasmar las necesidades, intereses y aspiraciones de una comunidad, llámese provincia, cantón, parroquia, campo y ciudad, en alternativas de acción – programas, planes y proyectos- de largo alcance, pero que a su vez

permitan resolver problemas actuales, coyunturales y emergentes, propendiendo siempre en ambos casos, a la consecución del bienestar común de la población, al mejoramiento de su calidad de vida, y paralelamente a sentar las bases para que el Ecuador se integre y forme parte del movimiento de internacionalización económica, tecnológica y cultural a nivel mundial, que significa la globalización.

Justamente, esa incorporación a los movimientos económicos, políticos y sociales mundiales, exige hoy más que nunca la determinación en el Ecuador y en los países de América latina y aquellos que se encuentran desplazados y ajenos al desarrollo mundial, la redefinición de un “modelo de desarrollo” que permita conseguir los objetivos, la visión, las aspiraciones que el país en su conjunto, en forma previa, consensuada, comprometida y sentida, llegue a definir.

En ese sentido, el Ecuador debe iniciar por establecer que clase de país desea ser en el futuro. Un país atrasado, recluso de los avances técnicos y científicos, económicos y sociales logrados? o un país en el cual su población guste por la vida, el trabajo, vea recompensado su esfuerzo diario, en sus hijos, en las oportunidades que como ser humano no le pueden ser vedadas?

Es por esto, que la planificación tiene un reto gigantesco: el definir y lograr la apropiación nacional de un gran proyecto nacional, de largo plazo que le permita ponerse a la par de países con infinitas menores potencialidades que el Ecuador, pero que han logrado resurgir vistos los logros en el industria, ciencia y tecnología logrados.

De otro lado, la planificación deberá también estar dirigida a una optimización de los recursos que dispone el país, a la posibilidad de generación de recursos propios desde las localidades, disminuyendo con

esto la dependencia y crecimiento de una deuda externa, recursos que no han sido aprovechados en verdaderos proyectos de inversión y reactivación, sino que han sido mal utilizados.

La Constitución Política de la República vigente, promulgada el 10 de agosto de 1998, extinguió, tácitamente, el Consejo Nacional de Desarrollo CONADE, y señaló respecto de la planificación económica y social del país, que será el Sistema Nacional de Planificación el que establezca los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fije metas de desarrollo de corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y oriente la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado.

Dicho Sistema Nacional de Planificación, estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley.

Conforme el mandato constitucional citado, constituyen principios básicos de la nueva concepción de planificación en el Ecuador, la descentralización y la participación, a través de los cuales, todos y cada uno de los sectores sociales, tanto del Gobierno Central como del Regímenes Seccionales Dependiente y Autónomo, sectores empresarial, agrícola, industrial, gremial laboral y de la sociedad civil en general. serán actores y promotores de su propio desarrollo.

Bajo estas disposiciones, es compromiso y responsabilidad histórica de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, nuevo ente planificador creado mediante Decreto Ejecutivo No. 120 de 16 de septiembre de 1998, para que, recuperada la preponderancia que tuvo

en un tiempo la planificación en el Ecuador, como actividad estratégica y fundamental para el desarrollo, procurar los conocimientos y la orientación a todos los actores sociales, económicos, políticos, en la carrera por el desarrollo armónico, equitativo y sostenido del Ecuador en los albores del iniciado Siglo XXI y en adelante, en forma congruentemente con los continuos cambios económicos, políticos y sociales que trae consigo un mundo globalizado, con base en la tecnología y capacitación de la mano de obra, que nos permita incorporarnos en forma eficiente y eficaz en los procesos de productividad y competitividad a la par del resto del mundo.

Efectivamente, el dinamismo introducido por el avance tecnológico, la evolución e internacionalización permanente de los mercados y de las sociedades mismas, exige la elaboración y aplicación de una planificación consensuada y efectiva, que supere las temporalidades de gobierno y mandato por parte de las autoridades de turno; y, que acorde con las reformas estructurales del Estado y de su modelo económico, orientado a una economía social de mercado, con énfasis en la explotación de las ventajas comparativas y competitivas, de incursión en los mercados internacionales y de atracción a la inversión extranjera, propenda finalmente al desarrollo del Ecuador.

Cabe indicarse, además, que si bien han sido expedidos y publicados los diversos decretos ejecutivos y acuerdos que establecen el Sistema Nacional de Planificación y a la ODEPLAN como su organismo técnico, su integración y conformación orgánico-funcional, respectivamente, así como sus competencias, atribuciones, acciones de coordinación y asesoría, normativa que constituye la base jurídica para la planificación en el país y que ha permitido su inmediata funcionalidad; la Constitución Política de la República prevé la expedición de la correspondiente Ley del Sistema de Planificación, situación que no se ha producido.

Es necesaria por tanto, la elaboración del anteproyecto de ley del Sistema Nacional de Planificación SNP, que aglutine la normativa existente y de ser el caso, incorpore otros preceptos, mecanismos de coordinación, etc.

Luego de estos breves comentarios que pretenden, aunque en forma breve, conocer de los pormenores que la planificación ha tenido en la historia política, económica y social del Ecuador, con invaluable aciertos, al igual que terribles errores; la nueva visión que la planificación ofrece ser optimistas, en el despliegue de esfuerzos para el desarrollo.

El presente trabajo de investigación, con el propósito de establecer si la nueva concepción de la planificación, realizada en forma descentralizada y participativa, permitirá que el Ecuador consolide un modelo de desarrollo ecuatoriano, basado en una economía social de mercado, por el cual se logre un efectivo desarrollo económico a la par que social, hará una breve referencia de lo que ha sido la planificación en el Ecuador, sobre sus errores, aciertos, los principales planes que ha logrado, y las principales falencias que han obstaculizado principalmente el desarrollo regional y local.

De igual forma, se pretende analizar sobre la viabilidad de la descentralización y la participación en la planificación como mecanismos para el desarrollo nacional y local en el Ecuador, en cuanto a la adopción de las responsabilidades nuevas, por parte de los entes seccionales, con lo que se podrá garantizar una acción, intervención y compromiso sostenible por estos entes, dentro del proceso de desarrollo.

Conforme se señaló, es conveniente referirse a la organización, alcance y naturaleza que se ha previsto para la Sistema Nacional de

Planificación, respecto de la planificación nacional, como de la regional, provincial y local, con la intervención de los distintos responsables en los respectivos ámbitos nacional, provincial y cantonal.

Es fundamental, determinar si contrariamente a la rigidez y poco apego a las peculiaridades regionales y locales, que se ha acusado en los distintos planes y programas de desarrollo, no tanto por haber sido realizados sin conocimiento de éstos, sino que al no procurarse la intervención protagónica, responsable y eficiente de los distintos actores gestores y beneficiarios del desarrollo, dichos instrumentos de desarrollo se tornaban inútiles. Por tanto, es necesario determinar si la planificación, realizada en forma participativa, dentro del esquema organizado y de cooperación interinstitucional del Sistema Nacional de Planificación, esa participación garantizará la sostenibilidad y debida ejecución de los procesos.

En este sentido, debe establecerse si la formulación de los Planes de Desarrollo Regional y el Plan de Gobierno General, serán instrumentos que, formulados con la participación y consenso, tendrán sustentabilidad en tanto tienen el respaldo político de los gobiernos nacional y locales, del sector privado y de la sociedad civil en general.

Finalmente, comprobada la funcionalidad de la institucionalidad vigente del Sistema Nacional de Planificación y visto el mandato constitucional de que dicho Sistema se estructure mediante Ley, se realizará el correspondiente Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Planificación, en el cual se acojan las distintas acciones que en marcha están permitiendo consolidar el Sistema, la participación e interrelación de los distintos actores sociales, públicos y privados, en todos los órdenes nacional, regional y local.

CAPITULO I

BREVE REFERENCIA DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO EN EL ECUADOR

1.1. MARCO INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN.

La planificación en el Ecuador ha cursado diferentes procesos, en los que ha tenido un importante protagonismo y otros en que, prácticamente ha pasado desapercibida.

Haciendo una revisión histórica de los antecedentes de la tarea planificadora, es necesario iniciar con una breve enumeración, que data del año 1933, de las diversas manifestaciones e iniciativas que se gestaron, tendientes a normar y guiar una acción coherente hacia el desarrollo económico y social nacional:

En 1934, Don Víctor Emilio Estrada presentó un cuerpo de sugerencias y planteamientos que se denominó “Plan Estrada”, que pretendió en el primer Gobierno del Dr. José María Velasco Ibarra “racionalizar el proceso económico para un mejor rendimiento”, Plan que no prosperó.

En 1935, por Decreto Ejecutivo se crea el *Consejo Nacional de Economía* de muy corta existencia, que debía encargarse del estudio de

asuntos económicos y de la Coordinación de iniciativas y procedimientos del Ejecutivo.

En octubre de 1937, se insiste en ese organismo, esta vez como organismo técnico, que serviría a los intereses de la economía mediante consejos y recomendaciones, proyectos de leyes y estudios, pero, según se decía, “alejado de la política”. En agosto de 1938 fue suprimido finalmente.

A inicios de los años 40 se creó la *Corporación de Fomento* con capitales ecuatorianos y norteamericanos que realizaría programas de incremento de la producción y fomento de cultivos como el caucho. Esta institución se liquidó en poco tiempo, pues fue creada bajo condiciones especiales determinadas por la II Guerra Mundial.

En octubre de 1943 se crea por tercera vez el *Consejo Nacional de Economía* para “encauzar, unificar y dirigir todo lo relacionado con los problemas de la producción, distribución y consumo agrícola, ganadero e industrial y para buscar la mejor solución al problema de intercambio, en beneficio de la economía nacional”.

A raíz de la revolución de mayo de 1944, concretamente el 2 de enero de 1945, se crea por vez primera la *Comisión Técnica de Economía* para “coordinar y planificar la política económica del Estado”. Inmediatamente, el 13 de enero de 1945 se pone en vigencia el *Plan de Fomento Inmediato de la Economía Nacional*, que bajo la dirección del Ministro de Economía y la Asesoría de la Comisión Técnica, señala como ejecutores de los planes propuestos, al Banco Nacional de Fomento, Banco Central, Corporación Ecuatoriana de Fomento, Distribuidora Nacional. Planes denominados de *Fomento Agrícola*, *Fomento Ganadero*, *Fomento Manufacturero e Industrial*.

Posteriormente, en 1945 la Confederación de trabajadores del Ecuador, CTE, pidió al Gobierno la aplicación de un verdadero *Plan Económico Nacional*. El Congreso aprobó un documento así llamado, que contenía los objetivos, procedimientos y programas de desarrollo para el país. Las concepciones sobre la economía nacional y la necesidad de su planificación se inscriben en los postulados de la revolución de mayo de 1944.

La misma Constitución Política de 1945, establece en su Art. 146 que para “encauzar la economía nacional, el Estado dictará los planes adecuados, a los que se someterán las actividades privadas sin perjuicio de lo establecido sobre el régimen de propiedad”. Obviamente que el peso político de la revolución hace posible este avance en materia de definiciones, pero lamentablemente de corta duración.

En efecto, la Constitución de 1946, creó nuevamente el antes citado *Consejo Nacional de Economía* para el “estudio de los problemas económicos y la orientación de las finanzas del país”. La Ley Constitutiva de ese Organismo, febrero de 1947, le confió la función de elaborar un *Plan de Reconstrucción y Desarrollo de la Economía Nacional*. También debió elaborar el llamado “*Plan Económico Integral*”

Disposiciones que no se cumplieron, pues no se le dotó al Consejo de recursos financieros ni de la estructura administrativa indispensable.

En 1948, el Ministerio de Economía proyectó un *Plan de Fomento de la Producción*, para lo cual se expidió además la Ley de Fomento de la Producción.

Más adelante, en octubre de 1953, la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, aprueba el Informe *El Desarrollo Económico del Ecuador*, que resume una investigación iniciada en noviembre de 1951. Este documento constituye recién “un intento serio de penetrar a fondo en los problemas del desarrollo económico del País” y en el “primer conjunto sistemático de hechos”, que no se había logrado hasta ese entonces en el País.⁷

Estos antecedentes, que constituyeron tentativas por definir instrumentos de planeación, sufrieron en su mayoría el embate de una crisis política, la inexistencia de la institucionalidad necesaria para los diversos propósitos estatales y los efectos propios de dos confrontaciones mundiales, que afectaron al desarrollo del país.

Solo a partir de 1954, se institucionaliza la planificación en el Ecuador, con la creación, mediante Decreto Ley de Emergencia No. 19, de la Junta de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), proceso en el cual jugó un papel fundamental el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), contenido en el antes referido Informe *El Desarrollo Económico del Ecuador*, al punto en que se afirma que “el impacto que produjo este documento abrió el cauce para la organización racional de una entidad planificadora en el País”². Tuvieron también importancia para esta organización, los documentos de “Bases y Directivas para Programas el Desarrollo Económico del Ecuador” emitido en 1958, así como en el “Plan Inmediato de Desarrollo para el Bienio” 1961-1962.

⁷ ORBE, Myriam, *La Planificación Descentralizada y Participativa*, Tesis para la obtención del título de Economista, Abril, 2001.

² Vicuña I., Leonardo, *La Planificación en el Ecuador*, Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional (CEN), 1987.

De igual forma, el Banco Central del Ecuador y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), estableciendo la necesidad de contar con un organismo que, con base en el estudio de la realidad nacional, elabore planes, programas y proyectos, oriente el mejor uso de los recursos nacionales y la asistencia técnica y financiera externas, apoyaron de igual forma, la creación de la JUNAPLA, para lo que inclusive el Banco Central del Ecuador, financió sus primeros presupuestos y colaboró con miembros de su cuerpo técnico.

Es interesante anotar, que dentro de la política norteamericana adoptada para la ejecución de la denominada Alianza del Progreso, a fin de cumplir con la responsabilidad política auto impuesta, de financiar el desarrollo Latinoamericano, se estableció como requisito, la conformación de un sistema de planificación y la realización de reformas fiscales, administrativas y agrarias, entre las principales, en los países beneficiarios.

La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica JUNAPLA, se crea como una entidad adscrita al Ministerio de Economía, con el objeto de formular planes sistemáticos de desarrollo, tanto regionales como nacionales, en el campo económico y social; coordinar la política económica de los Ministerios y Organismos Estatales y, de modo particular, las inversiones que hagan los mismos, intervenir en los procesos financieros, especialmente en la contratación de deudas internas y externas, establecer prioridades de ejecución de los proyectos, coordinar programas de inversión, asesorar al Gobierno y a sus entidades, coordinar, controlar y evaluar la ejecución de los programas de desarrollo, entre otras, todas con el objeto de promover el desarrollo económico y social del país.

La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica JUNAPLA, acorde con sus funciones asignadas procedió a la formulación de los primeros planes de desarrollo, así como promovió la organización de la planeación nacional y regional, a través de organismos tales como el CREA, PREDESUR, CRM, CEDEGE, INCRAE, entre otros, los cuales por medio de sus respectivos departamentos de planificación y presupuesto, desarrollaron su propia capacidad para formular planes, programas y proyectos de mediano plazo, para sus respectivos espacios jurisdiccionales, y bajo la normativa y apoyo técnico del ente planificador.

En agosto de 1961, se opera una de las más importantes reformas relativas a la institución planificadora. Se la coloca como organismo asesor del poder público y directamente vinculada a la Presidencia de la República, ampliando su asesoría al Consejo Nacional de Economía y al sector privado para orientar y promover su inversión en pro del desarrollo del país y para elaborar y estudiar proyectos.

A más de la formulación de los planes de desarrollo del país, se le encarga el control y evaluación de la ejecución de estos proyectos, para lo cual se amplió sus atribuciones relativas a la aprobación de las solicitudes de financiamiento externo y la obligación de crear en todos los ministerios responsables de la política económica y social, Departamentos de Programación, para contribuir con la Junta Nacional de Planificación en la preparación de los programas de acción, presupuestos y evaluación.

En 1972, se produce el gobierno “Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas”. Este a diferencia de las anteriores intervenciones militares, sobre la base de sus “principios y Plan de Acción” definió su condición renovadora al proclamarse “popular, antifeudal, antioligárquico, programador y de desarrollo autónomo”, proponiendo “transformaciones sustanciales en el ordenamiento socio-económico y jurídico de la

República”, para lo cual define una serie de políticas de desarrollo y reformas sociales y económicas.

No obstante, este proyecto innovador se quedó corto. La actitud dubitativa por parte de los militares, provocó la pobre implantación de reformas como la agraria y más bien contribuyó a la afirmación de grupos de poder, sobre todo modernos.

Empero su política externa, si mantuvo un tinte progresista, en tanto el Gobierno se mantuvo al margen de la influencia de los Estados Unidos, defendió su tesis de las 200 millas de mar territorial, vota por el reingreso de Cuba a la comunidad internacional y en las NN.UU. se alineó con los países del Tercer Mundo. Por otra parte, la política nacionalista petrolera que adoptó, le permitió al país iniciar sus exportaciones con una participación del Estado en el orden del 80 por ciento de los resultados de la operación económica de las compañías concesionarias.

De otra parte, la JUNAPLA, con el objeto de ejercer la rectoría en la planificación y coordinación de la gestión del Estado, promovió la implantación de un nuevo orden en los procedimientos institucionales, tarea que comenzó con el ordenamiento en la administración de la hacienda pública, la priorización y prelación de las inversiones, lo cual requirió concebir, organizar y montar un esquema de funcionamiento del aparato del Estado dotado de sistemas de información, programación, coordinación y mecanismos operativos, bajo una concepción centralista.

En efecto, mediante Decreto Supremo No. 659-C de 10 de agosto de 1975, publicado en el Registro Oficial No.868 de 15 de los mismos mes y año, se expidió la Ley de Creación del Sistema Nacional de Proyectos. El mismo año con Decreto No.943 de 12 de noviembre,

publicado en el Registro Oficial No. 937 del 24 de ese mes, se expidió el Reglamento del Sistema Nacional de Proyectos.

Lamentablemente, la coordinación que entre las diversas instancias de la estructura del Estado y los agentes de desarrollo, debió ejercer la JUNAPLA, para poner en marcha esta nueva forma de gestión del Estado, funcionó en varias ocasiones, casi exclusivamente como mecanismo enriquecedor de la base informativa.

En el ámbito de organización del Estado, fundamentales decisiones y medidas fueron adoptadas:

En primer término, se emprendió en un ambicioso programa de desarrollo de infraestructura física, que facilite la explotación de los recursos naturales, doten de servicios a las actividades productivas e incentiven el intercambio comercial. En este contexto, se crea el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos y el Instituto Nacional de Electrificación, que construyeron canales de riego y plantas eléctricas. Se fortaleció el Ministerio de Obras y Comunicaciones que permitió contar con un sistema de carreteras, puentes, puertos, aeropuertos y comunicaciones para la integración de todas las localidades del país y de éste con el ámbito internacional.

Se expidió la Ley de Aguas y de la Corporación Ecuatoriana de Producción Petrolera CEPE, entre otras, con lo cual se dio un giro fundamental a las relaciones productivas y de la propiedad en el Ecuador. Se asume entonces un elemento nuevo, el de propiedad nacional de aquellos recursos, principalmente naturales en procura del bienestar y desarrollo de todos. Así el agua, el petróleo, el uso de los recursos nacionales, ya no constituyó un privilegio de pocos, sino que se asumió una actitud sobre su propiedad que sea para todos.

En segundo término, se emprendió en una modernización y fortalecimiento de la estructura jurídico administrativa con el objeto de convertir al Estado en el primer agente del desarrollo económico. Para cumplir este objetivo, el Fisco, a fin de procurarse los recursos necesarios, expide normas relativas a gravámenes sobre la renta, las ventas y el comercio exterior, a través de las cuales además se buscó restringir el consumo suntuario, promoviendo el ahorro y la inversión. También se expide la Ley de Compañías, para impulso de la inversión y desarrollo de capitales privados. Se crean además, varias instituciones de crédito como la Corporación Financiera Nacional, el Banco de la Vivienda, y otros circuitos financieros; y, se promueve para fomento del mercado consumidor de productos manufacturados, la inclusión del país a procesos integracionistas como la ALALC y el Pacto Andino.

Por último, comenzó el Estado su incorporación a la explotación de ciertas actividades y áreas económicas, mediante la constitución de empresas públicas y mixtas, como de electricidad, comunicaciones y transporte.³

No obstante, es a partir del boom petrolero, en que el Estado pudo contar con los mayores recursos para poner a funcionar el modelo de industrialización vía sustitución de importación adoptado, riqueza que paradójicamente, en lugar de haber constituido el fundamento y motor de un desarrollo sostenido, la dilapidación en que se incurrió, marcó junto con la subsistencia de viejas estructuras políticas y de poder, y otros factores de orden externo, la pérdida de esta década, en la carrera hacia el desarrollo, por la contracción económica, el inicio del agobiante problema de la deuda y el direccionamiento de la mayor parte de la producción nacional al pago de ésta, que han hecho del a economía, una

economía que trabaja para el servicio de los grandes financistas internacionales.

En forma general, los efectos de mayor relevancia presentes a lo largo de la vigencia del proceso de planificación iniciado con la JUNAPLA, han sido:

- El ente planificador, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, surgió como un organismo directamente vinculado con las máximas instancias del poder por lo que, su ubicación en el marco institucional le permitió participar y decidir al más alto nivel jerárquico, hecho que denotó la importancia otorgada por los poderes públicos al proceso de planificación del desarrollo.

- Dentro del Sector Público se inició un proceso de mejoramiento cualitativo de los cuadros técnicos involucrados en la programación del desarrollo, al tiempo que se fue produciendo un agrandamiento del aparato público con la creación de organismos de desarrollo regional y sectorial.

- La situación descrita determinó la ampliación cuantitativa y cualitativa de los objetivos nacionales en sus diversas escalas, lo que a su vez fue saturando la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades.

La JUNAPLA durante sus 25 años de existencia elaboró algunos Planes de Desarrollo Económico Nacional, así como algunas propuestas de estrategia. Entre los más importantes destacan:

³ Hurtado, Osvaldo, El Poder Político en el Ecuador, Ediciones PUCE, Quito, 1977, Pag. 172-173

- *Bases y Directivas para Programar el Plan de Desarrollo Económico y Social. 1958.* Que constituyó una profundización y refinamiento del diagnóstico efectuado por la CEPAL en 1954, en un contexto de desarrollo “hacia dentro”.

- *Plan Inmediato de Desarrollo 1961-1962.* Fue el primer esfuerzo por ordenar la acción del Gobierno dotándole de un instrumento viable, frente a la carencia de una estructura económica e institucional que le permita ejecutar un real política de desarrollo.

- *Plan General de Desarrollo Económico y Social. 1964-1973.* Plan que combinó una planificación detallada para los cinco primeros años (64-68), con una visión de perspectiva para el período 1969-1973.

La primera etapa con énfasis en el fomento a la diversificación de las exportaciones y sustitución de importaciones y en general dando prioridad a las acciones que permitan resolver puntos críticos del sistema, como la infraestructura económica, producción agrícola, infraestructura social, especialmente de la educación.

- *Bases para una Estrategia de Desarrollo en el contexto de la Integración Andina – Estrategia para la Integración Subregional, 1969.* Emitidos con oportunidad de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, en mayo de 1969, al considerar a la integración andina, como la oportunidad para los cambios económicos y sociales necesarios para el desarrollo nacional.

- *El Desarrollo del Ecuador. 1970-1073.* Segunda parte del Plan General 1064-1073, en sus últimos cuatro años. Formulado cuando iniciaba la expectativa petrolera, prevé la definición de obras y proyectos antes impensados, así como plantea reformas en materia agraria, tributaria y salarial orientados a una mejor redistribución de la riqueza con

una visión de justicia social. Lastimosamente no recibió el apoyo político suficiente y no llegó a considerarse como un Plan de Gobierno.

- *Lineamientos Fundamentales del Plan Integral de Transformación y Desarrollo, 1972 - Plan Integral de Transformación y Desarrollo, 1973. Documentos que coincidieron con el período de bonanza petrolera, y aunque desconocida todavía, la verdadera magnitud de la explotación hidrocarburífera, al existir mayor conciencia de la riqueza disponible, comienzan a ejecutarse grandes programas hidroeléctricos.*

En el año de 1978, se aprueba la Nueva Constitución Política de la República en el Referéndum celebrado en enero de ese año, y en 1979 se crea el Consejo Nacional de Desarrollo CONADE. El CONADE, por primera vez se instala bajo la Presidencia del Doctor Oswaldo Hurtado, en su calidad de Vicepresidente Constitucional de la República y conformado por un Delegado del Congreso Nacional, los Ministros que presiden los Frentes: Internos (Gobierno), Externo (Canciller), Económico (Finanzas) y Militar (Defensa), el Presidente de la Junta Monetaria, organismos que aplican y toman medidas de política económica con gran capacidad de decisión, en el orden monetario, crediticio, cambiario y de comercio exterior; de los trabajadores organizados, de las Universidades y Escuelas Politécnicas y de las Cámaras de la Producción.

Conforme a lo dispuesto en la Constitución Política, el CONADE tuvo como atribuciones, fijar las políticas generales, económicas y sociales del Estado y elaborar los correspondientes planes de desarrollo, que serán aprobados por el Presidente de la República, para su ejecución.

Sobre estas políticas, se estableció que una vez que éstas sean determinadas por el CONADE, al igual que los planes económicos y sociales que elabore, debían ser puestos a consideración del Presidente de la República, para que una vez aprobados, sean ejecutados y cumplidos en forma inmediata. Esta ejecución se entendía, era obligatoria para los respectivos Ministros y por las distintas entidades públicas, siendo sus directivos responsables de su aplicación.

Se dispuso además que, cuando esas políticas y planes requieran de modificación, reforma o expedición de leyes, el Presidente de la República presentaría al Congreso Nacional o al Plenario de las Comisiones Legislativas, los correspondientes proyectos.

Bajo la nueva institucionalidad de la planificación, al mando de la segunda autoridad de la República, se produce un paso, preocupante para los planificadores del país, de lo técnico hacia lo político. Es decir de la JUNAPLA, cuyas acciones estuvieron enmarcadas en un quehacer netamente técnico, hacia el CONADE, que dada la conformación de su Directorio y al estar presidido por el Vicepresidente de la República, se tornó en un proceso con grandes influencias políticas.

Situación que más tarde, atentos los desacuerdos políticos e inclusive ideológicos o simplemente de manejo de poder, entre el Presidente y Vicepresidente de la República, originó un olvido crónico de las propuestas de desarrollo hechas pro el CONADE, dando el Gobierno, prioridad a aquellas medidas y planes de cortísimo tiempo, imposibles de permitir un desarrollo efectivo, la evaluación y seguimiento eficiente y racional y el consiguiente replanteamiento para un futuro de bienestar económico y social.

El CONADE se inició elaborando el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, posteriormente formulará varios planes de desarrollo y operativos anuales, hasta agosto de 1998, fecha en la que se extingue el Consejo habiendo concluido la formulación, para ese entonces, del Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional “Ecuador 2025”.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1980-1984, se sustentó en la necesidad de contar en la planificación con un instrumento para la acción gubernamental, orientada a la consecución de tres fines específicos:

- Afianzar el sistema democrático.
- Desarrollo económico.
- Justicia Social.

Entre las estrategias de largo plazo y planes de desarrollo de mediano plazo, más relevantes, se puede citar también:

- Plan General de Desarrollo 1985-1988, 1985
- El Ecuador del Futuro, 1988
- Ecuador Siglo XXI: Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1992-2012, 1992
- Agenda para el Desarrollo. Plan de Acción del Gobierno 1993-1996, 1993
- Plan Nacional de Desarrollo Social 1996-2005, 1996
- Plan de Acción Inmediata del Gobierno Nacional, 1997
- Plan Operativo del Gobierno Nacional, 1998
- Ecuador 1999: Objetivos, Políticas y Lineamientos Estratégicos.

La grave crisis económica y financiera que afectó a Latinoamérica y al Ecuador en la década de los años ochenta, determinó la necesidad de dar mayor énfasis a la planificación de corto plazo y a la definición de políticas coyunturales, en respuesta a las políticas del Banco Mundial, debido a los diversos acontecimientos que en el ámbito mundial, regional y local se fueron suscitando en tal lapso, políticas de corto plazo que destruyó la planificación de la década de los 70. Esta situación obligó a revisar y reajustar las metas, programas y proyectos definidos para el mediano plazo.⁴

Por tanto, con el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, se inicia también la elaboración de los primeros planes operativos para los años 1981 y 1982. Acontecimientos como el conflicto armado con el Perú en 1981 y las funestas consecuencias de las inundaciones que soportó el país y en especial su región costa, por la influencia del Fenómeno de El Niño a finales de 1982 y principios de 1983, que motivaron cambios sustanciales de aquellas condiciones en que se había formulado el Plan General, por lo cual fue necesaria su revisión y reformulación, a través del documento “Reajuste del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984”.

Posteriormente, con el Plan de Desarrollo 1985-1988, se prepararon de similar manera, los correspondientes planes operativos, para 1985-1986 acorde con los lineamientos originales del Banco Mundial, y para los años 1987-1988, tomando en cuenta la caída de precios del petróleo y el terremoto que afectó la zona noreste del país y que ocasionó la destrucción de buena parte del sistema de transportación

⁴ Etapa de la Planificación Global de Mediano Plazo, que comienza en 1961 –1962, con la preparación del Plan General de Desarrollo Económico Social del Ecuador 1964- 1973 y concluye en 1982 – 1983 con el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático 1980-1984, el cual, especialmente como consecuencia de la crisis financiera, quedó en segundo plano frente a la planificación operativa de corto plazo que entonces se convirtió en el instrumento principal. Es en este momento que el CONADE asume su función de planificación.

petrolera, causando graves estragos en la principal fuente de divisas del país y en el presupuesto nacional.

Para el período siguiente, se elabora el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992, en el cual se concibió la necesidad de planes de acción anuales que revisen las metas y acciones cumplidas en el año inmediato anterior, fórmula bajo la cual se prepararon los Planes de Acción de los años 1990, 1991 y 1992.

Para el año 1992, se introdujo la aplicación del Análisis Estratégico Situacional o metodología PES, en base de la cual se formuló la Agenda para el Desarrollo 1992-2006, proceso en el cual cambió la anterior concepción de planificación en base de planes operativos anuales, por un continuo seguimiento de las operaciones y acciones referidas en la Agenda, sobre la base de una evaluación de carácter permanente, sistema que lamentablemente sólo pudo ser implementado en las revisiones de los años 1994 y 1996.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 553 de 4 de agosto de 1997, el Presidente de la República dispuso la elaboración consensuada del Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Nacional Ecuador 2025, encargando su coordinación a las Secretarías General de Planificación del CONADE y del Consejo de Seguridad Nacional, COSENA, y a la Secretaría Técnica del Frente Social, vigente a esa fecha.

El documento logrado, luego de un amplísimo proceso de consensos y participación que concitó el interés y acción propositiva de grupos y organizaciones de la sociedad civil, ONG's, gremios empresariales, trabajadores, grupos étnicos y de género, entidades públicas y organismos internacionales, definió los elementos estratégicos fundamentales en todos y cada uno de los temas que incluye el desarrollo

social y económico del país, de la reforma estatal y de aquellos necesarios para la consolidación democrática y de la seguridad nacional, todos tendientes a la estructuración de una estrategia global de aplicación de largo plazo.

Dicha estrategia inició con la definición de la visión de futuro de la sociedad ecuatoriana, es decir de lo que quiere ser en el lapso propuesto, al 2025, que permitiría el cumplimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes, siendo sus principales elementos:

- Bienestar para todos
- Igualdad de oportunidades
- Capital humano capacitado
- Ética, seguridad y justicia
- Respeto a la iniciativa y libertad individuales
- Reconocimiento al esfuerzo individual, a la productividad, a un entorno competitivo, sano y abierto al mundo.
- Preservación del medio ambiente y de sus recursos naturales.

Constituyó por tanto, el Plan Estratégico de Desarrollo y Seguridad Ecuador 2025, una respuesta a las exigencias ciudadanas, de lograr un instrumento de planificación de largo alcance, que traspase las temporalidades de gobierno, sea respetado en el tiempo, ofrezca la flexibilidad necesaria frente a los cambios y coyunturas nacional e internacional, y principalmente se sustente en un proceso participativo y de generación de consensos respecto de las alternativas propuestas para el desarrollo.⁵

⁵ La Planificación Nacional, Pasado, Presente y Futuro, Revista Planificación No. 31, CONADE, Quito, Julio, 1998, Pág. 97-102.

Finalmente, a partir del 10 de Agosto de 1998, el Consejo Nacional de Desarrollo, es extinguido tácitamente con la entrada en vigencia de la Constitución Política de la República del Ecuador, expedida por la Asamblea Nacional Constituyente, que en su Art.255, relativo a la planificación económica y social del país, dispone que el Sistema Nacional de Planificación, será el que establezca los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fije las metas de corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y oriente la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado.

Dicho Sistema Nacional de Planificación, estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la Ley.

En Septiembre 16 de 1998, con Decreto Ejecutivo 120, se establece en la Presidencia de la República, la Oficina de Planificación ODEPLAN, encargada de fijar las políticas generales, económicas y sociales del Estado, de acuerdo a las directrices del Presidente de la República. Posteriormente, según Decreto Ejecutivo No.432 se señala que la Oficina de Planificación es la instancia técnica responsable de procesar, armonizar, conciliar, formular y actualizar permanentemente el conjunto de políticas públicas, el Plan Nacional de Desarrollo y someterlos a la aprobación de la Presidencia de la República.

La nueva planificación involucra a los niveles, regional, provincial y local, asignando a las instituciones descentralizadas responsabilidades y roles definidos, coordinados con la planificación global o nacional. Constituye un proceso integral que incorpora las variables económicas, social, ambiental y política con los niveles territoriales. Proceso que se

asienta en los principios de la equidad social, para asegurar que los Planes y Programas de Desarrollo se expresen en una mejor correlación de los diversos actores sociales y del territorio.⁶

1.2. INICIO DE LA PLANIFICACIÓN EN EL ECUADOR.

En América Latina y en el Ecuador, la planificación del desarrollo nació estrechamente vinculada al proceso de consolidación de un Estado “desarrollista”, funcional al modelo de industrialización vía sustitución de importaciones, fundamentado en el aprovechamiento del potencial político y económico del Estado, como instrumento capaz de suplir o compensar las deficiencias que en muchos países en desarrollo presentaban aún los mercados y el sector privado, y en especial aquellas contradicciones manifestadas por el modelo primario exportador en el cual sustentó el Ecuador, por lo menos en forma oficial hasta ese momento, su economía.

Así, con el apoyo y estímulo de la comunidad internacional, principalmente del Banco Mundial, desde inicios de los años sesenta surgieron, crecieron y se consolidaron en países de Latinoamérica, las instancias institucionales encargadas de llevar adelante la delicada tarea de planificar: oficinas, ministerios o secretarías de planificación, junto con variados esquemas o sistemas nacionales, regionales y sectoriales de planificación, que ejercían a su vez grados también diversos de control sobre el presupuesto público, los programas de inversión, los procesos de preinversión, la cooperación internacional y otros recursos externos.

La economía de los países de la región fue calificada de “mixta”, para diferenciarse de los países de capitalismo avanzado, en los cuales el mercado era el mecanismo fundamental de asignación de recursos y de

⁶ “Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación y del Organismo Técnico de Planificación y Coordinación”, 1998.

reproducción del capital social; como de los países socialistas, en los cuales era la planificación centralizada, la que jugaba ese rol.

El desarrollo, concebido como la superación de la heterogeneidad estructural, de acuerdo con el modelo de sustitución de importaciones, se alcanzaría, mediante la dinamización de los sectores industriales para abastecimiento del mercado interno, el fortalecimiento de éste como requisito para la modernización de la economía campesina –también vía reforma agraria- y la intensificación y diversificación del comercio exterior.

Para ello, se requirió absorber el excedente de los enclaves primario-exportadores y realizar las transformaciones sociales necesarias a fin de fortalecer el mercado interno. Ambas acciones debían realizarse fuera del mercado, y la planificación fue uno de los mecanismos concebidos para tal fin.

En este contexto, fue claro el carácter normativo y centralista de la planificación, a la que se le pidió crear una estructura económica y social que se concibió como la necesaria para el desarrollo; y, su condición de alternativa al mercado, en la medida que se concebía que el libre funcionamiento de éste generaría resultados perversos para el desarrollo.

Se concibió entonces a la planificación como la tarea fundamental de la gestión pública, encaminada a garantizar la coordinación necesaria para que las diversas políticas sectoriales y globales apuntaran en una misma dirección y se reforzarán mutuamente. De ahí, el carácter normativo que la caracterizó.

Así, contrariamente a la tardía institucionalización de la Planificación en el país, apenas en el año 1954, con la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, con el auge

petrolero y los ingentes recursos que esta actividad procuró, ésta cobra en el referido marco histórico-económico un ímpetu vigoroso y se convierte en el centro motor y el eje funcional de una concepción de desarrollo, que pone énfasis en la realización de cambios estructurales en la sociedad, especialmente por la reforma agraria – aunque ésta se centró únicamente en la eliminación de formas precarias de tenencia de la tierra y en la colonización de zonas de Sierra y Oriente-, como medio para lograr una rápida ampliación del mercado interno y la industria manufacturera.

Esa actuación protagónica e incremento de influencia institucional, vinieron aparejados de una expansión y diversificación de las atribuciones de la entidad planificadora, lo cual si bien aceleró su propio crecimiento, también generó antagonismos y resistencias en el conjunto del sector público estatal, especialmente en las entidades seccionales, autónomas y paraestatales, sobre todo, por las regulaciones de control presupuestario y de proyectos.

Por lo dicho, puede afirmarse, que frente a una abundancia de recursos bajo la propiedad del Estado, la planificación respondió generando procedimientos y mecanismos destinados a orientar el uso de dichos recursos hacia el robustecimiento del mercado interno y de los sectores productivos destinados a abastecerlos. En otras palabras, la planificación funcionó en la medida que se valió de una estrategia de desarrollo “hacia dentro”, o proyecto nacional y se contó con recursos económicos para emprender su implementación.

En efecto, la llamada década petrolera de los años 70 en el Ecuador, significó para el país importantes avances. El Producto Interno Bruto creció a tasas elevadas, al igual que el ingreso per cápita que presentó un aumento considerable. La infraestructura económica y social

se multiplicó, lográndose la ejecución de planes de educación, salud y vivienda, merced además, a un financiamiento de fuentes externas sin precedentes. Todo ello, en función de un boom petrolero que tuvo su base real en la expansión acelerada de los precios del crudo en el mercado mundial.

Empero ese desarrollo, se produce a la par un crecimiento indiscriminado del aparato estatal, en el que se dio una multiplicación de organismos y empresas, de la burocracia y el gasto militar, lo que provocó un incremento en el gasto público; así como se produce una administración de los recursos, magníficos en ese tiempo, errática, irresponsable y desorganizada, incurriendo el país en un endeudamiento externo, agresivo e indiscriminado, hechos todos que conjuntamente con los viejos problemas estructurales de la economía, constituyeron base para la crisis que desde ese momento atrapó al país y que se mantiene hasta hoy, recrudescida a un extremo grado.

Precisamente, es en este período, cuando operó una política de endeudamiento indiscriminado⁷, en el que tuvo su origen el actual problema de la deuda externa. Este hecho, conjuntamente a factores de tipo estructural: como las características básicas de la economía ecuatoriana, su estructura social y el patrón adicional de crecimiento – primario exportador-, resultaron determinantes para la crisis que inicio en la década de los setenta.

⁷A principios de los años 70, el mercado de eurodólares recibió un influjo fabuloso de nueva liquidez luego de las primeras alzas de la OPEP a fines de 1973. Los países productores de petróleo, imposibilitados de encontrar salidas de inversión rápidas para la súbita inundación de dinero, depositaron muchos miles de millones de “petrodólares” en el euromercado. Ese excedente de eurodólares permitió abaratar el crédito durante casi toda la década del setenta. Los grandes bancos internacionales, atiborrados de capital líquido, compitieron agresivamente por los nuevos prestatarios y ofrecieron dinero a todo el mundo, sin exigir las debidas garantías y seguridades requeridas por las instituciones financieras públicas. En ese escenario, los préstamos a

Dicha crisis, hizo evidente la debilidad de la economía, la inconsistencia del aparente auge anterior y la inviabilidad del modelo de industrialización a través de la sustitución de importaciones, únicamente impulsado y vigente a través de la “palanca financiera” del petróleo. Resultado de esas contradicciones, el país se encontró sumido nuevamente en los tradicionales desequilibrios estructurales o macroeconómicos, en especial de tipo productivo y sectorial, del sector externo, fiscal, financiero y la profundización de las desigualdades sociales y regionales.

Así, el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, que había nacido como el camino para lograr una mejor integración del país a la economía mundial, terminó como un sistema de contradictorias consecuencias, en tanto los sectores primarios tradicionales continuaron constituyendo la base del financiamiento del desarrollo, mientras que los sectores y actividades que se pretendió modernizarse – industrializar- se tornaron más dependientes de un complejo sistema de subsidios e incentivos estatales, altamente onerosos, en perjuicio de la sociedad en general.

El final de la década de los setenta marcó entonces, el agotamiento y culminación del modelo desarrollista en el país, en cuanto éste evidenció limitaciones insalvables, al ser incapaz no solo de atenuar las enormes diferencias sociales heredadas del pasado, sino que terminó encerrándose en sí mismo, víctima de sus propias premisas de desarrollo “hacia dentro”, en tanto los mecanismos que se implementaron para éste: una política de exoneración de impuestos, la entrega de toda clase de subsidios, especialmente a los industriales y el crecimiento de las importaciones, necesarias y suntuarias; motivaron en definitiva una

los países del Tercer Mundo, se vislumbraron como altamente lucrativos, propiciando un endeudamiento de éstos, en condiciones de aparente rentabilidad.

dependencia del sector industrial a la acción y financiamiento del Estado y de sus políticas proteccionistas, tornándose ineficientes y recurrentes al endeudamiento externo.

En este sentido, el sector industrial demostró crecientes dificultades para financiar sus importaciones, situación agravada por la imposibilidad de generar un proceso de acumulación autosostenible, en tanto fueron los recursos del petróleo y del endeudamiento externo, los que sirvieron para su sustentación dentro del modelo de sustitución de importaciones, viéndose imposibilitado de recurrir, como lo había hecho antes, con la garantía estatal, al endeudamiento externo agresivo, o a utilizar la caja fiscal en su beneficio, a fin de mantener sus mismas tasas de ganancia, a las que por largo tiempo estuvo acostumbrado.

Desequilibrios del sistema agravados además, en forma sustancial, por los efectos negativos de la crisis y recesión mundial de inicios de la década de los 80 y que fueron trasladados por los países industrializados hacia las economías de América Latina y en general para los países menos desarrollados, a través de mecanismos como políticas proteccionistas, restricción al comercio de materias primas, endurecimiento de las condiciones de crédito internacional, encarecimiento de los precios de las manufacturas, mientras se mantenía un abaratamiento de los precios de los productos primarios de exportación, procesos de negociación de la deuda externa con imposiciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con los consiguientes efectos sociales y de déficit fiscal inmersos.

Sobre la crisis mundial referida y los efectos que tuvo en América Latina, es valioso hacer constar el texto del autor Molineraux, citado por el Econ. Leonado Vicuña, en su obra analítica, de la política económica, que por tres décadas (1970-1980-1990) rigió el desarrollo en el Ecuador:

“En agosto de 1982, el gobierno mexicano anunció su imposibilidad de asumir los pagos de su deuda internacional de más de 80 mil millones de dólares. Los medios de comunicación dieron la voz de alarma, y en las siguientes semanas y meses se hizo más patente: no solamente México enfrentaba serios problema, también la gigantesca economía del Brasil y la de Argentina, la tercera en América Latina.

El pánico se generalizó: los ciudadanos de todo el mundo occidental fueron informados que los bancos, especialmente una docena de bancos norteamericanos se habían sobrepasado en sus préstamos a América Latina. El que dos o tres países suspendan sus pagos –o inclusive uno, podría llevar al colapso del Banco de América, del Citibank, inclusive del Chase Manhattan, y todo el edificio financiero internacional estaría en peligro de derrumbarse como un castillo de naipes.

La crisis fue sentida por etapas, mientras tres golpes separados pero relacionados remecían a América Latina. El primero, fue la cuadruplicación de las tasas de interés de 1978 a 1993, que empujó el costo de los servicios de la deuda más allá del nivel tolerable para la mayoría de países. El segundo fue un drástico deterioro de la situación del comercio internacional de América Latina: la profunda recesión en los países industrializados, combinada con un nuevo proteccionismo, bajó la demanda de materias primas del Tercer Mundo. Los precios de estos productos cayeron, pero el costo de las manufacturas y la tecnología del Primer Mundo se mantuvieron altos. El tercer golpe fue la súbita contracción del crédito internacional, especialmente después de enero de 1982. Reaccionando al alarmante nivel de la demanda, la mayoría de los banqueros se refrenaron, reacios a prestar más, y muchos países latinoamericanos –enfrentados con emergencias de liquidez y de balanzas comerciales negativas y multiplicadas cuentas por el servicio de la deuda, se colocaron al borde de la suspensión de pagos.”⁸

Aspectos a los que se sumó, la reactivación de la “guerra fría”, que complicaba las relaciones internacionales y la incertidumbre política en el Medio Oriente, así como la contracción de la inversión privada,

⁸ Vicuña I., Leonardo, Política Económica del Ecuador, Dos décadas Perdidas (Los años 80-90), Escuela Politécnica del Ecuador ESPOL, Guayaquil, Mayo, 2000, Pág. 21.

especialmente de la construcción, afectada por el debilitamiento del crédito externo.

Esta coyuntura económica mundial adversa, que ocasionó a su vez, una brusca caída de la capacidad para importar, originada en el descenso de los precios internacionales del petróleo⁹; la imposibilidad de seguir recurriendo a créditos externos, endeudamiento que ya presentaba un creciente peso por servicio de deuda, lo que generó una escasez de divisas y la agudización de los déficits externo y fiscal; deteriorándose los términos de comercio exterior del país y del movimiento de capitales determinó la necesidad de que el Ecuador, a fin de solventar esa crisis económica, financiera y social crecientes, dé mayor énfasis a la planificación de corto plazo y a la definición de políticas coyunturales, para lo cual emprendió, con la asistencia de las principales agencias financieras internacionales –Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial-, en una suerte de programas de ajuste destinados a restaurar los principales equilibrios macroeconómicos.

En consecuencia, los instrumentos propios de las políticas de ajuste: liberalización de precios de bienes y servicios, del tipo de cambio y tasas

⁹ En varios y prolongados períodos, para agravamiento de la precaria situación de los países deudores, éstos han sufrido, además, una profunda caída de los precios de sus materias primas. Basta observar la situación del petróleo, cuya reducción en 1982-83 contribuyó a debilitar las economías de los países exportadores de crudo altamente endeudados. Es esta situación, gran protagonismo tuvieron el Banco Mundial y el FMI, pues aún cuando los precios del crudo ya había descendido desde la segunda mitad del año 1982 y daban señales de un debilitamiento de tipo estructural que les llevó a su valor más bajo en 1986, el Banco Mundial en 1985 todavía aseguraba "que es probable que vuelvan a aumentar en términos reales durante el presente decenio". En este contexto había escenarios con precios crecientes del crudo, que fluctuaban entre los 30 y los 48 dólares por barril para mediados de los ochenta y entre los 30 y 78 dólares a mediados de la década de los noventa, en valores constantes de 1980. Los efectos de este clima permisivo, fomentado por las entidades multilaterales de crédito tanto para los países importadores como para los exportadores de petróleo, conducían necesariamente a continuar con el proceso de endeudamiento. Para los primeros, ante las expectativas de un continuado incremento de los precios del crudo, la salida obligada era endeudarse para diversificar la oferta energética y reducir la dependencia petrolera. Para los segundos, en términos financieros, era seguir contratando créditos, que al momento no estaban tan caros, para posteriormente pagarlos con los esperados incrementos de los precios del hidrocarburo.

de interés, devaluación monetaria, eliminación arancelaria y de subsidios, promoción de la inversión extranjera, renegociación de la deuda, ajustes a los precios de los combustibles y de las tarifas de los servicios públicos, restricciones del gasto o austeridad fiscal, aunque no siempre cumplida, ajustes salariales, generalmente insuficientes y desfasados; Así como las instituciones encargadas de su manejo, aumentaron sensiblemente su importancia relativa en la gestión económica, en momentos que la planificación de largo alcance, disminuyó la suya.

En este sentido, el concepto de planificación debió ser reformulado, principalmente en respuesta al fracaso del modelo de sustitución antes implantado, y de acuerdo con las nuevas directrices de desarrollo previstas ser implementadas, relativas a una mayor apertura y liberalización de los mercados, al nuevo papel del Estado -que transformaba un Estado “normativo” e “intervencionista” en un Estado “regulador”-, a la descentralización y la búsqueda de equidad, y a los retos de la globalización, con los vertiginosos cambios tecnológicos que ésta promueve.

Todo lo cual obligó además, al sistema de planificación, transitar de la utilización de una metodología “normativa” a una metodología de planificación estratégica situacional -PES-, incorporando procedimientos de coordinación y de toma de decisiones de corto plazo.

En este escenario, en base de los replanteamientos políticos y económicos señalados, encaminados a lograr una respuesta frente al creciente impulso a las exportaciones y la apertura y liberalización económica, se inicia un segundo período en la historia de la planificación en el Ecuador, con la creación, mediante aprobación por Referéndum en 1978, de la Constitución Política de la República de 1979, por la cual se crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), organismo presidido

por el Vicepresidente de la República y conformado por varios Ministros de Estado y representantes de las instituciones más representativas del poder político, económico y social del país.

El CONADE tuvo entre sus principales atribuciones, la de fijar las políticas generales, económicas y sociales del Estado, así como elaborar los correspondientes planes de desarrollo, para su aprobación por parte del Presidente de la República y posterior ejecución “en forma obligatoria por los respectivos Ministros y entidades del sector público”.

La ubicación del ente planificador en la estructura del sector público, vinculada a la Vicepresidencia de la República, no dio los resultados esperados. Por el contrario, junto con la crisis, la centralización en determinadas instituciones, de la concepción y ejecución de las políticas de ajuste, de la falta de compromiso de los principales actores políticos para implementarlos, fue uno de los factores que de manera no despreciable contribuyó a la creciente pérdida del rol protagónico de la planificación y del ente planificador.

En efecto, las diferencias de opiniones que se manifestaron, en diferente momentos, entre las dos autoridades del Gobierno Nacional determinaron una intermitente prevalencia o invisibilidad de la planificación en el país.

Bajo esta institucionalidad, inicia una planificación inmediatista, como respuesta a la crisis económica y financiera internacional y a hechos internos y de carácter imprevistos, las catástrofes naturales que ocurrieron, tales como el terremoto ocurrido en marzo de 1985, que afectó la infraestructura de transportación petrolera; la presencia del Fenómeno de El Niño y la confrontación bélicas con el Perú), lo cual ocasionó que se produzca una marcada incertidumbre respecto de las opciones de

desarrollo para el mediano y largo plazo, criterio que más tarde y hasta la actualidad constituye la principal interrogante a la planificación.

Situación agravada, por cuanto la gran mayoría de estos planes formulados, no fueron ni observados en su gran mayoría o solo ejecutados parcialmente, en tanto la década de los 80, de destaca por una injerencia creciente, condicionante, interventora y hasta fiscalizadora por parte del Fondo Monetario Internacional, de la política económica “de ajustes” adoptada desde 1983, con mayor énfasis entre los años 1984-1987, habiendo continuado con fuerza a partir de 1989, para atenuarse en el Gobierno de Rodrigo Borja, entre los años 1988-1989 al querer incorporar una visión socializantes o de “justicia social” en la gestión económica del país.

Entre las principales “recomendaciones” dadas por el FMI, que se incluyeron en los distintos programas de estabilización macroeconómica se cuentan:

- Política de precios “reales” (incrementos periódicos) para los bienes de primera necesidad y transporte
- Aumento de tarifas de agua, electricidad teléfono y otros
- Cierre de oficinas estatales
- Aumento de la base tributaria, eliminando exoneraciones
- Privatización de empresas del sector público para fortalecer significativamente la propiedad del sector privado
- Controles financieros centrales sobre el sector público financiero, seccional, liberalización de control a la banca e instituciones financieras
- Facilidad y apertura total a la inversión extranjera
- Eliminación de prácticas de reajustes, especialmente salariales

- Búsqueda de incremento de las exportaciones tradicionales y no tradicionales.

La aplicación de este programa neoliberal, sin embargo, no contempló, sino tibiamente las políticas sociales, ni buscó superar los obstáculos estructurales al desarrollo, ni la base económica que históricamente ha determinado el subdesarrollo, las desigualdades y la miseria de la mayoría de la población.¹⁰

Por esto, no obstante las redefiniciones realizadas al concepto de planificación, los resultados efectivos de ésta en el Ecuador revelan una vasta heterogeneidad. La falta de decisión y apoyo político; la presencia y recrudecimiento de la crisis mundial y nacional, que imposibilitó la fijación y mantenimiento de políticas de Estado o de largo plazo, privilegiando planes y medidas coyunturales y de ajuste; la formulación centralizada de los Planes de Desarrollo que obstaculizó su cabal ejecución; la baja correspondencia entre lo planificado con los recursos presupuestarios existentes, en tanto se sobredimensionó la planificación en sus propósitos; la preponderancia de intereses particulares y de élites específicas; y, los problemas de endeudamiento externo creciente que establecieron condicionantes económicos inmediatos, entre otros de carácter natural y hasta bélico, son aspectos que afectaron a la planificación.

Efectivamente, a la par de la exigencia de una planificación eficiente, atenta a las diversidades sectoriales, nacionales y locales, descentralizada y que propenda a un desarrollo sustentable; varias son las prácticas que contrariamente a procurar su redefinición y fortalecimiento, han contribuido más bien a subvalorar la importancia de

¹⁰ Vicuña I, Leonardo, Obra Citada, Pag. 25.

las acciones e instancias planificadoras y, consecuentemente a debilitar la institucionalidad de los procesos mismos de planificación.

Además, la falta de apoyo y voluntad decisoria del poder político y económico del país, que contribuyó en gran medida a la implementación o no, de las acciones que planificadas pretendieron satisfacer las crecientes demandas sociales; el creciente empobrecimiento, asociado con la crisis, el ajuste y la falta de planificación a largo plazo, hizo evidente un desgaste del marco institucional de la planificación en el país, tornándose urgente una necesidad de reestructuración en procura de eficiencia y pertinencia organizacional.

Sin embargo, esta necesidad, asociada con un enorme desequilibrio fiscal, más que una reforma, fomentó su recorte y debilitamiento, con miras al ahorro y reducción del gasto per se, sin tomarse en cuenta consideraciones técnicas, de eficiencia, especialización y experiencia y trayectoria institucional en procura y consecución del desarrollo económico y social del país.

Deterioro de la institucionalidad planificadora, a la que también confluyeron intereses de orden político, en beneficio de los cuales se buscó el debilitamiento del entonces CONADE; en primer término, al disminuirse su potestad reguladora y racionalizadora del gasto público y la inversión, principalmente con relación a los organismos del Régimen Seccional Autónomo¹¹; para luego intentar inclusive a través de una corriente de desprestigio, sustentada en la supuesta inoperancia,

¹¹ El 8 de octubre de 1997, se expide la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, la cual en su parte principal señala respecto del CONADE o de alguno de sus órganos, la incompetencia para emitir dictámenes, informes, calificaciones, restricciones o aprobaciones respecto de los proyectos, planes y demás actividades de las entidades del régimen seccional autónomo, remitiéndose su acción exclusivamente hacia la asesoría para los municipios, consejos provinciales y demás entidades que lo requieran.

ostracismo e irracionalidad burocrática, intentar suplantar su presencia y acción.

No obstante, muchos son los aportes que para el desarrollo dio tanto la Junta Nacional de Planificación JUNAPLA como el Consejo Nacional de Desarrollo CONADE; desde él haber descifrado la realidad del país e identificado la magnitud y significación de sus potencialidades y problemas, hasta el diseño de casi todos los instrumentos técnicos y administrativos que se han utilizado para poner en marcha los programas y proyectos concebidos por la administración nacional.

Al mismo tiempo, también es evidente que, a despecho de las proclamas y las líricas ponderaciones de todos los gobiernos acerca de la importancia de la planificación y de su necesidad ineludible para promover el desarrollo del país, los resultados prácticos han sido muy limitados. Ninguno de los Planes, sobre todo los que incluían reformas sustanciales, en beneficio de toda la población y no sólo de varios grupos económicos y políticos, se ha cumplido en proporción que justifique el esfuerzo intelectual, administrativo y aún financiero que implicó su elaboración, y mucho menos las expectativas que se generaron en torno a los resultados de su aplicación.

Más aún, a pesar de las reformas institucionales señaladas, en los hechos más que en el derecho, determinada ésta como la normativa sustentatoria de ciertas atribuciones y competencias, no cumplidas a cabalidad-, la capacidad decisoria y la mera influencia del órgano planificador en el conjunto de la administración se fue reduciendo paulatinamente hasta extremos de una virtual inexistencia, como es el caso ya citado de las regulaciones de control presupuestario, las que, ante la resistencia de los interesados, se han trocado en procedimientos meramente formales e inocuos, y en relación con las cruciales política

monetaria, cambiaria y financiera, en cuya concepción y manejo la Junta de Planificación no tuvo injerencia alguna, y el Consejo Nacional de Desarrollo la tuvo en un grado insignificante de su único voto en el organismo correspondiente.

Políticas que fijadas por la Junta Monetaria y luego el Banco Central, en forma incoherente, variable y apegada a las condicionalidades de los organismos financieros internacionales, finalmente motivó la pérdida de la moneda nacional, el sucre, y la adopción de un esquema de dolarización, tendiente a enfrentar, aunque sin resultados exquisitos, una crisis económica, social y política que devastó el Ecuador en forma nefasta desde 1998 cuando actuaba el gobierno del Dr. Jamil Mahuad.

Varios de los planes preparados sea por la JUNAPLA o por el CONADE, contuvieron aspiraciones demasiado elevadas frente a la realidad del país, en tanto no se consideraron las restricciones internas (gasto corriente excesivo, servicio de deuda, retracción del aparato productivo, pérdida de cosechas y producción agropecuaria por efectos del Fenómeno de El Niño, destrucción de las principales redes viales sobre todo de la Costa, entre otros), ni el entorno externo que afectaban al país (evolución de mercados internacionales relacionados, con reducción o aumento de exportaciones, variaciones de petróleo); así como varios desastres naturales y confrontaciones bélicas.

Mientras, en otras en que la planificación sí se condicionó a la disponibilidad real de recursos, la efectiva ejecución de los planes formulados por determinado gobierno, teniendo una ejecución inicial, paulatinamente ésta perdía fuerza haciendo insostenible su vigencia, o truncándose su conclusión, sencillamente por cuando las administraciones venideras poseían “diversa visión” del desarrollo,

poniendo empeño en la resolución bajo su perspectiva de la problemática nacional.

De esta forma, los cambios introducidos en cada período de gobierno, de las prioridades de inversión, ocasionó que muchos de los proyectos priorizados y en ejecución, sean desmantelados de los recursos presupuestados, quedando en el camino inversiones trucas sin ninguna rentabilidad económica y social, ocasionando un desperdicio de recursos, estudios y creando una consiguientemente desconfianza social y aún deterioro de la credibilidad internacional.

Independientemente del contenido de la Planificación, la operatividad de los organismos ejecutores siempre respondió a las tendencias económicas sociales, orientándose a corregir los problemas coyunturales; esto es, su implementación no favoreció los intereses mayoritarios de la población ecuatoriana.

Por el contrario, las medidas de ajuste que se introdujeron frente a la variable coyuntura nacional y mundial, orientadas a la eliminación de los desajustes, la recuperación de la estabilidad financiera y a la reactivación económica para el crecimiento; los resultados distan mucho de ser satisfactorios, persistiendo:

- Niveles de insuficiente productividad y altas tasas de interés.
- Illiquidez, contracción de las inversiones y mayores costos financieros.
- Déficits de la balanza de pagos, con mayor deterioro del sector externo en un marco de incremento desmesurable del endeudamiento externo.
- Multimillonario déficit fiscal, debilitamiento de las finanzas públicas.

- Menoscabo de la gobernabilidad, democracia y del orden jurídico, con recurrentes manifestaciones sociales
- Indicadores de salud, educación, empleo y vivienda desalentadores.

En este contexto, la vigencia de las políticas públicas de largo plazo, se tornó cada vez más incierta, girando hacia objetivos de corto plazo, en la medida que los fenómenos y sucesos financieros y del mercado, direccionaron la economía mundial; situación que a su vez, promoviendo una actitud anti estatal, pone en riesgo también la institucionalidad del poder público y en particular de la planificación, pieza clave en la gestión del desarrollo.

1.3. PERIODOS DE TRANSICIÓN Y AUGE DE LA PLANIFICACION

En el Ecuador, la presencia institucional de la planificación, distingue dos períodos básicos:

El primero, que abarca desde la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica JUNAPLA en el año de 1954, hasta agosto de 1979. Esta entidad que, sobretodo con anterioridad al auge petrolero ejerció su acción a manera de brazo derecho del Ejecutivo, existiendo un estrecho vínculo entre quienes planificaban y quienes ejecutaban las acciones del Gobierno. Se conocía “muy de cerca” y se coordinaba lo que cada una de las dos instancias estaban haciendo o se proponían hacer.

A partir de la época petrolera, y asociado a la abundancia de recursos financieros, la vinculación planificación –ejecución fue perdiéndose y la puesta en marcha de proyectos de inversión fue tornándose más autónoma e inmediateista.

El segundo período, que abarca desde agosto de 1979 hasta la extinción del Consejo nacional de Desarrollo, en virtud de la Constitución Política de la República vigente, está marcado por la ubicación del ente planificador dentro de la estructura del sector público, vinculado a la Vicepresidencia de la República y por la prevalencia de las acciones de corto plazo. La crisis mundial y que afectó sobremanera a Latinoamérica, ameritó una planificación atenta a las coyunturas económicas, sociales y políticas cambiantes, siendo decisiva en el manejo político y económico la presencia e injerencia de las principales instituciones de crédito internacionales.

A partir de la institucionalización de la planificación en el Ecuador, se han elaborado diversos planes de desarrollo, planes sectoriales, operativos, de corto, mediano y largo plazos. En éstos, se han incluido los correspondientes diagnósticos, que revelan la problemática social, económica, fiscal y política, así como las potencialidades económicas, humanas y biofísicas del país, es decir se han determinado las oportunidades y obstáculos internos y externos que impiden el desarrollo; así como se han definido las estrategias necesarias para justamente solventar esa problemática en los mejores términos de eficiencia, oportunidad, optimización financiera y económica y de gestión y coordinación institucional .

En base de dichos diagnósticos y estrategias, se han formulado programas, proyectos y propuestas, objetivos y metas, cuyo cumplimiento, sin embargo, parcial o nulo, ha sido una constatación permanente.

En efecto, de la incipiente o escasa evaluación realizada a la ejecución de los planes –cuando dicha evaluación ha operado-, cuanto de los diagnósticos posteriormente elaborados como preámbulo para otros

nuevos planes, se puede ver que los resultados en gran medida, han sido desalentadores para la gran mayoría de la población ecuatoriana.

La profundización de los problemas sociales, por la mayor concentración de la riqueza, como los demuestran los índices de pobreza que afectan a más del 70% de la población; la recurrente recesión económica que sufre el país, agravada por una creciente y asfixiante dependencia financiera externa; el mantenimiento y deterioro de estructuras económicas y sociales inoperantes, cuyas reformas propuestas, no fueron realizadas o si bien realizadas no constituyeron una verdadera reivindicación social mayoritaria; y, los crecientes desniveles regionales y déficit de todo tipo, son aspectos que hacen pensar, por un lado, *QUÉ TAN EFECTIVO* ha sido el proceso de planificación en el Ecuador, y más allá del rol cumplido por ésta; *QUÉ TAN EFICAZ* ha sido el manejo del poder político y económico y sus intereses que rigiendo al país, bajo sus lineamientos ha trabajado la planificación.

Esta afirmación, por cuanto la planificación constituye el instrumento por el cual se hacen “operativas las estrategias creadas por otros medios”, en especial el poder político –representante a su vez de específicos intereses económicos-, representante también una dimensión importante sobre “la capacidad de gobernar”¹².

Frente a estas interrogantes, es necesario tomar en cuenta ciertos factores que constituyeron y todavía constituyen limitaciones fundamentales al papel que debe cumplir la planificación para el desarrollo económico y social ecuatoriano, esto es, instituirse como aquel proceso técnico-político-social de programación, en el que se traduzcan en objetivos y metas, las propuestas políticas de los gobiernos –en

¹² Apuntes Metodológicos para la Elaboración de Estrategias y Planes Regionales, Programa PADERE Nacional, Convenio MIDEPLAN/PNUD, Chile, noviembre, 1995, pag. 13.

primera instancia, como supuestos legitimarios de la voluntad social-, así como de las aspiraciones, intereses y objetivos de los grupos sociales, permitiendo definir una estrategia para el largo plazo, a ser implementada mediante los necesarios planes de mediano y corto plazo, atenta la variabilidad de las condiciones económicas, políticas, sociales, nacionales e internacionales de la economía ecuatoriana. Planes que además serán el referencial del gasto público y de la gestión de cada gobierno.

Sobre esta capacidad y fin deseables de la planificación, de ser un instrumento para la construcción y ejecución de una propuesta de largo aliento, es necesario entender que la planificación no puede estar asociada por sí sola a una situación de futuro anhelado, en la medida que tampoco puede estar asociada con un poder decisorio y de incidencia unilateral, criterios a los cuales contribuyó en gran medida, justamente la concepción normativa de la planificación, llegándose a considerar su gestión, la medida de éxito o fracaso de las políticas aplicadas para el desarrollo del país, cuando existen otros agentes sociales y políticos, nacionales, provinciales y locales, que simultáneamente intervienen en dicho proceso.

Entendido este nuevo enfoque, es indispensable que la planificación sea consolide como un proceso técnico-político-social, por cuanto las decisiones políticas, la acción protagónica de los grupos sociales y las propuestas técnicas no pueden estar separadas. Cualquier proceso de planificación sería inocuo si no cumple esta última condición.

El verdadero problema consiste en alcanzar una síntesis creativa entre el análisis político, el análisis económico y la acción social; pues tal síntesis es indispensable para que la planificación sirva eficazmente a una política de desarrollo. Sólo así se podrá desterrar la absurda idea de que para alcanzar el desarrollo del país, es suficiente la presencia de cuadros

técnicos capaces de preparar un plan, tener proyectos y contar con financiamiento externo adecuado. Si esto fuera así, muchos países ya se habrían desarrollado hace mucho tiempo”¹³. Es por tanto indispensable la acción y participación de todos los actores sociales, públicos y privados, responsables y beneficiarios al mismo tiempo de las políticas, programas, proyectos y planes de desarrollo.

Múltiples son las apreciaciones que sobre la planificación y la ejecución de los planes propuestos en su seno, se han emitido, entre las más contundentes se pueden citar las siguientes:

1. La Planificación es contraria a la economía de libre mercado, cuya libertad se ve interferida por la intromisión del Estado que busca con los planes la expansión del sector público;

No obstante, la experiencia ofrecida por economías, principalmente de la región de la Cuenca del pacífico, nos demuestra que la intervención orientadora, facilitadora y saludable del Estado en las diferentes etapas productivas, desde el impulso a diversas ramas de producción, su tecnificación, la facilitación en la consecución de mercados externos, e inclusive la inicial inversión en obras de infraestructura necesaria para el impulso industrial, ha sido un factor determinante para el desarrollo de los llamados Tigres Asiáticos.

2. El cumplimiento de las metas y objetivos propuestos por la planificación, implica la implementación de transformaciones estructurales profundas, que afectaría intereses económicos de las clases sociales en el poder, lo que es irrealizable y políticamente inviable.

¹³ Carlos Matus, ESTRATEGIA Y PLAN , 1972, Pág 25 y 26

3. Siendo la planificación ecuatoriana solamente obligatoria para el sector público y en condiciones en que el sector privado de la economía es dominante; la acción de aquel solo ha sido complementaria a éste, al que finalmente lo refuerza y regula.

4. Independientemente del contenido de la Planificación, la operatividad de los organismos ejecutores siempre respondió a las tendencias económicas sociales y se orientaron a corregir los problemas coyunturales; esto es, su implementación no favoreció los intereses mayoritarios de la población ecuatoriana.

5. El balance de la Planificación en el Ecuador, si bien ha reportado logros importantes, aunque no consistentes en cuanto a crecimiento económico global, su acción en cuanto a la consecución de la equidad y desarrollo integral del país no se ha cumplido a cabalidad. Ha estado condicionado a la propiedad privada y concentrada en los medios de producción y del ingreso, cuyos detentadores se organizan y operan sobre la base fundamental de particulares intereses.

6. A lo anterior se han sumado otros factores limitantes, para lo que es la planificación en el sistema económico ecuatoriano: Un esfuerzo de programación, en la que se traducen en objetivos y metas los programas políticos de los gobiernos, enmarcados en una estrategia para su período de acción. Estos factores son:

- Incompatibilidad entre el contenido de los programas políticos y ofertas electorales con el contenido de los planes y entre el diseño de éstos y la orientación y práctica de la política económica.

- Desorganización del sector público que incide en su deficiente o ninguna ejecución.

- Débil respaldo político y carencia de apoyo social por la falta de participación en su elaboración, de los diferentes actores sociales.
- Débiles mecanismos de control, evaluación y reajustes;
- Falta de poder político de los organismos planificadores, por lo menos en algunas etapas de su existencia, y en forma más contundente en cuanto a la falta de capacidad de imposición u obligatoriedad efectiva en el cumplimiento de las metas y objetivos definidos para el desarrollo.

CAPITULO II

LA PLANIFICACIÓN DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA EN EL ECUADOR

2.1. MANDATO CONSTITUCIONAL Y BASE LEGAL.

La Constitución Política de la República vigente, promulgada el 10 de agosto de 1998, extinguió tácitamente el Consejo Nacional de Desarrollo CONADE, estableciendo en sus artículos 254 y 255, respecto de la planificación económica y social del país, que será el Sistema Nacional de Planificación el que establezca los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fije las metas de corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y oriente la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado.

Para esto, deberá considerar las diversidades etáreas, étnico-culturales, locales, regionales y se incorporará el enfoque de género.

Dispone también que el Sistema Nacional de Planificación, estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la Ley.

En los organismos del régimen seccional autónomo podrán establecerse departamentos de planificación responsables de los planes de desarrollo provincial o cantonal, en coordinación con el sistema nacional.

De otra parte, la Trigésima novena disposición transitoria de la Carta Política de la República establece que, mientras se expida la Ley a la que se refiere el citado artículo 255, los funcionarios y empleados del Consejo Nacional de Desarrollo estarán bajo las órdenes del Presidente de la República.

De acuerdo con este mandato constitucional, mediante Decreto Ejecutivo No. 120, publicado en el Registro Oficial No. 27 de 16 de septiembre de 1998, se establece en la Presidencia de la República, la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, ODEPLAN, como responsable de liderar y coordinar el Sistema Nacional de Planificación.

De otra parte, el artículo 225 de la misma Carta Magna, establece como responsabilidades del Estado, impulsar mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

Para este propósito, añade que, el Gobierno Central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional, así como desconcentrará su gestión, delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

Acorde con estos preceptos, relativos a las atribuciones que deberán ejercer los organismos del Régimen Seccional Autónomo, la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, promulgada el 25 de septiembre de 1997, cuyo objeto es impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado y la participación social en la gestión pública, señala las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos que deben ser transferidos a los Municipios y a los Consejos Provinciales en las diversas áreas o sectores económicos, entrega que procederá mediante la suscripción de un convenio, entre el Presidente de la República, el Ministro de Finanzas, los demás que se relacionen y la respectiva municipalidad.

Por su parte, la Constitución Política determina en los artículos 233 y 234, las atribuciones que les corresponden a los Consejos Provinciales y Municipios, además de la obligatoriedad de constituir en cada parroquia rural, juntas parroquiales de elección popular, para lo cual posteriormente se expidió la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales y su Reglamento correspondiente.

En efecto, la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, publicada en el Registro Oficial No. 193 de 27 de octubre de 2000, y su Reglamento General, publicado mediante Decreto Ejecutivo No. 1894 en el Registro Oficial No. 421 de 27 de septiembre del 2001, señalan las atribuciones y competencias, que sobre rendición de cuentas y control social, en materia de planificación, ejecución y evaluación de políticas, programas y proyectos de desarrollo parroquial, y de concertación social, les corresponde.

Disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que marcan un nuevo enfoque de la planificación, al establecer la vigencia de

un sistema que promueve la participación activa, ordenada y efectiva de los gobiernos seccionales y de las organizaciones sociales de la población, a fin de que la identificación de las necesidades e intereses y en base de éstos, la determinación y formulación de planes, programas y proyectos, reflejen la realidad local, provincial y nacional, lo que garantiza una previa concertación y compromiso posterior de todos los beneficiarios e interventores en el proceso, para su cabal y oportuna ejecución, además de que hagan posible el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes ciudadanos, de control de la gestión estatal y de colaboración en el desarrollo nacional, respectivamente.

Además, tomando en cuenta la disposición constitucional de que el gobierno del Ecuador es de administración descentralizada, como el mecanismo idóneo para lograr un mayor y equitativo desarrollo nacional, provincial y local; la planificación toma a su vez el carácter de descentralizada, por cuanto la materialización de las metas de desarrollo del país sólo pueden lograrse mediante la entrega de responsabilidades relativas a la formulación de planes e identificación y priorización de programas y proyectos de interés provincial, local y regional, a las instancias correspondientes.

Se configura así, un nuevo rol de la planificación, al asumir ésta, un carácter descentralizado, participativo; que promueve metas y objetivos de corto, mediano, largo plazo; con un alcance a escala provincial, local, regional y nacional; haciendo sustentable y sostenible el desarrollo, la integración nacional, además de sentar las bases para el ejercicio del derecho constitucional de la rendición de cuentas o contraloría social.

La planificación por tanto, es el elemento integrador de la reforma estructural que ha operado del Estado Ecuatoriano y que se plasma en forma fehaciente en su Constitución Política, esto es que incorpora los

aspectos de descentralización, desconcentración, participación ciudadana, de pluriculturalidad y multiétnica, respeto y preeminencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; y, en forma innovadora, los derechos colectivos. Al igual que fomenta, el logro de un desarrollo sustentable; de parámetros de eficiencia, productividad y competitividad, al amparo de los procesos y políticas de modernización y optimización de la gestión pública, en todos sus niveles; siendo por tanto el instrumento a través del cual, ese Estado logra la consecución y mantenimiento de los grandes Objetivos Nacionales Permanentes, en materia económica y social.

2.2. LA OFICINA DE PLANIFICACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 120 de 16 de septiembre de 1998, se establece la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República ODEPLAN, dependiente de la Presidencia de la República, encargada de fijar las políticas generales económicas y sociales del Estado, de acuerdo a las directrices del Presidente de la República.

Con Decreto Ejecutivo No. 432, publicado en el R.O. No. 96 de 28 de Diciembre de 1998, se establece que la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República es la instancia técnica responsable de procesar, armonizar, conciliar, formular y actualizar permanentemente el conjunto de políticas públicas, el Plan de Desarrollo y someterlos a la aprobación del Presidente de la República.

El 23 de febrero de 2000, en virtud del Decreto Ejecutivo No. 103, publicado en el R.O. No. 23 de esa fecha, el Presidente de la República,

al tenor de lo dispuesto en la Carta Magna, en su artículo 173, encargó al Vicepresidente Constitucional de la República, la dirección de la planificación en el país. En este sentido, la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, depende directamente del Despacho Presidencial, mientras que la Dirección General la ejercerá la segunda autoridad del Estado.

Para cumplir con este propósito, el Vicepresidente de la República asumió, como máxima autoridad de tal dependencia, las atribuciones conferidas al Secretario General de la Presidencia de la República, referidas a las áreas técnica y administrativa de la Oficina de Planificación.

En mayo del año 2000, es expedido el Reglamento Orgánico Funcional de ODEPLAN, que en su Título II, artículo 6 señala, la Oficina de Planificación de la Presidencia, tendrá las siguientes funciones:

a) Procesar, armonizar, conciliar, formular y actualizar permanentemente el conjunto de políticas públicas, el Plan de Desarrollo y el Programa Anual de Inversiones para someterlos a la aprobación del Presidente de la República;

b) Formular los Planes de Desarrollo Económico y Social con sus respectivas metas;

c) Evaluar el cumplimiento de las metas derivadas de las políticas generales, económicas y sociales del Estado y de sus respectivos planes;

d) Coordinar con los diferentes niveles y actores que conforman el Sistema de Planificación;

e) Cumplir y hacer cumplir los objetivos y metas programados, estableciendo indicadores de rendimiento y estándares de servicio que coadyuven al mejoramiento de la gestión institucional;

f) Coordinar con la Agencia de Cooperación Externa¹⁴, la formación y ejecución de la Política de Cooperación y Asistencia Técnica provenientes de las fuentes bilaterales y multilaterales, para el fortalecimiento de la administración central e institucional; y,

g) Las que por mandato de la Constitución Política de la República, leyes, normas, reglamentos y demás disposiciones legales corresponda ejecutar y las asignadas por el Presidente Constitucional de la República.

En este sentido, la Oficina de Planificación -ODEPLAN-, es el organismo eje del Sistema Nacional de Planificación y como tal, lidera y coordina el amplio proceso de la formulación de planes, en forma descentralizada y participativa, así como su articulación con la asignación de recursos, la ejecución, seguimiento, información y retroalimentación.

Para cumplir con tales competencias, en términos generales, de acuerdo con las distintas disposiciones legales vigentes, ODEPLAN, en su papel de gestor y facilitador del Sistema Nacional de Planificación, asume además las siguientes responsabilidades básicas frente a las instituciones y organismos que conforman dicho Sistema:

a) Difundir el Plan de Gobierno y las políticas generales y sectoriales de Estado, que se han dictado.

b) Convocar a las autoridades superiores del gobierno, coordinadores sectoriales, representantes de agrupaciones institucionales, líderes y representantes de organizaciones sociales para la reafirmación del compromiso político, la asignación de la más alta prioridad y el apoyo mutuo para la participación.

c) Proponer y dirigir la red de información para la planificación (INFOPLAN); poner a disposición el Sistema de Programación y Seguimiento de la Inversión Pública (SPSIP); e incorporar información sobre planes nacionales, sectoriales e institucionales, con sus respectivas actividades y programas, para la conformación del Sistema de Planificación (SIPLAN).

d) Impartir orientaciones y directrices sobre procedimientos técnicos y operativos, en planificación y formulación de proyectos; responder a consultas; actuar como facilitador en eventos generales participativos en temas relativos a planificación y formulación de proyectos.

e) Recomendar y facilitar información para introducir enfoques transversales de medio ambiente, género, étnico, cultural, etéreo y sobre prevención de riesgos.

f) Coordinar con las instituciones que administran recursos públicos la utilización eficiente de los mismos y apoyar la entrega oportuna para cumplir con lo programado.

g) Organizar, en términos generales, los procesos de planificación, con los respectivos cronogramas de trabajo, vigilar su cumplimiento,

14 Actual Instituto Ecuatoriano Cooperación Internacional -INECI-, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyas funciones son coordinar, administrar y supervisar la cooperación

tomar acciones correctivas y asesorar en todas las fases de su aplicación.

h) Integrar los planes sectoriales e institucionales, en la formulación de los planes nacionales y someter éstos a la aprobación del Presidente de la República.

i) Formular con las entidades ejecutoras de proyectos de inversión pública el Programa Anual de Inversiones y presentarlo al Ministerio de Economía y Finanzas para su incorporación en el Presupuesto del Gobierno Central.

2.3. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

Conforme se ha señalado, la planificación cobra presencia institucional a partir del año 1954, con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica JUNAPLA, y desde 1979 con la creación, en la Constitución Política aprobada por referéndum de 1978, del Consejo Nacional de Desarrollo CONADE.

No obstante, es sólo hasta 1985, y aún cuando antes se habían expedido las normas jurídicas relativas al Sistema Nacional de Proyectos¹⁵, en que se procede la promulgación de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y su correspondiente Reglamento. En dichos instrumentos se estableció el “Sistema Nacional

externa y asistencia económica.

¹⁵ Sistema de Proyectos que obedece a un propósito de armonizar y normalizar la determinación de prioridades de inversión y mantener en forma permanente el Inventario Nacional de Proyectos con información suficiente para conocer su desarrollo y facilitar su seguimiento y control.

de Planificación y Coordinación de Desarrollo”, integrado por el propio CONADE, los organismos adscritos a éste, los organismos regionales, provinciales y cantonales de desarrollo y de las oficinas de planificación y programación de las instituciones del sector público, así como estableció la conformación en cada provincia, de Comités de Desarrollo, para que actúen como organismos “consultivos y de coordinación del CONADE”.

Lamentablemente, esta estructura si bien procuró el desarrollo integral y equitativo del país, se orientó más hacia la coordinación entre el ente rector de la planificación, con las instituciones del Gobierno Central y otras formas desconcentradas de planificación, como son los organismos regionales de desarrollo, relegando en cierta forma las iniciativas de desarrollo seccional autónomo, en la forma de los municipios y consejos provinciales, limitando su capacidad de intervención, gestión y convocatoria y participación ciudadana local.

Extinguido el CONADE, la Constitución vigente propone un nuevo esquema de planificación en el país, con carácter descentralizado y participativo, acorde con el nuevo rol de Estado y por tanto enmarcada en los procesos de modernización, globalización y apertura económica mundial, con observancia de las diversidades de edad, pluriculturalidad y multiétnia, regionales y locales existentes, así como los aspectos de género y desarrollo sustentable, a ser implementada a través de un Sistema Nacional de Planificación, que incorporando una acción eficiente, eficaz y permanente de todos los actores públicos, privados y de la sociedad civil, en los niveles nacional, regional, provincial y local, tiene como objetivo el desarrollo integral y equitativo nacional.

Creada la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, como organismo técnico encargado del sistema nacional de

planificación, en el cual deben participar los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley; uno de sus principales e iniciales retos ha sido la definición y estructuración jurídica, teórica y práctica del referido Sistema Nacional de Planificación Descentralizada y Participativa, tomando en cuenta que la citada Ley no ha sido promulgada aún, y vista la necesidad de implementar el Sistema en el menor tiempo posible, tomando en cuenta que tal consolidación conlleva el concurso, consenso y concertación de los sectores público, privado y de la sociedad civil, en una empresa única, coherente y participativa para el desarrollo.

Para este propósito, el Sistema Nacional de Planificación ha sido entendido como un conjunto de procesos, métodos de trabajo, información y acciones para la planificación; de instituciones planificadoras en el ámbito nacional, provincial, regional, municipal y parroquial; del ejercicio de las funciones de planificación cumplidas por cada una de éstas en procura de la consecución del Desarrollo Económico y Social Nacional; y, del conjunto propiamente dicho de normas, principios y regulaciones referentes a planificación.

Conjunto de principios, procesos, actores y normas, presentes y funcionales dentro de un esquema de red, en el que se articulan e integran para un fin común: la Planificación del Desarrollo.

Esta organización y trabajo de red, que dotando y estableciendo responsabilidades, atribuciones y ámbitos de interlocución y colaboración entre los diversos aspectos que la conforman, plantea un cambio significativo al “mero relacionamiento bilateral”, contribuyendo a la construcción de sinergias¹⁶, al articular las capacidades institucionales

¹⁶ La sinergia consistente en la confluencia de las capacidades de todos y cada uno de los miembros de un grupo o una sociedad, especializados y cabalmente conocedores de un

con una sociedad organizada y promotora del trabajo coordinado, para lo que mantienen una eficiente comunicación, una sola visión de conjunto, con clara perspectiva de largo plazo, y orientada por objetivos de desarrollo local, regional y nacional.

No obstante, el trabajo de red programado en esta “red de acción” – entendida como aquella red que surge ante una problemática común, para cuya solución se busca potenciar los recursos humanos y naturales en un espacio geográfico determinado: local, regional y nacional- presenta varios inconvenientes, que podrían dificultar la fluidez comunicacional, operativa y de participación, tales como la búsqueda de poder exclusivo individual o grupal reducido, el manejo de recursos en condiciones más favorables que los demás y el deseo de proyectar una imagen personal e institucional específica en detrimento del grupo.

En base de esta organización de red, los objetivos principales que se propone conseguir el Sistema Nacional de Planificación Descentralizada y Participativa son:

- Lograr un acción de Gobierno eficaz, dirigida a la consecución de objetivos de desarrollo económico y social, integral, sustentable y participativo, acorde con políticas públicas específicas.

tema, que al unirse y trabajar en conjunto, logran aportar con lo mejor de sí, para obtener no por separado, sino como un todo, el mayor éxito en la misión encomendada o adoptada. El complejo proceso de lograr sinergia en una labor grupal, radica en varios factores, iniciando por la confianza que el mismo sujeto tiene de sus propios conocimientos, capacidades y poder, luego la confianza de éste en los conocimientos, capacidades o poder del resto de sus compañeros, la capacidad de lograr un trabajo grupal que permita utilizar esa capacidad, y finalmente la capacidad del líder o coordinador, en cuanto a su habilidad de aprovechamiento de cada miembro. Con base en estos conceptos, en todo proceso social y económico, debe prevalecer la sinergia ante la capacidad individual, por cuanto las destrezas de una persona o fuerza deben ser complementadas y optimizadas con la acción de otras.

- Determinar una estrategia nacional de desarrollo a largo plazo, a la que deberán acudir las instituciones públicas y privadas, gobiernos seccionales y sociedad civil, al constituir una guía para los programas y acciones que también deben formularse para el mediano y corto plazo.
- Lograr una acción de Gobierno coordinada sectorial y territorialmente,
- Lograr una asignación eficiente de los recursos en forma coherente con las prioridades y objetivos nacionales, a la vez de promover la evaluación y el monitoreo de la acción del sector público,
- Promover los consensos de los sectores público y privado sobre las prioridades de desarrollo, logrando la integración y articulación de las organizaciones públicas y privadas legalmente constituidas.
- Apoyar la toma de decisiones del sector público autónomo y del sector privado.

Para su cumplimiento, se ha propuesto la ejecución de diversas acciones estratégicas:

- La concertación entre el Estado y la sociedad.
- El apoyo a los actores del sistema en la formulación y ejecución de estrategias, políticas y acciones, y en general en todos los procesos de planificación.
- La orientación en el uso de los recursos públicos.

- El fomento a la concurrencia y subsidiaridad entre las instituciones del Estado; y,

- Facilitar la rendición de cuentas hacia la sociedad y el ejercicio de una contraloría social oportuna.

Como parte de este proceso de estructuración sistémica e integradora, mediante Decreto Ejecutivo No. 1133 de enero 17 del 2001, publicado en el Registro Oficial No. 253 de 26 de enero del mismo año, se establece el Sistema Nacional de Planificación, en las materias económica y social, con carácter obligatorio para el sector público, integrado por las instituciones señaladas en el artículo 118 de la Constitución Política de la República, debiendo mantener plena armonía con las políticas y procesos de descentralización y desconcentración establecidos en el artículo 225 de la Constitución Política de la República.

El Sistema Nacional de Planificación, está conformado por un órgano de Dirección de Responsabilidad y dos Subsistemas: de Planificación Nacional y de Planificación Provincial, correspondiendo a la ODEPLAN, la dirección y responsabilidad del mismo.

Los Subsistemas citados, se estructuran de la siguiente forma:

- *El Subsistema de Planificación Nacional*, conformado por la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República como organismo de dirección y coordinación en el ámbito nacional, la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional y las Unidades de Planificación de las instituciones de la Función Ejecutiva. Son funciones del Subsistema Nacional:

- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, integrando las políticas gubernamentales en materia económica y social, seguridad nacional y gestión administrativa; y,
- Asesorar, coordinar e integrar la planificación provincial, en el ámbito nacional, en los casos que amerite.

- Respecto del *Subsistema de Planificación*, éste se organiza en dos niveles:

Nivel Provincial. La planificación estará bajo la responsabilidad del Prefecto Provincial, quien la dirigirá y coordinará la planificación provincial, con la participación de las autoridades de la provincia, en coordinación con el Gobernador y los representantes de las entidades de desarrollo regional.

Nivel Cantonal. La planificación estará bajo la responsabilidad de los respectivos Alcaldes de los cantones, con la participación de los presidentes de las Juntas Parroquiales y la sociedad civil. Son funciones del Subsistema de Planificación Regional:

- Elaborar el Plan Provincial de Desarrollo, tomando como referencia los objetivos y políticas gubernamentales; y,
- Asesorar, coordinar e integrar el plan provincial con los programas y proyectos formulados en el ámbito cantonal y parroquial con la participación de la sociedad civil representada por las organizaciones sociales y productivas, jurídicamente reconocidas.

El Subsistema de Planificación Provincial contará con una Secretaría Técnica de Planificación Provincial con sede en los respectivos

Consejos Provinciales, cuya función será la de mantener y actualizar la información provincial de carácter económico, social, productivo y de los enfoques locales y regionales de género, edad y pluriculturalidad, con el material técnico investigativo de su propia fuente y la que origine otros organismos radicados en la jurisdicción de la provincia.

Los planes de desarrollo de las provincias servirán para identificar los proyectos, programas y acciones administrativas que deben ejecutarse en el ámbito provincial.

Así como para determinar los recursos económicos necesarios para ejecutar los planes con sus correspondientes fuentes de financiamiento. Dichos planes constituirán importantes directrices para orientar las decisiones del sector privado en la materia de inversión. El alcance de los planes en el tiempo será de corto, mediano y largo plazos y deberán ser evaluados y actualizados anualmente.

Tales planes provinciales serán presentados a la Oficina de Planificación, ODEPLAN, a través de los Prefectos Provinciales, en el transcurso del segundo trimestre de cada año, con la finalidad de considerarlos en lo que corresponda en la proforma presupuestaria que elabora el Ministerio de Economía y Finanzas conjuntamente con la ODEPLAN, en forma previa a su tramitación ante el Congreso Nacional.

De lo dicho se desprende que el Sistema Nacional de Planificación comprende el organismo eje de la planificación nacional –ODEPLAN-, las instituciones públicas que tienen funciones y responsabilidades en los procesos de planificación, así como las organizaciones legalmente conformadas que canalizan las expectativas de la comunidad, de gremios y otros grupos sociales y productivos.

La articulación entre los integrantes del Sistema se realiza a través de las unidades de programación de las entidades públicas, especialmente sectoriales.

2.4. EJES TRANSVERSALES DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN.

Acorde con el mandato constitucional que rige el Sistema Nacional de Planificación, éste deberá tomar en cuenta, en los diferentes procesos que lo conforman, los principios de descentralización y participación ciudadana, así como las diversidades de edad, étnico-culturales, regionales, locales, además de incorporar los enfoques de género y de desarrollo ambiental sustentable.

Amerita un breve detalle, de las diversas peculiaridades de cada uno de estos conceptos, y sus características de inclusión dentro del Sistema Nacional de Planificación, en tanto permite visualizar la importancia de estas diversidades en la tarea de lograr un verdadero desarrollo económico y social, con base en la justicia social, la equidad y solidaridad de todos los miembros de la sociedad.

➤ Étnico-Culturales

El debate sobre el reconocimiento y la consolidación de los diversos pueblos indígenas y grupos étnicos existentes en el país, dada la creciente presencia e influencia que cobraran en los aspectos políticos,

sociales, económicos y culturales del país, es un proceso que se inicia en la década de los años 70, y que continúa hasta nuestros días.

Es este sentido, este proceso de amplio espectro, busca lograr una solución a los diversos problemas, que por la condición de marginados del desarrollo presentaban dichos grupos, milenariamente. Así, el término “Nacionalidad Indígena” se acoge primero, con el propósito de impulsar el proceso de organización y afianzamiento del movimiento indígena dentro del quehacer político nacional, principalmente en el contexto de puesta en marcha de una lucha por la reforma agraria.

Pretende también resolver la confusión, ambigüedad o generalidad de términos con que se uniformiza a estos grupos, bajo términos de clases, étnias, campesinos o indígenas, situación que conlleva un problema de identidad e identificación grupal y cultural. Particularización e individualización, que contribuyó a la unidad de los pueblos, principalmente de la Sierra; y, a la revalorización de otros, del Oriente y Costa Ecuatoriano, mal llamados “jíbaros, yumbos y salvajes o colorados, cholos”, permitiéndoles recuperar su dignidad.

Avances del proceso que han contribuido al forjamiento de la unidad y consolidación política, y como actor social, del movimiento indígena, al identificarse el término Nacionalidad Indígena con contenidos asociados con las demandas territoriales, autonomías y desarrollo y participación democrática.

La Constitución Política vigente, establece en su artículo 1, que el Estado Ecuatoriano es un Estado de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Preceptos constitucionales con los que se reconoce la existencia de las nacionalidades y pueblos como su parte constitutiva, con vigencia del

derecho a la identidad a la diversidad nacional y a la construcción de un estado Pluricultural y una sociedad Intercultural.¹⁷

De otra parte, constan de la Constitución Política, en forma primera e inclusive ejemplificadora para otros países, los denominados derechos colectivos, referidos al conjunto de principios jurídicos, normas, prácticas y procedimientos que regulan las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas para su libre determinación, reivindicados por éstos y reconocidos por el Estado.

De igual forma, la Constitución hace referencia a aspectos relativos al respeto y fomento de la medicina tradicional, ejercicio de la administración de justicia al interior de las comunidades y centros, sobre tenencia de la tierra, explotación de recursos naturales, educación, fortalecimiento de la identidad y desarrollo lingüístico y cultural y organización y participación social, orientados a una acción democrática y equitativa de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en pro de su reivindicación y presencia política, social, económica y cultural.

Para efectos de promover la citada organización y participación de estos grupos humanos, se reconoce y prescribe la conformación, como gobierno seccional autónomo, además de los consejos provinciales, los concejos municipales y las juntas parroquiales, a los organismos que determinados por la Ley, administren las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI's)¹⁸, bajo una forma de gobierno comunitaria, en la que

¹⁷ El término Pluriculturalidad expresa la diversidad en cuanto a identidades y culturas, constituyendo una expresión en términos cuantitativos. Mientras que la Interculturalidad se refiere a la relación e interacción existente entre culturas, tendientes a una convivencia pacífica y cotidiana dentro de sus múltiples diferencias culturales.

¹⁸ Son Circunscripciones Territoriales: los Pueblos y Nacionalidades Indígenas autónomos, regidos por sus propias costumbres y tradiciones, regulados internamente por sus normas constitutivas y su derecho consuetudinario. Comprende la totalidad del territorio que ocupa y posee ascentralmente una comunidad, varias comunidades, un pueblo o una nacionalidad indígena, en donde se

primen los principios de representatividad, alternabilidad, participación y administración descentralizada.

Son justamente, estas CTI'S, las llamadas a participar dentro del Sistema Nacional de Planificación Descentralizada y Participativa, como parte constitutiva del Subsistema de Planificación Provincial y en éste, en su componente cantonal.

Proceso de planificación participativa, que tiene como objeto, mediante la ubicación previa de la realidad sociocultural, la identificación de las necesidades comunitarias, la formación de consensos y compromisos de participación y la consolidación de la legitimidad democrática, dotar de un instrumento que permita orientar e impulsar el desarrollo integral y sustentable, así como impulsar estrategias para el desarrollo de la identidad.

➤ **Género**

La Constitución Política señala en su artículo 17, el deber del Estado de garantizar a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en dicha Carta, en las declaraciones, pactos, convenios y demás instrumentos internacionales vigentes. Debiendo adoptar planes y programas, para el efectivo goce de éstos.

Disposición que tiene por objeto, la equidad de género, entendida ésta no como un hecho de defensa y preeminencia femenina, sino como

desarrollan sus particulares condiciones de vida, manifestaciones de relación social, cultural política.

el conjunto de rasgos culturales, sociales, de roles, responsabilidades y necesidades diversas y a la vez complementarias, tanto de hombres como de mujeres; como un hecho justo que debe primar en la relación entre éstos, dentro de una sociedad de seres humanos libres, merecedores de las mismas oportunidades y goces, a la par de deberes y obligaciones, en la ardua labor de contribuir al desarrollo nacional, político, económico, social y cultural, así como de beneficiarse de sus resultados.

La introducción y presencia permanente del enfoque de género en los procesos de planificación, tendrán por tanto, la meta de lograr un desarrollo equitativo y sostenible de hombres y mujeres encargados de tomar decisiones, ejecutar acciones y evaluar resultados.

Para esto, lo primero es identificar y enfrentar las necesidades prácticas, peculiares y diversas, además de los intereses estratégicos de hombres y mujeres.

Empero, la realidad de nuestro país ha sido distante de este ideal de participación en el desarrollo, de acceso a sus beneficios, y principalmente de acceso a los ámbitos decisorios, en forma igualitaria, situación que ha afectado más aún a la mujer campesina.

Frente a este hecho, la participación que debe primar en la planificación del desarrollo, exige ciertas características específicas que aseguren su eficacia:

- Una representación democrática de todas las partes afectadas, grupos sociales, hombres y mujeres.

- Involucramiento igualitario en la toma de decisiones sobre los planes, programas y proyectos.

- Responsabilidad y compromisos asumidos en forma compartida, evitando la asignación a las mujeres, de proyectos marginales, confirmatorios de roles y espacio tradicionales y caducos, que coarten su creatividad y acción.

- Valoración y distribución de trabajo realizado por mujeres en el ámbito productivo y reproductivo, prescindiendo de decisiones discriminatorias en la asignación de responsabilidades centrales.

En este sentido es de suma importancia, el rol que viene cumpliendo desde hace varios años, el Consejo Nacional de las Mujeres CONAMU, como ente responsable de la fijación de políticas sobre género, con beneficio para las mujeres, su entorno familiar, salud física, psicológica y laboral, en los distintos roles que cumple: familiar, productivo, social y cultural.

Su acción se encuentra de igual forma contemplada, dentro del Sistema Nacional de Planificación, para que en coordinación con la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República ODEPLAN, y las demás entidades relacionadas con el tema de género y desarrollo, elaboren y ejecución del Plan de Gobierno respectivo.

En función de estas consideraciones, el enfoque de género en la planificación busca superar las interpretaciones que incorporan a las mujeres al desarrollo, únicamente a través de políticas de promoción productiva, sin tomar en cuenta las inequidades que se suscitan en la relación hombre mujer, tanto en lo privado como en lo público.

➤ **Desarrollo Ambiental Sustentable.**

La Carta Política establece en su artículo 242, aquellos principios a los cuales debe responder la organización y el funcionamiento de la economía: de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad. De otra parte, entre los objetivos permanentes de la economía, consta el desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, *ambientalmente sustentable* y democráticamente participativo.

A pesar de la ubicación geográfica, topografía, variedad de ecosistemas, megadiversidad biológica –uno de los 17 países megadiversos del planeta- y diversidad étnica y cultural, que hacen del Ecuador, un país con altas potencialidades en los aspectos agropecuario, minero, ictiológico, de generación eléctrica, turístico, entre otros; el aprovechamiento irracional o racionalmente insuficiente, la falta de tecnificación y tecnología en la explotación de los recursos naturales, la baja especialización del capital humano, la depredación de la naturaleza en beneficio de unos pocos, y principalmente la falta de una gestión contundente, coordinada y oportuna que prevenga la destrucción del hábitat de personas, fauna y flora, han ocasionado que actualmente atraviese una de más aniquiladoras crisis de su historia, además de hallarse en una carrera de destrucción de dichos recursos naturales, la mayoría no renovables, en detrimento de las actuales y futuras generaciones.

Frente a esta realidad, constituye un desafío de la planificación actual en el país, lograr el desarrollo sostenible, a través de la determinación de una visión de largo plazo, del manejo y aprovechamiento eficiente de los recursos humanos y naturales, de la

conformación de acuerdos políticos y sociales duraderos y de la descentralización de la gestión y control ambiental, a fin de que ésta se desarrolle en forma fluida, sin contradicción en cuanto a competencias institucionales, ámbitos de acción o mecanismos de control y sanción.

Con este propósito, la planificación descentralizada y participativa hace especial mención del tema ambiental, tanto en la planificación nacional, condensada en el Plan de Gobierno, como en la formulación de los Planes Provinciales, considerado tal instrumento como la expresión de las necesidades y expectativas de la sociedad provincial. En este sentido, forma parte de los componentes de dicho Plan Provincial, la correspondiente propuesta para consideración, mitigación y tratamiento de impactos ambientales, aspecto que procura lograr la sostenibilidad necesaria para la ejecución de programas y proyectos.

➤ ***Descentralización.***

La Constitución de 1979, vigente hasta 1998, ya planteó el tema de la descentralización, estipulando que el Estado Ecuatoriano es descentralizado. En la Constitución vigente, aprobada por la Asamblea Constituyente, se amplía y modifica esta referencia, al señalar que la administración gubernamental es descentralizada. Debiendo resaltar que si bien en la Constitución anterior, la descentralización fue considerada como un fin, en la actualmente vigente, ésta es conceptuada como un medio. Medio para lograr la consecución del desarrollo armónico, la participación ciudadana y de los organismos territoriales locales, y la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

La descentralización, de acuerdo con las normas constitucionales, es un proceso progresivo, mediante el cual se transfieren, atribuciones, competencias y funciones, así como responsabilidades y recursos estatales, elemento sine qua non, no sería tal, hacia las entidades seccionales autonomías y a entidades de carácter regional. Siendo sus principios fundamentales: la autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y la solidaridad social.

No obstante este proceso de transferencia no es obligatorio para los organismos seccionales, sino que éstos, en forma expresa y previa suscripción de un convenio o contrato podrán acoger las competencias, funciones y atribuciones asignadas. Aspecto que torna los procesos de descentralización inciertos, al basarse en la capacidad y voluntad de las entidades locales, sumándose a esta situación la ambigüedad existente entre las distintas normas que regulan la temática, en tanto todavía existen contradicciones sobre los aspectos de obligatoriedad en el ejercicio de las atribuciones adoptadas, de asignación de los recursos fijados por ley y respecto de la contraloría social, que deben ser explicitados en forma clara y suficiente.

En consecuencia, la descentralización se encamina al fortalecimiento de la participación y el desarrollo local y nacional.

Históricamente, la centralización se configuró como la forma institucional de organización del Estado, necesaria para el sostenimiento de una agenda nacional de desarrollo y de unificación en una identidad nacional. Mas esa centralización, ha degenerado en un centralismo, sinónimo de la concentración de los excedentes petroleros, en primer término, y luego como la concentración de las decisiones, con destino y finalidad excluyentes, de modo que la contracción y oposición entre los intereses nacionales y locales se torna inevitable, existiendo una

competencia y falta de coordinación entre las agendas de desarrollo nacionales y las propuestas regionales, a más de que en tales circunstancias la participación de la ciudadanía se vuelve más difícil y poco realista.

Sin embargo, si bien las falencias y desgaste del centralismo, ha motivado un cambio, que dote de mayor poder decisorio a los ámbitos locales, es necesario reafirmar la necesidad de una subsistente centralización en cuanto a las funciones estatales referentes a la coordinación de las políticas públicas nacionales.

➤ **Participación Social.**

La Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social, define a la participación social como un “Sistema que permite el involucramiento activo de todos los sectores de la vida jurídica, política, cultural y económico social del país a fin de mejorar las condiciones de vida y de proceder a un reparto equitativo de bienes y servicios públicos”.

En el desarrollo contemporáneo se reconoce la importancia de complementar la participación política, mediante el reconocimiento público y legalidad de procesos en los que la sociedad ha retomado directamente su influencia, sin mediaciones o interlocutores, no siempre válidos para plasmar sus necesidades en decisiones objetivas y de real ejecución.

Por tanto, la participación ciudadana tiende al fortalecimiento de los actores de la sociedad civil, al desarrollo del aparato institucional de las decisiones, en el cual los actores sociales ejercitan influencia sobre las decisiones de desarrollo que los afectan y en las que se diseñan sus

orientaciones estratégicas. La participación constituye una forma de buscar la equidad, en situaciones en que no existe un acceso equitativo a la riqueza.

En este contexto, tanto de descentralización como de urgencia de participación ciudadana, se inscribe la institucionalidad del Sistema Nacional de Planificación, en el que cumplen un papel preponderante los distintos actores regionales y locales, en actividades que inician con la identificación de prioridades de inversión, de planes, programas y proyectos en todas las áreas del desarrollo, sobre la base también, del ejercicio eficiente de las competencias que descentralizadas han sido asumidas, hasta la definición de los correspondientes Planes Parroquiales, Cantonal y Provinciales de Desarrollo, formulados en la directriz de los grandes objetivos nacionales y políticas generales constantes en el Plan de Gobierno, que como se indicó está su elaboración bajo la responsabilidad de ODEPLAN, la Secretaría General del Consejo y de las Unidades de Planificación de las instituciones de la Función Ejecutiva.

De igual forma, como actores con las debidas garantías de acceso al conocimiento y ejecución presupuestaria y técnica de los diferentes proyectos planes puestos en marcha, que les permita no solo realimentar el propio proceso de planificación en el que intervienen, sino a la vez ejercer la efectiva contraloría social.

En efecto, la ejecución de medidas de política económica y social es responsabilidad del sistema social y político de todo un país y no exclusivamente de los mecanismos técnicos de planificación. Mientras no exista una firme decisión política para ejecutar ciertas medidas, o cuando con el ánimo de aparentar una actitud gubernamental fluida y democrática, se “consulta” a grupos minoritarios para que emitan su

opinión sobre medidas de política encaminadas a modificar un comportamiento socio económico que solo a tales grupos ha beneficiado, los planes pueden fallar y fallan por más que la elaboración de éstos se hayan sustentado en impecables modelos de programación.

Así pues, el organismo de planificación es responsable del grado de coherencia, coordinación y asesoría en la formulación de los diferentes planes, de la aplicación de los mecanismos necesarios para la ejecución de los mismos, de la configuración y operativización de los espacios de interacción social tendientes al mejor conocimiento de los problemas del país, así como de la puesta en marcha de los diversos mecanismos de información necesarios para la planificación, pero todo este andamiaje organizativo, procesal, de participación y acción, amerita una intervención sistémica de cuanto ente social sea también responsable del desarrollo, en los ámbitos locales, regionales, provinciales y nacionales; pues en la elaboración y especialmente en la efectiva ejecución de ellos interviene toda una dinámica socio política que es la que en último término le impone el ritmo de su realización.

2.5. FORMULACION DEL PLAN DE GOBIERNO.

Conforme a las atribuciones conferidas a la Oficina de Planificación de la Presidencia, esta entidad procedió a la elaboración del Plan de Gobierno “Por un Nuevo País” 2000-2003, bajo la conducción del Vicepresidente Constitucional de la República en calidad de Director General de Planificación, como instrumento de acción del Gobierno del Doctor Gustavo Noboa Bejarano.

En lo principal, el Plan se propone “contribuir al desarrollo pleno, sostenible y equitativo del Ecuador para lo cual será imprescindible atender y consolidar el desarrollo del ser humano en el sentido amplio de la combinación del capital social proveniente de la organización, del capital humano fruto de una adecuada educación, capacitación y acceso a servicios de salud, y del capital natural basado en el empleo sustentable de la potencialidad productiva de los recursos naturales del país.”

Hasta el año 2003, dice el Plan de Gobierno, los esfuerzos gubernamentales se concentrarán en la generación de empleo y la reactivación de los sectores productivos para revertir la tendencia de crecimiento de la pobreza mediante el crecimiento sostenido de la producción de la inequidad en la distribución del ingreso

Para el cumplimiento de las metas propuestas, referentes a la disminución de los niveles de pobreza, del incremento del Producto Interno Bruto, de la disminución de la diferencia existente en la distribución de la riqueza y en la justa atención y desarrollo para los sectores urbano y rural. En este sentido, el Plan establece políticas y acciones estratégicas de corto, mediano y largo plazo que deberán ser desarrolladas por las instituciones del gobierno central y regional, los organismos del gobierno seccional y por la sociedad civil.

Criterios fundamentales en los que se sustenta la formulación del Plan, son el ejercicio pleno de la planificación nacional, provincial y local, a través del que se viabilizará el cumplimiento de sus acciones estratégicas.

La formulación de los Planes de Desarrollo Provincial, permitirá fortalecer y consolidar los procesos de descentralización y participación ciudadana, en procura de alcanzar en el mediano y largo plazo el desarrollo sostenible de cada una de las provincias.

Formular el Plan de Desarrollo Provincial implica contar con un marco de referencia y una perspectiva orientadora para quienes conducen el proceso de desarrollo de la provincia, posibilita la intervención de las autoridades en las prioridades definidas con las asambleas provinciales, trabaja en los ámbitos delimitados por la Visión y Misión, armoniza los objetivos, políticas, estrategias y metas respecto de las prioridades políticas, define posibilidades de coordinación, compromisos, alianzas y sobre todo, aproxima soluciones a los problemas potenciales.

El Plan de Desarrollo Provincial se enmarca en los principios y disposiciones constitucionales, propicia el desarrollo provincial equitativo, al enfrentar los problemas de la pobreza, el desarrollo de la infraestructura y el manejo sustentable de los recursos. Comprende cinco partes principales.

El Plan Provincial de Desarrollo tendrá como componentes para cada una de las Provincias: i) Diagnóstico Participativo y Descentralizado; ii) Cartografía Temática Actualizada; iii) Elaboración de tres estudios de proyectos de prefactibilidad; iv) Propuesta de Desarrollo Institucional; iv) Propuesta de Desarrollo Institucional; v) Instructivo Metodológico para el seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Provincial; y, vi) Propuesta de Prevención y Mitigación de Riesgos a nivel Provincial.19

2.6. FORMULACIÓN DE PLANES ESTRATÉGICOS DESCENTRALIZADOS Y PARTICIPATIVOS.

Con Decreto Ejecutivo No. 366 publicado en Registro Oficial No. 81 de 19 de mayo del año 2000, se asignó al Ministerio de Economía y Finanzas, las atribuciones necesarias para dictar las políticas macroeconómicas y fiscales, de largo y mediano plazos, en concordancia con las políticas de Estado y el Plan del Gobierno Nacional, procurando el equilibrio general de la economía, la redistribución del ingreso y la asignación eficiente, transparente y equitativa de los recursos fiscales.

Para este efecto, ODEPLAN elaboró la “Guía Metodológica de Planificación Estratégica y Operativa”, por la cual se ratifican y establecen nuevas competencias y atribuciones para todas las instituciones y actores sociales, que conforman el proceso de la planificación.

En este marco, la metodología hace hincapié sobre todo en la indispensable relación y vinculación, en forma coherente, oportuna y permanente entre los Sistemas de Planificación y de Prepuestos, habida cuenta que una de las falencias del proceso planificador en el país, ha sido la formulación de planes y proyectos sin la debida sustentación financiera.

En este sentido, la metodología prevé la formulación de Planes Estratégicos Participativos y Descentralizados. Como elementos básicos para el proceso de planificación, se prevé la determinación preliminar de sus actores, de la existencia de voluntad política de los mismos, del liderazgo de las autoridades para comenzar y sostener los procesos, de la

¹⁹ Estos párrafos tienen como referencia el documento elaborado por la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República ODEPLAN, “Planificación Participativa y Descentralizada y

disponibilidad de información básica, de los elementos de soporte técnico y de los mecanismos de participación ciudadana. Cumplidos estos presupuestos, se inicia la secuencia para la formulación del Plan Estratégico Participativo.

Producto de esta secuencia, se procede a la conformación del Plan Estratégico, con los siguientes productos:

- **DIAGNÓSTICO**, o sea la identificación de la situación actual (presente) del entorno y del ambiente interno, el pasado con sus tendencias históricas, las carencias, potencialidades, los esfuerzos desarrollados y sus respectivos impactos. La información y técnicas metodológicas antes indicadas han brindado suficientes elementos para la construcción esquemática del diagnóstico con matrices básicas que se adaptan a las características de cada entidad.

- **VISIÓN** o imagen objetivo, es lo que se espera y aspira del sector o de la institución.

- **MISIÓN** que se debe cumplir para alcanzar la visión esperada; o sea el rol a desarrollar y los cambios que se deben aplicar; las directrices y acciones estratégicas para adaptar la capacidad de gestión al logro de los objetivos mediatos.

- **OBJETIVOS ESPECIFICOS, POLÍTICAS Y LIENAMEINTOS ESTRATÉGICOS, PROGRAMAS Y PROYECTOS** que los actores proponen, como respuesta a los problemas y soluciones planteadas y a las expectativas sociales manifestadas en los grupos de reflexión y debate.

Los planes operativos anuales surgieron con el propósito fundamental de aportar una pauta para la ejecución de las políticas económicas y sociales del Gobierno y de los programas y proyectos de inversión o servicios públicos, a través de los cuales, de año en año se dan cumplimiento a los objetivos de los planes de desarrollo.

En las metodologías de la planificación se ha concebido a la planificación operativa como la desagregación del plan estratégico en actividades, programas y proyectos que se ejecutarán total o parcialmente en el período anual, por lo cual éste se constituye en el marco de referencia para los diversos planes operativos.

Cada una de las actividades o proyectos del Plan Operativo Anual ha de corresponder a los objetivos específicos, políticas y líneas de acción que propone el Plan Estratégico. De esta manera, se articulan las soluciones y acciones inmediatas con los problemas y potencialidades detectados en la estrategia.

Una de las utilidades que ofrece la planificación operativa es el reajuste de las políticas estratégicas o de amplio alcance a las condiciones que se presentan cada año y a los cambios en variables imposibles de prever en el largo plazo como sucede en el comercio exterior, los precios, factores climatológicos, alteraciones en financiamiento y tantos otros. Esta permanente adaptación a las circunstancias de cada año brinda elementos para revisar y definir prioridades en el corto plazo.

Además, las características de desagregación y concreción que tiene el Plan Operativo Anual, hacen que guarde estrecha relación con el Presupuesto, en términos de:

- Ingresos, en cuanto a la correspondencia entre los recursos existentes y los requerimientos de asignación o desembolsos de diversos fuentes internas y externas.

- Cronograma de ejecución, es conveniente incluir este elemento porque facilita el control de avances o de alteraciones, permite tomar acciones de impulso o correctivas y sirve de referencia para la programación financiera que forma parte de la ejecución presupuestaria.

2.7. FORMULACION DE PLANES PROVINCIALES

El excesivo centralismo y la concentración de funciones y responsabilidades no ha permitido la descongestión de las funciones propias de los organismos seccionales para que ellos sean los gestores de la planificación; por esta consideración, los Planes de Desarrollo Provincial fortalecen la gestión de los gobiernos locales, creando un ámbito institucional, técnico, social y político sostenible en el tiempo que atenúan los desequilibrios regionales, urbanos y rurales y las diferencias étnicas, étnicas y de género, acorde con los parámetros dispuestos en el Artículo 254 de la Constitución.

Las necesidades y expectativas de la sociedad en la provincia deben ser recogidas en el proceso de planificación participativa, lo que significa que todos los organismos y sectores públicos y privados expresen sus criterios o pedidos en los foros de opinión y resuelvan por consenso la priorización de acciones para satisfacer las necesidades.

La formulación de los Planes Provinciales constituye la expresión de las necesidades y expectativas de la sociedad provincial recogida en el proceso de la planificación participativa.

La participación de los organismos públicos y privados, de índole social, productiva, comercial, cultural, permitirá recoger sus criterios o pedidos expresos y resolver por consenso, la priorización de las necesidades y su inclusión en los Planes Provinciales.

El Plan de Desarrollo Provincial comprende un conjunto de acciones entre los diferentes actores institucionales y la sociedad civil para establecer objetivos, políticas, estrategias, programas y proyectos, considerando los problemas y las potencialidades existentes. Es la referencia de trabajo para quienes conducen el desarrollo provincial, facilitando la armonización de los objetivos y políticas respecto de las prioridades establecidas por consenso y determinando compromisos y alianzas para la ejecución de los proyectos y la solución de los problemas.

El Plan Provincial conduce a una adecuada gestión de los recursos económicos, humanos, sociales y naturales para obtener resultados sustentables que garanticen el bienestar de la sociedad. Permite, además, realizar el control social y la rendición de cuentas en el proceso de ejecución del Plan.

La formulación de los citados Planes Provinciales de Desarrollo, bajo la responsabilidad de los organismos y entidades que conforman el Subsistema Nacional de Planificación Provincial, y la dirección del Prefecto Provincial, tiene los siguientes objetivos:

- Elaborar los Planes de Desarrollo Provincial con amplia participación de los beneficiarios y actores sociales, económicos, políticos

y culturales, identificando y formulando en forma participativa: tres macro proyectos provinciales y proyectos locales viables de alta prioridad, orientados especialmente a fortalecer la infraestructura y las capacidades existentes y potenciales de la producción, diversificando la misma para la exportación, agroindustria y consumo local, el turismo y la protección del ambiente.

- Fortalecer a través de los planes provinciales un ordenado proceso de descentralización dando forma a una nueva concepción de sociedad provincial articulada y comprometida con el interés de su jurisdicción.

- Promover y establecer los mecanismos para la participación interactiva de todas las instituciones públicas, privadas y demás actores sociales, fortaleciendo la coordinación interinstitucional entre las instancias del gobierno central, gobiernos seccionales y organizaciones sociales de las provincias.

- Perfeccionar las ventajas comparativas y competitivas existentes y reducir las limitaciones para estimular las inversiones, incrementar la productividad y consolidar las capacidades, optimizando el aprovechamiento de las potencialidades de sus recursos humanos, productivos y económicos.

- Impulsar la participación ciudadana como elemento clave para la rendición de cuentas y control social en la ejecución de los Planes de Desarrollo Provinciales.

- Apoyar desde todos los frentes de trabajo la estabilidad económica y social de las provincias para sostener y consolidar el nuevo esquema monetario.

- Fortalecer las capacidades técnicas locales que aseguren la viabilidad en la formulación, ejecución y seguimiento de los Planes, potenciando el rol de ODEPLAN como organismo coordinador en el proceso de la planificación provincial.

- Implementar el sistema de información geográfica, GIS, como herramienta útil para la zonificación económica y ecológica a fin de promover alternativas de uso sustentable basados en el conocimiento de las limitaciones y potencialidades de los recursos naturales, tomando en cuenta la estructura socio económica y cultural existente en cada provincia.

- Promover la formulación de políticas provinciales y locales de prevención y mitigación de riesgos de potenciales fenómenos naturales y desarrollar la organización institucional.

- En términos de la seguridad ciudadana los planes estructurarán un sistema descentralizado de seguridad ciudadana que permita garantizar el ejercicio de las libertades y de los derechos individuales y colectivos.

- Para la Defensa Nacional los planes de las provincias fronterizas buscarán lograr el fortalecimiento de las relaciones con los países vecinos y fuerzas sociales, políticas, preservando la inalienabilidad del territorio nacional, garantizando la estabilidad interna y manteniendo la legitimidad democrática.

- Facilitar la identificación de similitudes entre las provincias que permitan una efectiva agrupación regional.

- La planificación estratégica participativa será la norma que oriente y defina la elaboración de los Planes Provinciales, los mismos que deberán enmarcarse en los principios y disposiciones constitucionales y en la voluntad política de la expresión ciudadana, iniciando el proceso desde el nivel individual, dotándole del mecanismo que permita definir su propio sistema, identificando sus problemas prioritarios y enunciando las reales aspiraciones para buscar las soluciones.

- Los Planes Provinciales deben contribuir, desde sus jurisdicciones, al logro de los objetivos nacionales expresados en el Plan de Gobierno. Participación de las instituciones.

Para este proceso, es muy importante la participación de la ciudadanía de la provincia, representada por las organizaciones y gremios de la producción, del comercio, de la cultura con sede en las capitales provinciales y en las cabeceras cantonales.

La participación integral y democrática de los beneficiarios de los planes provinciales, cumple con el mandato constitucional de que la planificación sea participativa.

En cuanto a la metodología que se utilizará para la formulación de estos planes, es de carácter participativo y descentralizado

Participativa, por la concurrencia de las entidades seccionales, instituciones provinciales dependientes del gobierno central, entidades autónomas, organizaciones gremiales y en general, por la participación ciudadana representada por organizaciones jurídicas de orden social, político, cultural y económico, cada una como portavoz de las necesidades e intereses propios, así como canalizadoras de nuevas iniciativas de desarrollo.

Descentralizada, por la participación activa de los gobiernos seccionales autónomos, dentro de los esquemas de delegación y entrega de funciones y recursos tendientes a una mayor eficiencia, equidad y distribución de la riqueza en el ámbito nacional.

La citada metodología, conforma lo ha determinado la Oficina de Planificación de la Presidencia, en la correspondiente guía o proyecto que ha puesto a disposición y conocimiento de todos los organismos y entidades públicas y privadas del país; es la siguiente:

- Para formular los Planes Provinciales se organizarán asambleas provinciales, con la participación de representantes de los gobiernos seccionales y del gobierno central y las organizaciones jurídicamente reconocidas y se crearán Comités Permanentes de Desarrollo Provincial.

- Tarea inicial de la asamblea es la elaboración del diagnóstico provincial para lo cual se contará, como insumo, con la información estadística actualizada, los estudios e informes globales y específicos relativos a la provincia.

- La asamblea definirá la Visión y Misión provinciales. Entendiéndose por Visión, la expresión del futuro deseado, con relación a lo que debe ser la provincia después de cinco o diez años; es la que aspira una sociedad para que le garanticen condiciones dignas de vida; y por Misión, la razón de ser de la provincia; debiendo señalar los propósitos, los sectores, grupos o familias a quienes se dirigen los esfuerzos de la provincia; los bienes o servicios que se prestan a esos sectores; los métodos y técnicas de trabajo.

- Para el efecto se constituirán mesas de diálogo en las que se discutirán los problemas, las potencialidades, los objetivos estratégicos del desarrollo provincial. Las mesas pueden ser temáticas y/ o sectoriales.

- Las mesas también definirán las líneas de acción y/ o estrategias y metas generales del desarrollo provincial.

- Para reforzar el proceso de planificación participativa y descentralizada se requiere constituir asambleas cantonales con representación de las parroquias rurales que participen en la elaboración del diagnóstico local. La información de nivel cantonal será la base para elaborar el diagnóstico de nivel provincial y recoger los planteamientos concretos que deben incluirse en el Plan de Desarrollo de la Provincia.

- Sobre la base de todo lo anterior, las asambleas provinciales darán prioridad a los programas, proyectos y actividades, identificando fuentes de financiamiento locales, provinciales, regionales, nacionales, externas y de cooperación internacional.

ODEPLAN realizará convenios de ejecución, seminarios, talleres y capacitación, para viabilizar la ejecución de los Planes Provinciales. Es de resaltar que una de las acciones fundamentales de ODEPLAN será llevar a cabo un proceso de concertación interna entre las principales instituciones involucradas en el quehacer económico, social y político de cada provincia.

Dentro de esta metodología, la Oficina de Planificación -ODEPLAN- deberá ejecutar las acciones técnicas y de coordinación interinstitucional, conforme a las políticas generales y particulares que guían la acción del Gobierno Nacional, necesarias para el cumplimiento de las disposiciones

contenidas en los artículos 254 y 255 de la Constitución Política de la República.

Las Unidades de Planificación de los Ministerios e Instituciones de la Función Ejecutiva, que se prevé establecer en todas las entidades del Gobierno Central, elaborarán los Planes Institucionales Sectoriales y Provinciales en los ámbitos de su competencia, inscritos en los objetivos y políticas de los planes nacionales de desarrollo y en las políticas gubernamentales. Para el efecto, mantendrán permanente coordinación con la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República.

Las Gobernaciones Provinciales: Además de las atribuciones determinadas en el artículo 227 de la Constitución Política de la República, los Gobernadores participarán en todas las actividades de la planificación provincial conjuntamente con los funcionarios y representantes provinciales de las instituciones de la Función Ejecutiva.

Esta disposición de trascendental importancia, pues lo que se busca es fortalecer las deterioradas relaciones Gobierno Central y Régimen Seccional Autónomo, habida cuenta que la interlocución que debió cumplir la figura de la Gobernación ha sufrido un deterioro paulatino. La coordinación entre ambos ámbitos se torna más factible, en tanto la descentralización hacia el ámbito provincial y local no significa una desmembración de la normativa y lineamientos establecidos desde el Gobierno Central, por el contrario deben guardar extrema coherencia y concordancia.

Los Gobiernos Seccionales Autónomos, que de conformidad con las disposiciones vigentes en materia de planificación, ejecución de obras y prestación de servicios a las comunidades, están obligados a participar en la elaboración de los planes provinciales, organizando y asumiendo la

dirección de la planificación en el ámbito provincial. Los Consejos Provinciales dirigirán y coordinarán las actividades que conduzcan a la elaboración de los Planes de Desarrollo Provinciales, para lo cual contarán con la participación de sus unidades de planificación, de los Municipios, de las Juntas Parroquiales y el apoyo técnico de la ODEPLAN. Los planes deberán estar articulados con el Plan Nacional de Gobierno.

También las Entidades de Desarrollo Regional participarán en la elaboración de los planes provinciales, de acuerdo al ámbito de su jurisdicción, proporcionando información técnica, legal y económica referida a los planes y proyectos a su cargo.

Las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas, participarán en la planificación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades que corresponden a sus competencias, integrándose activamente al proceso de la planificación.

En último término, pero sin duda el actor más importante de este proceso, la Sociedad Civil, representada por las Organizaciones Sociales y Productivas jurídicamente reconocidas participará en la planificación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades inherentes a sus competencias, integrándose activamente al proceso de la planificación.

2.8. EL PROGRAMA ANUAL DE INVERSIONES -PAI-

Las disposiciones legales vigentes establecen que la ODEPLAN, es la responsable de la formulación del Programa Anual de Inversiones, PAI, con el propósito específico de seleccionar y avalizar los proyectos de

inversión pública propuestos por las Entidades del Sector Público para su incorporación en el Presupuesto del Gobierno Central. Para el efecto, corresponde a las instituciones del Sector Público, elaborar el Programa de Inversiones del sector o de la entidad, con información general de cada proyecto y el detalle por fuentes de financiamiento para el ejercicio anual.

El Programa de Inversiones debe responder a los objetivos del Plan Estratégico Institucional y Sectorial, a las políticas económico sociales del Gobierno Nacional y deben estar relacionados con las metas macroeconómicas del país; así como los proyectos contenidos en el PAI deben entre otros requisitos, demostrar su viabilidad técnica, financiera, legal y económica.

El PAI es por tanto el instrumento técnico que debe tomarse en cuenta obligatoriamente en la elaboración de los Planes de Desarrollo Provincial.

A fin de llevar a cabo la supervisión, control y evaluación de los proyectos de inversión, ha estructurado el Sistema de Programación y Seguimiento de la Inversión Pública -SPSIP-, herramienta informática que opera en red, bajo la plataforma de Internet con el propósito de apoyar la formulación, selección, jerarquización y seguimiento de programas y proyectos, para lo cual cada institución debe remitir periódicamente la información correspondiente a su avance, problemas, financiamiento y desembolsos.

2.9. CONTROL EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.

Uno de los principales cuestionamientos hechos a la planificación, es la ineficiencia en el control, seguimiento y evaluación que se hace de

los programas, planes y proyectos ejecutados, a través de los cuales se verifique el grado de cumplimiento de cronogramas, metas, así como la oportunidad de las acciones y la calidad de los productos o servicios que se generan.

El modelo de planificación participativa previsto dentro del Sistema de Planificación vigente, recomienda la integración de un comité o comisión de seguimiento y evaluación, mediante designación de representantes por parte de los actores que intervinieron en los foros o talleres de formulación del Plan Estratégico, órgano que debe estar presidido por un profesional de la unidad de planificación, responsable técnico del trabajo que ésta desempeña.

Esta comisión coordinará y tendrá acceso a las redes informáticas del SIPLAN, SPSIP y el SIGEF. Las interfases entre los sistemas deberán desarrollarse paulatinamente para optimizar los procesos y resultados en el corto plazo.

De otro lado, también ha existido un debate en cuanto a la determinación de aquellos parámetros técnicos en base de los cuales realizar justamente la evaluación requerida.

La medición del grado de avance, de resultados e impactos requiere de ciertos instrumentos técnicos que pueden ser cualitativos y cuantitativos, según la naturaleza del sector, la institución, la actividad o el proyecto y de acuerdo con el tipo de metas que se hubieren definido.

En general, se deben determinar indicadores técnicos de gestión, indicadores de desempeño si se trata de funcionarios, coeficientes de eficiencia o eficacia, costo- beneficio social, calidad y otros que revelen si se cumplen o no las fases previstas así como las magnitudes alcanzadas

y sus efectos. Se sugiere la estructuración de un Banco de Indicadores. Para este efecto, se ha visto como conveniente la utilización de la metodología de Marco Lógico, en la que se articula de manera sistemática y objetiva, la planeación con la ejecución y los resultados.

ODEPLAN, por su parte ha desarrollado el Sistema de Programación y Seguimiento de la Inversión Pública del Ecuador -SPSIP-, como herramienta informática que opera en red, bajo la plataforma de Internet con el propósito de apoyar la formulación, selección, jerarquización y seguimiento de programas y proyectos.

Finalmente, tomando en cuenta que la planificación nacional, en cada una de sus fases, son un proceso dinámico y revisable, que debe adaptarse a las variaciones del ambiente interno y del entorno, inclusive aquellas que provienen del exterior, es necesario llegar a una aparentemente última instancia que es la retroalimentación, en tanto supone está reiniciar un proceso, más nutrido y perfeccionado.

La información que provee el seguimiento y evaluación permite, entonces, retroalimentar el proceso de la planificación y reformular los planes ya sea de manera periódica o coyuntural, si las circunstancias económicas o ambientales previstas o los cambios en políticas instrumentales han provocado un desfase entre el contenido de un plan y la realidad.

Los informes de evaluación a cargo de las unidades técnicas, estarán dirigidos al grupo de seguimiento, a las autoridades internas del gobierno y en cuanto sean definitivos a la sociedad en general para dar cumplimiento a la obligación constitucional y derecho de la comunidad respecto de la rendición de cuentas.

2.10. PLANIFICACIÓN DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA.

La participación puede aplicarse sobre instancias y temas nacionales y/o sobre niveles y problemáticas locales. En los dos casos, la finalidad de la participación es la influencia en las decisiones del Estado, de instituciones o grupos.

Todo proceso en el que se adopten decisiones es susceptible de recibir la participación de grupos organizados e individuos. A su vez, la participación tiende al equilibrio entre el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y de la sociedad política, y al desarrollo del aparato institucional en el que se tomen decisiones.

El carácter normativo que tradicionalmente ha tenido la Planificación en el Ecuador, si bien ha apoyado el crecimiento del País, no ha sido capaz de impulsar un cambio profundo en la realidad económica y social de la población, al no tomar en cuenta la coexistencia de los actores sociales que mantienen estrategias de desarrollo diversas.

La planificación debe involucrar a los niveles provincial y Gobiernos Locales, asignando a las instituciones descentralizadas responsabilidades y roles definidos, en todo caso coordinado con la planificación nacional. Esta constituye, entonces, un proceso integral que incorpora las variables económica, social, ambiental y política, con los niveles territoriales. Es también un proceso que se asienta en el principio de equidad, que procura asegurar que los planes y programas de desarrollo se expresen en una mejor correlación de los diversos actores sociales y del territorio.

La planificación participativa resulta ser el instrumento idóneo para lograr un cambio de actitud en el ámbito directivo, asesor y operativo de los Gobiernos Seccionales, logrando de esta manera democratizar el proceso de la gestión local, delegando poder de decisión a los actores sociales; no se lo puede entender como un hecho solamente técnico ni puntual sino, también, como un proceso político. No existe planeación efectiva sin decisión, sin poder político. Planificación y descentralización entrañan una unidad técnico-política pues, descentralizar es, fundamentalmente, una cuestión política; significa transferir el poder, democratizar las decisiones, entender que cada comunidad debe asumir responsabilidades y manejar directamente sus problemas.

Es necesario rescatar los valores de la democracia, de modo que sea directa y participativa, así como apoyar la descentralización como un mecanismo para democratizar el poder político, y mejorar el uso y la localización de la inversión pública.

Según el mandato constitucional se marca el nuevo enfoque de la planificación, al establecer un sistema con capacidad de participación activa de los gobiernos seccionales y de las organizaciones sociales de la población, en la identificación de planes, programas y proyectos que respondan a la realidad provincial y nacional y que sean aceptados por todos los actores para su ejecución.

El proceso de descentralización, como consecuencia de la tarea modernizadora, implica la transferencia cada vez mayor de competencias y atribuciones a los Organismos Provinciales, éstos a la vez deberán readecuar sus organizaciones de manera que puedan elevar su eficiencia y cumplir con los nuevos roles asignados, en respuesta a las demandas comunitarias.

Por ende la planificación es necesaria para alcanzar el crecimiento sostenido con equidad y desarrollo sustentable, que permita erradicar la pobreza extrema, la marginalidad y el desempleo, en un proceso de participación ciudadana en el que se logre la mayor concertación social posible y una adecuada inserción internacional.

La planificación participativa se basa en la elaboración de planes de desarrollo provincial los mismos que deben acoger las demandas sociales a través de la participación, en la que todos puedan expresarse, mediante mecanismos debidamente organizados de concertación.

Busca generar y establecer conceptos básicos para lograr conocer, describir, interpretar y analizar la realidad; como incorporar a los actores sociales en el desarrollo de los pueblos, por lo que un argumento válido para estructurar esta propuesta es que las soluciones concertadas repercutan en el conjunto de la sociedad y, por ende, en el bienestar del País.

El Sistema nacional de Planificación Participativa y Descentralizada (SNPDP) es un espacio para fortalecer las iniciativas ciudadanas que surgen de las bases de la sociedad mediante valores y prácticas alternativas e innovadoras.

La planificación en el marco del desarrollo sustentable, debe orientarse a alcanzar metas económicas, sociales, políticas y ambientales, dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población, reconocer el derecho de la población a decidir sobre su futuro, dotarle del instrumental político económico y jurídico para modificar su situación actual.

La nueva visión de la planificación, como estratégica y participativa, presenta nuevas perspectivas democráticas y de empoderamiento local, regional y también nacional. Recupera un nuevo perfil, clave para la construcción de imágenes estratégicas a escala local, provincial y nacional;

2.11. LA VIABILIDAD ECONÓMICA, SOCIAL Y POLÍTICA DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y DESCENTRALIZADA.

El Sistema Nacional de Planificación Descentralizado y Participativo, SNPDP, si bien surge del mandato constitucional, requiere la convicción y decisión de todos los actores, en especial de las autoridades de cualquier nivel jerárquico en la Administración Pública, desde el Presidente de la República hasta los jefes responsables de las unidades técnicas y operativas de las instituciones.

La convocatoria para la participación de las organizaciones sociales parte del reconocimiento de las necesidades y aspiraciones colectivas, así, en tanto, se derivan en consensos, generan compromisos que deben ser respetados en la definición de políticas, y en la formulación de los programas y proyectos sectoriales e institucionales. El no hacerlo motiva el descrédito y debilitamiento del estilo de planificación estratégica participativa.

Junto a la manifestación de verdadera voluntad de los niveles políticos, se precisan criterios de selección y de prioridad, atribuciones y respaldo institucional para que se cumplan las etapas de planificación para el desarrollo.

Los acuerdos mínimos y alianzas estratégicas entre instituciones, organizaciones y más actores son convenientes porque aseguran el apoyo e intervención en el proceso planificador pero deben efectuarse sobre una efectiva comprensión de los objetivos y reafirmación de conceptos democráticos; también se debe reconocer que estos esfuerzos contribuyen al fortalecimiento institucional y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En el marco de un proceso autosostenido, y una vez lograda la actitud favorable de los actores involucrados, se espera que éstos estén dispuestos a incorporar, desde el inicio, el concepto de la gestión participativa en las diferentes acciones que desarrollan en su localidad. De ahí que sea necesario para su viabilidad darle consistencia y, para ello es importante seguir de cerca su puesta en práctica, detectar sus problemas, realizar los ajustes, llenar los vacíos, encaminar su ejecución.

Es decir identificar los impactos producidos para poder validar la intervención realizada, evaluar los resultados obtenidos, las limitaciones y errores cometidos, con el fin de corregirlos y retroalimentar las experiencias.

Para viabilizar la propuesta, conviene introducir indicadores de avance y seguimiento que permitan verificar en el tiempo el verdadero avance logrado tanto en el ámbito cuantitativo, como cualitativo así como la responsabilidad de los diferentes actores sobre los acuerdos generados.

El avance logrado se puede medir también mediante la verificación de desembolsos provenientes de las partidas presupuestarias asignadas para el financiamiento de planes y proyectos.

La sustentabilidad tiene relación con el buen uso de los recursos económicos, además de los aspectos sociales y ambientales. De allí que es muy importante otorgarle transparencia al proceso, mediante mecanismos que le permitan a la comunidad vigilar como, cuando, y en donde se usan los recursos públicos, como una vía para enfrentar el tema de la corrupción.

La Viabilidad también involucra la búsqueda de consensos, elaboración de trayectorias posibles y cursos de acción, definición del tipo de estrategia que debe estar adecuada a las concepciones imperantes (captación, negociación, confrontación dosificada o abierta), referidas a las acciones propositivas del Plan y a los actores políticos, económicos y sociales que están inmersos en dichas acciones; Viabilidad es también la conjunción del Plan con el Presupuesto y la política monetaria, pues sin la disposición de los recursos económicos que requieran las operaciones y acciones previstas, el Plan no tiene probabilidades de ejecución a su favor.

En este sentido de la viabilidad no es sólo el querer del gobernante, la decisión que tenga de aplicar las recomendaciones del Plan, por encima de todo el plan es la expresión del compromiso público de acción de un actor en particular; el gobierno, que representa el mandato de la ciudadanía, en cuya óptica debe estar elaborado.

Es conocido que por muchas que sean las pretensiones de un Gobierno, con frecuencia la burocracia es una barrera que hace fracasar las mejores intenciones. Ningún Plan puede pretender representar la visión de los técnicos o de una institución especializada, con independencia de las opciones del actor en cuyo enfoque se debe hacer el plan; ni los técnicos ni los funcionarios públicos son actores legítimos, sino la población representada por los gobiernos locales.

En cuanto al impacto que va a generar la propuesta, este no será posible con intervenciones aisladas en el ámbito local. Se requieren esfuerzos institucionales coordinados, con un acompañamiento temporal, fuerte y cercano al proceso, hasta lograr su consolidación; de lo contrario esto provocaría dispersión de esfuerzos y frustración de la comunidad frente a las expectativas planteadas.

Esta consolidación implica a más de la implementación del proceso de planificación, una apropiación del Plan como herramienta de gestión por parte de las autoridades y funcionarios; lo anterior significa un importante cambio de actitud, sustituyendo las acciones puntuales y urgentes, por acciones concretas y estratégicas encaminadas al logro de los objetivos, en el marco de un Plan Descentralizado y Participativo sustentable, el proceso en sí mismo requiere de un importante apoyo y seguimiento por la vía de la asistencia técnica y capacitación.²⁰

²⁰ Información tomada de la Guía Metodológica de Planificación Estratégica y Operativa, Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, Abril, 2001.

CAPITULO III

ANTEPROYECTO DE LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

3.1. LA NECESIDAD DE LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION EN EL ECUADOR.

Los desiguales resultados obtenidos en las últimas décadas en lo que se refiere a la distribución territorial a nivel nacional del crecimiento económico, en forma equitativa y justa, y por ende la afectación producida en las condiciones de vida de la población, dejan entrever que las políticas nacionales destinadas a estimular el desarrollo nacional, y a través de éste el desarrollo local y regional, no han sido siempre las más adecuadas.

La escasa consideración de la pluralidad de situaciones y posibilidades que ofrecen las distintas regiones del país, sus peculiaridades territoriales, étnicas, productivas, de vulnerabilidad externa, entre otros aspectos fundamentales, no se tomaron en cuenta en la real dimensión que una participación directa, motivante y comprometedora ofrece.

La planificación centralizada, rectora y normativa que se desarrolló a partir de la creación de la Junta Nacional de Planificación JUNAPLA en

1954, obedeció en ese momento, a las condiciones coyunturales externas e internas, que demandaban una coalición y centralismo en beneficio de la integridad nacional, del afianzamiento del poder y de la inserción del Ecuador en las nuevas tendencias económicas y comerciales del mundo.

Posteriormente, en respuesta a los cambios de esas mismas condiciones económicas, comerciales, políticas y sociales que se produjeron en el mundo, la planificación se vio en la necesidad de evolucionar sus métodos y procedimientos de desarrollo, dando prioridad a una planificación de corto plazo, inmediata.

En ese escenario, el Consejo Nacional de Desarrollo CONADE, cumplió con su función de rectorar los distintos procesos de planificación, ejecución presupuestaria e inversión, cooperación internacional, desarrollo sustentable, político, comercial exterior, entre otros aspectos de singular trascendencia para el crecimiento económico del país y del mejoramiento del nivel de vida de la población.

Hoy por hoy, el desarrollo exige nuevos cambios a los modelos que frente a la realidad mundial resultan caducos. Es imprescindible contar con la presencia de la sociedad, dejando que cada uno de sus actores, dejen de ser elementos pasivos, observadores y exigentes, para que por el contrario intervengan en forma eficiente, canalizando sus necesidades, priorizando éstas para su realización, interviniendo en la gestión y ejecución técnica y presupuestaria de los consiguientes planes, programas y proyectos formulados, a la vez de aparecer como agentes fiscalizadores de la gestión pública.

A partir del 10 de agosto de 1998 la institucionalidad de planificación vigente a esa fecha, se ve extinguida, en tanto se consideró que todo el aparato institucional que constituía la entidad planificadora,

(CONADE) resultada obstaculizante, pesada y caduca a los nuevos retos de desarrollo económico y social, que la internacionalización de los mercados, de la economía y del conocimiento significa actualmente.

En ese sentido, la Constitución Política de la República vigente establece un Sistema Nacional de Planificación, a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República que deberá contar con la participación de los Gobiernos Seccionales Autónomos y de las Organizaciones sociales que determine *la Ley*.

De igual forma, la Trigésima Novena Disposición Transitoria de la Carta Magna, establece que los funcionarios y empleados que actualmente prestan sus servicios personales en el Consejo Nacional de Desarrollo CONADE, pasarán a formar parte del organismo al que se refiere el artículo 255 de la Constitución, con la estabilidad de que gocen de acuerdo con la Ley. El personal mencionado, *hasta que entre en vigencia la ley que integre el organismo*, estará bajo las órdenes y el control del Presidente de la República.

Mientras se formula la citada Ley, mediante Decreto Ejecutivo No. 120 de 16 de septiembre de 1998, con el propósito de que el Estado cumpla sus obligaciones que le corresponden dentro del sistema social de mercado, previsto en el artículo 244 de la Constitución Política, y acorde con los objetivos económicos permanentes, se establece en la Presidencia de la República, la Oficina de Planificación ODEPLAN, como rectora del Sistema Nacional de Planificación, el mismo que debe articularse de manera participativa y descentralizada.

El referido Decreto Ejecutivo, de creación de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, y el Decreto Ejecutivo No. 432 de 18 de diciembre de 1998, publicado en el Registro Oficial No. 96

de 28 de diciembre del mismo año, establecen las obligaciones, responsabilidades y ámbitos de coordinación necesarios para implementar en forma eficiente, concertada, participativa y descentralizada el Sistema Nacional de Planificación.

De otro lado, mediante Decreto Ejecutivo No. 1133 de 17 de enero de 2001, se establece la conformación, responsabilidades y funciones del Sistema Nacional de Planificación, en sus ámbitos nacional, provincial y cantonal, tendiente a intensificar y transparentar las relaciones institucionales de coordinación y organización en los procesos de planificación nacional, regional y local.

En este sentido, se sientan las bases necesarias para la organización de la cooperación e interacción institucional requerida para la oportuna promulgación del denominado Plan de Gobierno y de los Planes Provinciales de Desarrollo, habiéndose en efecto, formulado y expedido el Plan de Gobierno 2000-2003 y encontrándose en marcha los distintos procesos de contratación para la realización de los planes provinciales para cada una de las provincias - excepto en algunas provincias como Napo y Pichincha que por su propia iniciativa han trabajado en la elaboración de su Plan Provincial de Desarrollo-.

Adicionalmente, para consolidar este proceso del Sistema Nacional de Planificación, se han generado alianzas estratégicas interinstitucionales que, al tiempo que permitan validar procesos y metodologías de planificación participativa y descentralizada, - facilitando nuevas formas de trabajo, nuevos procesos de construcción colectiva de conocimientos técnicos y científicos e innovadoras formas de ejecutar tareas asignadas desde el Gobierno Central-, contribuyan a una efectiva y eficaz articulación entre la Planificación Nacional, Provincial y Local.

De la interdependencia de éstos procesos, en sus distintos niveles, en cuanto a objetivos, políticas y programas, dependerá que se pueda construir una visión estratégica de desarrollo del País, que a su vez sirva de marco de referencia para la formulación de la visión estratégica a mediano plazo del desarrollo parroquial, cantonal, provincial y regional, operativizada a través de planes operativos flexibles y coherentes con la propuesta de largo aliento inicial, retroalimentándola y adoptándola a las coyunturas que sobrevengan en el proceso.

En este sentido, la Oficina de Planificación al apoyar los procesos de Planificación Participativa y Descentralizada, busca institucionalizar el SNPPD en el nivel nacional y provincial, a través de la asistencia técnica y asesoría a las capacidades a las Unidades de Planificación de las entidades del Gobierno Central y de los Consejos Provinciales; propiciando la conformación de asambleas provinciales y cantonales, así como de Comités Permanentes de Desarrollo Provincial (CPDP)²¹ como espacios de confluencia y representación de las entidades estatales centrales y seccionales y de la sociedad civil, tendientes a lograr los necesarios consensos, tanto en la identificación de su problemática, necesidades, potencialidades y en base de éstas, la priorización de programas, planes y proyectos que más los beneficien en su conjunto.

Por lo señalado, a fin de sistematizar las distintas normas referentes al Sistema Nacional de Planificación y de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, y además para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, es indispensable proceder a la formulación, discusión, aprobación y publicación de la correspondiente Ley del Sistema Nacional de Planificación, mediante la cual, la capacidad de coordinación política e

institucional lograda hasta el momento por ODEPLAN y el conjunto de instituciones que conforman el Sistema, en los ámbitos nacional, local y provincial, sobre una mayor jerarquía dentro de la legislación del país, lo que redundaría en una aceptación, acatamiento, colaboración y compromiso político de todos los medios sociales, en sus objetivos, propósitos y la adopción de las responsabilidades de todos y cada uno de los actores en este proceso planificador.

3.2. ANTEPROYECTO DE LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN.

Constituye una prioridad para la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República ODEPLAN, cumplir con el mandato constitucional que prevé la expedición de la Ley del Sistema Nacional de Planificación, en la que se establezcan sus principios y naturaleza, su organización y conformación, las responsabilidades de cada uno de sus integrantes, el alcance de sus procesos y en fin aquellas consideraciones valiosas que constituyen su configuración, como proceso idóneo que debe accionar en procura del desarrollo armónico e integral del país, y de igual forma, se ratifique la institucionalización de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República –ODEPLAN- como el organismo técnico responsable de la coordinación y apoyo a estos procesos, responsable y líder de la orientación, dirección, asesoría, seguimiento y evaluación de los procesos de planificación.

²¹ " Estos párrafos tienen como referencia el documento elaborado por la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República ODEPLAN, "Planificación Participativa y Descentralizada y Sistemas de Información" Año 2000. Pag.31

**ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA DEL
SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION**

No.

El Congreso Nacional

Considerando:

Que el artículo 254 de la Constitución Política de la República dispone que el Sistema Nacional de Planificación establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fijará metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado;

Que la misma Carta Magna dispone que la Planificación Económica y Social tendrán en cuenta las diversidades de edad, étnico culturales, locales y regionales y se incorporará el enfoque de género;

Que el Sistema Nacional de Planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República que contará con la participación de los Gobiernos Seccionales Autónomos y de las organizaciones sociales que determine la Ley;

Que para lograr el equilibrio general de la economía, la redistribución equitativa del ingreso y la asignación y uso eficiente, transparente y oportuno de los recursos financieros, es indispensable una correlación entre presupuesto, inversión y planificación, a través de la que, las

políticas macroeconómicas y fiscales y la formulación del Presupuesto General del Estado, sean concordantes con las políticas de Estado y los Planes de Gobierno;

Que es atribución del Presidente de la República establecer las políticas generales del Estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo y velar por su cumplimiento;

Que el Sistema Nacional de Planificación debe procurar en base de procesos de planificación concertados, dinámicos y coherentes, la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos de largo, mediano y corto plazo, en forma imperativa para el sector público e indicativa para el privado;

Que para el cumplimiento de los objetivos, políticas y metas del desarrollo económico y social, la planificación debe ser efectivamente participativa y descentralizada;

Que la Disposición Transitoria Trigésima Novena de la Constitución Política de la República dispone que el organismo técnico bajo cuya responsabilidad se halla el Sistema Nacional de Planificación, debe ser integrado mediante la expedición de la respectiva Ley;

Que es necesario institucionalizar el Sistema Nacional de Planificación mediante una ley orgánica que regule su organización y funcionamiento;
y,

En ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución,

Expide la siguiente Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación.

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1.- Objeto.- La presente Ley tiene por objeto establecer las normas con carácter generalmente obligatorio que regulan el Sistema Nacional de Planificación Económica y Social, el mismo que comprende el conjunto de instituciones y dependencias, que conforme a la Ley, tienen funciones y responsabilidades en esta materia.

Art. 2.- Ámbito de Aplicación.- Están sujetas a las disposiciones de la presente Ley, las instituciones del Estado contempladas en el Art. 118 de la Constitución Política de la República.

Para este efecto, el sector público está integrado por los organismos y entidades siguientes:

- Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial,
- Los organismos electorales,
- Los organismos de control y regulación,
- Las entidades que integran el régimen seccional autónomo,
- Los organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado;
- Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de los servicios públicos.

CAPITULO II

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

Art. 3.- Naturaleza.- El Sistema Nacional de Planificación es el conjunto de principios, normas, metodologías, procesos, objetivos, instituciones u organizaciones del sector público y de la sociedad civil legalmente constituidas, integrados y articulados para la Planificación del Desarrollo Económico y Social sostenible y la Seguridad Nacional, mediante la determinación de objetivos nacionales, definición de políticas; y, elaboración, ejecución y evaluación de planes de desarrollo de alcance nacional, regional, sectorial, provincial, local y cantonal.

Art. 4.- Propósito.- El Sistema Nacional de Planificación establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social; fijará metas de desarrollo de corto, mediano y largo plazo que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y orientará la inversión con carácter de obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado.

Art. 5.- Alcance.- Los objetivos y las políticas de Estado que determine el Sistema Nacional de Planificación se orientarán al cumplimiento y protección de los derechos, garantías y deberes constitucionales, en el ámbito de los sectores económicos, sociales, culturales y colectivos, así como el cumplimiento de los propósitos permanentes de la economía, contenidos en los siguientes indicadores:

1. El desarrollo social y equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democrático participativo.

2. La conservación de los equilibrios macroeconómicos y un crecimiento suficiente y sostenido.
3. El incremento y la diversificación de la producción orientados a la oferta de bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades del mercado interno.
4. La eliminación de la indigencia, la superación de la pobreza, la reducción del empleo y subempleo; el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de la riqueza.
5. La participación competitiva y diversificada de la producción ecuatoriana en el mercado internacional.

Art. 6.- La planificación para el desarrollo dentro del sistema de economía social de mercado, a cargo del Sistema Nacional de Planificación será descentralizada, participativa, concertada y estratégica.

Los planes de desarrollo económico y social sustentable elaborados dentro del Sistema Nacional, podrán ser de alcance nacional, regional, provincial, local y cantonal.

Los planes regionales, provinciales, cantonales y sectoriales, estarán debidamente coordinados y ser coherentes con las políticas, estrategias y prioridades de los planes de desarrollo nacionales.

Art. 7.- Principios.- El Sistema Nacional de Planificación es participativo y descentralizado. Se sustenta en la equidad y justicia social, considera las diversidades de edad, étnico - culturales, locales, regionales; e

incorpora los enfoques de género, así como de sostenibilidad ambiental, para orientar el desarrollo sustentable.

El Sistema Nacional de Planificación guardará armonía con las políticas y procesos de descentralización y desconcentración establecidos en el artículo 225 de la Constitución y demás normativa pertinente.

Los planes de desarrollo aprobados por el Presidente de la República de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley serán de cumplimiento obligatorio para la inversión pública y referenciales para la privada.

La Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, ODEPLAN, ejecutará las acciones técnicas y de coordinación interinstitucional necesarias para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 254 y 255 de la Constitución Política de la República.

CAPÍTULO III

DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

Art. 8.- Conformación.- El Sistema Nacional de Planificación estará bajo la dirección y responsabilidad de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, integrado por un órgano de Dirección de Responsabilidad y dos Subsistemas de Planificación Nacional y Provincial.

Art. 9.- Subsistema de Planificación Nacional.- Estará conformado por la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República como

organismo de dirección y coordinación a nivel nacional, la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional y las Unidades de Planificación de las instituciones de la Función Ejecutiva.

Sus funciones son:

- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, integrando las políticas gubernamentales en materia económica y social, seguridad nacional y gestión administrativa; y,
- Asesorar, coordinar e integrar la planificación provincial, a nivel nacional, en los casos que amerite.
- Señalará los requerimientos de información que le deba ser remitida por parte de los todos los miembros del Sistema Nacional, tendiente a una mejor elaboración, seguimiento y evaluación de los planes d desarrollo.

En todos los órganos de la Función Ejecutiva, en los organismos regionales de desarrollo y en las entidades y empresas del sector público, funcionarán una Oficinas de planificación bajo la dependencia jerárquica de la autoridad correspondiente, debiendo coordinar sus actividades de planificación con la Oficina de Planificación (ODEPLAN), respetando las autonomías específicas que consagra la Constitución Política y la Ley.

Art. 10.- Subsistema de Planificación Provincial.- Estará bajo la responsabilidad de:

1. El Prefecto Provincial, quien dirigirá y coordinará la planificación provincial;

2. El Gobernador de la provincia, quien coordinará la participación de los representantes institucionales de la Función Ejecutiva;
3. Los Alcaldes de los cantones que componen la provincia;
4. Los Presidentes de las Juntas Parroquiales;
5. El o los representantes de las entidades de desarrollo regional;
6. El o los representantes de las circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas; y,
7. Los representantes de las organizaciones sociales y productivas, jurídicamente reconocidas, con sede provincial y cantonal.

Son funciones del Subsistema de Planificación Provincial:

- Elaborar el Plan Provincial de Desarrollo, tomando como referencia los objetivos y políticas gubernamentales; y,
- Asesorar, coordinar e integrar el plan provincial con los programas y proyectos formulados en el ámbito cantonal y parroquial con la participación de la sociedad civil representada por las organizaciones sociales y productivas, jurídicamente reconocidas.

El Subsistema de Planificación Provincial contará con una Secretaría Técnica de Planificación Provincial con sede en los respectivos Consejos Provinciales, cuya función será la de mantener y actualizar la información provincial de carácter económico, social, productivo y de los enfoques locales y regionales de género, edad y pluriculturalidad, con el material técnico investigativo de su propia fuente y la que origine otros organismos radicados en la jurisdicción de la Provincia.

Art. 11.- Los planes de desarrollo de las provincias servirán para identificar los proyectos, programas y acciones administrativas que deben ejecutarse en el ámbito provincial, así como para determinar los recursos

económicos necesarios para ejecutar los planes y las fuentes de financiamiento.

Los planes constituirán importantes directrices para orientar las decisiones del sector privado en la materia de inversión.

Bajo estas consideraciones, el alcance de los planes en el tiempo será de corto, mediano y largo plazos y deberán ser evaluados y actualizados anualmente.

Art. 12.- Los planes provinciales serán presentados a la Oficina de Planificación, ODEPLAN, a través de los Prefectos Provinciales, en el transcurso del segundo trimestre de cada año, con la finalidad de considerarlos en lo que corresponda, en la proforma presupuestaria que elabora el Ministerio de Economía y Finanzas y ODEPLAN, para su posterior tramitación ante el Congreso Nacional.

Art. 13.- En los organismos del régimen seccional autónomo podrán establecerse departamentos de planificación responsables de los planes de desarrollo provincial y cantonal, en coordinación con el sistema nacional. Los departamentos de planificación sectorial, regional y provincial tendrán las siguientes funciones:

- a) Preparar planes, programas y proyectos sectoriales de acuerdo con las directrices previstas en el Plan Nacional de Gobierno y a los instructivos técnicos que imparta ODEPLAN;
- b) Evaluar periódicamente en sus respectivas áreas, la ejecución de los planes y programas de desarrollo.
- c) Coordinar las relaciones técnico administrativas de los ministerios, entidades o empresas, con ODEPLAN; y,
- d) Las demás contempladas en la Ley y los Reglamentos.

CAPITULO IV

DE LA OFICINA DE PLANIFICACIÓN

Art. 15.- Créase la Oficina de Planificación ODEPLAN, como una entidad de derecho público con personería jurídica adscrita a la Presidencia de la República, con patrimonio y fondos propios, autonomía administrativa, económica, financiera y operativa.

Tendrá su sede en la capital de la República, aprobará su estructura orgánica y los reglamentos internos que se requieran para su funcionamiento.

Sus actuaciones se sujetarán a los principios de descentralización, desconcentración, eficacia y especialización.

Art. 16.- Funciones y Facultades.- La Oficina de Planificación ODEPLAN, es el organismo eje del Sistema Nacional de Planificación y como tal, lidera y coordina el amplio proceso de determinación de políticas, objetivos, estrategias, la formulación de planes, en forma descentralizada y participativa, así como su articulación con la asignación de recursos, la ejecución, seguimiento, información y retroalimentación.

Son funciones de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República:

- a) Fijar las políticas económicas y sociales de conformidad de conformidad con las directrices del Presidente de la República.

- b) Procesar, armonizar, conciliar, formular y actualizar permanentemente el conjunto de políticas públicas, el Plan de Desarrollo y el Programa Anual de Inversiones para someterlos a la aprobación del Presidente de la República;
- c) Preparar el informe anual que debe presentar el Presidente de la República al país, respecto de la ejecución de su plan de Gobierno y de los indicadores de desarrollo humano alcanzados.
- d) Formular los Planes de Desarrollo Económico y Social con sus respectivas metas;
- e) Regular el Sistema Nacional de Planificación y velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentaras y demás normas técnicas que se expidan;
- f) Preparar y proponer para su aprobación y expedición del Presidente de la República, en Reglamento General y os demás que se requieran para la cabal aplicación de esta Ley;
- g) Evaluar el cumplimiento de las metas derivadas de las políticas generales, económicas y sociales del Estado y de sus respectivos planes;
- h) Cumplir y hacer cumplir los objetivos y metas programados, estableciendo indicadores de rendimiento y estándares de servicio que coadyuven al mejoramiento de la gestión institucional;
- i) Difundir el Plan de Gobierno, los Objetivos Nacionales Permanentes del Estado y las políticas generales y sectoriales de Estado, que se han dictado.

- j) Organizar y coordinar con los diferentes niveles y actores que conforman el Sistema Nacional de Planificación, en términos generales, los procesos de planificación, con los respectivos cronogramas de trabajo, vigilar su cumplimiento, tomar acciones correctivas y asesorar en todas las fases de su aplicación.
- k) Impartir orientaciones y directrices sobre procedimientos técnicos y operativos para la elaboración de los planes de desarrollo de mediano y largo plazos, los planes operativos anuales, en la formulación de proyectos; responder a consultas; actuar como facilitador en eventos generales participativos en temas relativos a planificación y formulación de proyectos.
- l) Recomendar y facilitar información para introducir enfoques transversales de medio ambiente, género, étnico, cultural, etéreo y sobre prevención de riesgos.
- m) Integrar los planes sectoriales e institucionales, en la formulación de los planes nacionales y someter éstos a la aprobación del Presidente de la República.
- n) Coordinar con el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional INECI, la formulación y ejecución de la política de cooperación y asistencia técnica provenientes de las fuentes bilaterales y multilaterales, para el fortalecimiento de la administración central e institucional.
- o) Convocar a las autoridades superiores del gobierno, coordinadores sectoriales, representantes de agrupaciones institucionales, líderes y representantes de organizaciones sociales para la reafirmación

del compromiso político, la asignación de la más alta prioridad y el apoyo mutuo para la participación.

- p) Coordinar sus acciones con el Banco Central, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Consejo Nacional de Modernización, los cuerpos colegiados, instituciones y empresas del sector y del régimen seccional autónomo, según sea del caso;
- q) Proponer, mantener, actualizar y dirigir la red de información para la planificación (INFOPLAN); poner a disposición el Sistema de Programación y Seguimiento de la Inversión Pública (SPSIP); e incorporar información sobre planes nacionales, sectoriales e institucionales, con sus respectivas actividades y programas, para la conformación del Sistema de Planificación (SIPLAN).
- r) Establecer procedimientos para la actualización y difusión de información e indicadores sociales, económicos, de gestión, ejecución presupuestaria, inversión, deuda pública, por parte de todos los actores del Sistema Nacional de Planificación, pudiendo requerir otra a entidades u organizaciones civiles, cuando sea de trascendencia para el desarrollo nacional
- s) Formular con las entidades ejecutoras de proyectos de inversión pública, el Programa Anual de Inversiones -PAI- y presentarlo al Ministerio de Economía y Finanzas para su incorporación en el Presupuesto del Gobierno Central, de acuerdo a las metodologías propuestas.
- t) Garantizar que la Proforma del Presupuesto General del Estado se elabore de acuerdo a los objetivos, políticas y a los planes nacionales y provinciales de desarrollo aprobados, debiendo

coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas, conjuntamente con las distintas instancias responsables, la formulación y ejecución presupuestaria, en forma eficiente, oportuna y transparente.

- u) Coordinar con las instituciones que administran recursos públicos la utilización eficiente de los mismos y apoyar la entrega oportuna para cumplir con lo programado.
- v) Formular el Presupuesto Anual de gastos y requerimiento de recursos, para su posterior trámite conforme lo dispuesto en la Ley de Presupuestos del Sector público.
- w) Las que por mandato de la Constitución Política de la República, leyes, normas, reglamentos y demás disposiciones legales corresponda ejecutar y las asignadas por el Presidente Constitucional de la República.

CAPITULO V

DEL DIRECTOR GENERAL DE PLANIFICACION

Art. 17.- El Director General de Planificación será designado por el Presidente de la República. Ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República.

Sus funciones son:

- a) Organizar, orientar, dirigir, coordinar y supervisar las labores de las dependencias técnicas y administrativas de ODEPLAN;
- b) Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN);
- c) Promover ante los tribunales competentes las acciones penales, civiles, laborales, contencioso administrativas y de cualquier naturaleza, en defensa de los intereses del Estado e institucionales;
- d) Aprobar el Plan Estratégico, Plan Operativo y Presupuesto Anual Institucional.
- e) Someter a consideración del Presidente de la República el informe sobre la ejecución del Plan de Gobierno y demás documentos de Planificación. Informe que será enviado para tal propósito, hasta el 15 de diciembre de cada año, para su aprobación.
- f) Suscribir en representación de ODEPLAN, todos los convenios, contratos y acuerdos que permitan consolidar el Sistema de Planificación, así como aquellos actos necesarios para asegurar la adecuada y correcta marcha institucional.
- g) Presentar informes al Presidente de la República y los que le sean requeridos por las funciones del Estado, relativos al cumplimiento de sus competencias;

- h) Ejercer las representaciones ante los diferentes cuerpos colegiados que le asignen las leyes y demás normativa, o delegarlas al personal de la Oficina de Planificación;
- i) Nombrar, contratar, remover al personal técnico y administrativo de la Oficina de Planificación ODEPLAN, en sujeción a las leyes y reglamentos aplicables.
- j) Las demás que el Presidente de la República y la Ley le confieran.

CAPITULO VI

DE LAS ENTIDADES ADSCRITAS

Art. 18.- Las entidades adscritas a la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, enviarán a ésta sus respectivos presupuestos y programas anuales de actividades, para su aprobación, y en los primeros días de julio y diciembre de cada año, un informe completo de la labor desarrollada durante el semestre anterior.

Art. 19.- Las entidades adscritas a la Oficina de Planificación participarán en la elaboración de los planes de desarrollo y operativos conforma los lineamientos fijados por ODEPLAN y el Sistema Nacional de Planificación.

CAPITULO VII

DE LOS RECURSOS

Art. 20.- Los recursos para financiar las actividades de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, vendrán de los siguientes ingresos:

- a) Las asignaciones que consten en el Presupuesto del Gobierno Central;
- b) Las donaciones, herencias, legados o transferencias hechos por personas naturales o jurídicas de derecho privado, bajo cualquier título que reciba;
- c) Los préstamos o donaciones que provengan de fuentes nacionales o extranjeras, para el cumplimiento de sus funciones;
- d) Las contribuciones (tasas) por la prestación de sus servicios de carácter técnico; y,
- e) Las demás que por Ley se establezcan en su favor.

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 21.- En todas las disposiciones legales, reglamentarias, Decretos Ejecutivos o en cualquier norma de la jerarquía o naturaleza que sea, en las que se nombre a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica JUNAPLA, su Presidente o delegados; del Consejo Nacional de Desarrollo CONADE, su Presidente; y, del Secretario General de Planificación del CONADE o sus representantes o delegados, se entenderá que se refieren a la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República.

Art. 22.- Quedan derogadas todas las disposiciones legales que se opongan a la presente Ley Orgánica, la que entrará en vigencia desde su promulgación en el Registro Oficial.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Derechos Laborales.- Se garantiza de manera expresa los derechos laborales consagrados en la legislación laboral, de los funcionarios y empleados del Consejo Nacional de Desarrollo, que pasaron a formar parte de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, y de los funcionarios posteriormente integrados a dicha Entidad. Todos ellos continuarán como funcionarios de la Oficina de Planificación, entidad ratificada en su creación y funciones mediante la presente Ley.

SEGUNDA.- Transferencia.- Conforme lo dispuesto en la Trigésima Novena Disposición Transitoria de la Constitución vigente, serán transferidos a la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, todos los bienes que constaron en inventarios al momento de su extinción, pertenecientes al Ex Consejo Nacional de Desarrollo CONADE, para lo cual se realizarán los actos legales, administrativos y financieros pertinentes para el cabal cumplimiento de este mandato constitucional.

TERCERA.- Procesos en Trámite.- Los procesos, gestiones, competencias y representaciones referentes al Consejo Nacional de Desarrollo, la Secretaría General de Planificación y la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, vigentes a la fecha de promulgación de esta Ley, continuarán siendo despachados o tramitados por la ODEPLAN, de conformidad con su base jurídica.

CUARTA.- Plan de Gobierno.- La Oficina de Planificación de la Presidencia de la República elaborará en el año correspondiente a la posesión presidencial, el Plan Nacional de Desarrollo, para someterlo a la

aprobación del Presidente electo, hasta la última semana del mes de mayo. El Presidente de la República aprobará el Plan de Gobierno hasta la última semana del mes de julio y lo enviará al Congreso Nacional para su conocimiento, hasta el 15 de julio.

CUARTA.- En el plazo de sesenta días, el Ejecutivo deberá expedir el correspondiente Reglamento a fin de hacer operativas las distintas disposiciones contenidas en esta Ley.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. CONCLUSIONES

∞ Luego del desgaste sufrido por el modelo de industrialización vía sustitución de importaciones planteado por CEPAL, como el instrumento para lograr el desarrollo económico y social del país, el Ecuador desde fines de la década de los 70 hasta la actualidad no ha podido fundamentar las posteriores políticas, estrategias y acciones de desarrollo en un nuevo modelo de desarrollo claro, consistente y coherente. En este sentido, la política económica del Ecuador conserva aún rasgos proteccionistas propios del modelo de sustitución, a la par que intenta implementar acciones de corte neoliberal en forma incipiente.

∞ El papel protagónico que cumple la planificación en el desarrollo económico y social del país, se evidenció en la incidencia de la JUNAPLA a partir de 1954, que motivó una primera modernización y fortalecimiento en la estructura jurídico administrativa del Estado, fomentando las relaciones de cooperación y coordinación interinstitucional, la obligatoriedad en el acogimiento de los planes de desarrollo en materia económica y social, de parámetros de inversión y priorización de los planes y proyectos, sobre endeudamiento interno y externo, entre otras.

∞ Estos logros que fueron posibles en gran medida por la ubicación dentro del marco institucional directamente vinculado al poder Ejecutivo, lo que le permitió intervenir y decidir al más alto nivel jerárquico, hecho que denotó la importancia otorgada por los poderes públicos a la planificación del desarrollo.

∞ Producto de la observancia de las políticas y planes formulados, en la llamada década petrolera de los años 70 en el Ecuador, se producen en el país importantes avances. El Producto Interno Bruto creció a tasas elevadas, al igual que el ingreso per cápita que presentó un aumento considerable. La infraestructura económica y social se multiplicó, lográndose la ejecución de planes de educación, salud y vivienda, merced además, a un financiamiento de fuentes externas sin precedentes. Todo ello, en función de un boom petrolero que tuvo su base real en la expansión acelerada de los precios del crudo en el mercado mundial.

∞ No obstante, a la par del desarrollo y crecimiento producido en los años 70, se produce a la par un crecimiento indiscriminado del aparato estatal, en el que se dio una multiplicación de organismos y empresas, de la burocracia y el gasto militar, lo que provocó un incremento en el gasto público; así como se produce una administración de los recursos, magníficos en ese tiempo, errática, irresponsable y desorganizada, incurriendo el país en un endeudamiento externo, agresivo e indiscriminado, hechos todos que conjuntamente con los viejos problemas estructurales de la economía, constituyeron base para la crisis que desde ese momento atrapó al país y que se mantiene hasta hoy, recrudescida a un extremo grado.

∞ La recesión y crisis mundial producida en los años 80, ocasionaron una brusca caída de la capacidad para importar, originada en el descenso

de los precios internacionales del petróleo; la imposibilidad de seguir recurriendo a créditos externos, endeudamiento que ya presentaba un creciente peso por servicio de deuda, lo que generó una escasez de divisas y la agudización de los déficits externo y fiscal; deteriorándose los términos de comercio exterior del país y del movimiento de capitales determinó la necesidad de que el Ecuador.

∞ Para solventar esa crisis económica, financiera y social crecientes, se da mayor énfasis a la planificación de corto plazo y a la definición de políticas coyunturales, para lo cual emprendió, con la asistencia de las principales agencias financieras internacionales –Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial-, en una suerte de programas de ajuste destinados a restaurar los principales equilibrios macroeconómicos.

∞ El fracaso del modelo de sustitución implantado, motivó que el concepto de planificación deba ser reformulado, principalmente en respuesta a las nuevas directrices de desarrollo previstas ser implementadas, relativas a una mayor apertura y liberalización de los mercados, al nuevo papel del Estado -que transformaba un Estado “normativo” e “intervencionista” en un Estado “regulador”-, a la descentralización y la búsqueda de equidad, y a los retos de la globalización, con los vertiginosos cambios tecnológicos que ésta promueve.

∞ Acorde con ese replanteamiento, se crea en 1979 el Consejo nacional de Desarrollo CONADE, ente planificador en la estructura del sector público, vinculado a la Vicepresidencia de la República, relación que no dio los resultados esperados. Por el contrario, junto con la crisis, la centralización en determinadas instituciones, de la concepción y ejecución de las políticas de ajuste, de la falta de compromiso de los principales actores políticos para implementarlos, fue uno de los factores que de

manera no despreciable contribuyó a la creciente pérdida del rol protagónico de la planificación y del ente planificador.

∞ No obstante las redefiniciones realizadas al concepto de planificación, los resultados efectivos de ésta en el Ecuador revelan una vasta heterogeneidad. La falta de decisión y apoyo político; la presencia y recrudecimiento de la crisis mundial y nacional, que imposibilitó la fijación y mantenimiento de políticas de Estado o de largo plazo, privilegiando planes y medidas coyunturales y de ajuste; la formulación centralizada de los Planes de Desarrollo que obstaculizó su cabal ejecución; la baja correspondencia entre lo planificado con los recursos presupuestarios existentes, en tanto se sobredimensionó la planificación en sus propósitos; la preponderancia de intereses particulares y de élites específicas; y, los problemas de endeudamiento externo creciente que establecieron condicionantes económicos inmediatos, entre otros de carácter natural y hasta bélico, son aspectos que afectaron a la planificación.

∞ Varios de los planes preparados sean por la JUNAPLA o por el CONADE, contuvieron aspiraciones demasiado elevadas frente a la realidad del país, en tanto no se consideraron las restricciones internas (gasto corriente excesivo, servicio de deuda, retracción del aparato productivo, pérdida de cosechas y producción agropecuaria por efectos del Fenómeno de El Niño, destrucción de las principales redes viales sobre todo de la Costa, entre otros), ni el entorno externo que afectaban al país (evolución de mercados internacionales relacionados, con reducción o aumento de exportaciones, variaciones de petróleo); Así como varios desastres naturales y confrontaciones bélicas.

∞ Extinguido el CONADE, la Constitución vigente propone un nuevo esquema de planificación en el país, con carácter descentralizado y

participativo, acorde con el nuevo rol de Estado y por tanto enmarcada en los procesos de modernización, globalización y apertura económica mundial, con observancia de las diversidades de edad, pluriculturalidad y multiétnica, regionales y locales existentes, así como los aspectos de género y desarrollo sustentable, a ser implementada a través de un Sistema Nacional de Planificación, que incorporando una acción eficiente, eficaz y permanente de todos los actores públicos, privados y de la sociedad civil, en los niveles nacional, regional, provincial y local, tiene como objetivo el desarrollo integral y equitativo nacional.

∞ El carácter normativo que tradicionalmente ha tenido la Planificación en el Ecuador, si bien ha apoyado el crecimiento del País, no ha sido capaz de impulsar un cambio profundo en la realidad económica y social de la población, al no tomar en cuenta la coexistencia de los actores sociales que mantienen estrategias de desarrollo diversas.

∞ La planificación participativa resulta ser el instrumento idóneo para lograr un cambio de actitud en el ámbito directivo, asesor y operativo de los Gobiernos Seccionales, logrando de esta manera democratizar el proceso de la gestión local, delegando poder de decisión a los actores sociales; no se lo puede entender como un hecho solamente técnico ni puntual sino, también, como un proceso político.

∞ No existe planeación efectiva sin decisión, sin poder político. Planificación y descentralización entrañan una unidad técnico-política pues, descentralizar es, fundamentalmente, una cuestión política; significa transferir el poder, democratizar las decisiones, entender que cada comunidad debe asumir responsabilidades y manejar directamente sus problemas.

∞ El Sistema Nacional de Planificación Descentralizado y Participativo, SNPDP, si bien surge del mandato constitucional, requiere la convicción y decisión de todos los actores, en especial de las autoridades de cualquier nivel jerárquico en la Administración Pública, desde el Presidente de la República hasta los jefes responsables de las unidades técnicas y operativas de las instituciones.

∞ La Planificación Participativa y Descentralizada es una herramienta importante de gestión en los Gobiernos Seccionales y en la participación de la Sociedad Civil, condición fundamental en la construcción del desarrollo, por lo que es un aporte al mejoramiento de la democracia como sinónimo de construcción social para el desarrollo sostenible.

∞ Los principales obstáculos que impidieron el adecuado desarrollo de la planificación, provinieron de la falta de decisión política y de apoyo de los actores involucrados en el mismo, por cuanto además de las condiciones de viabilidad técnica y económica para la ejecución de lo planificado, debe existir indispensablemente la voluntad de los entes políticos, económicos y sociales para hacerlo, debiendo dejarse de lado los intereses de grupo, individuales, partidistas y políticos que entorpecen e inclusive impiden el proceso.

∞ La planificación centralizada no avanza a captar las específicas necesidades regionales, seccionales y locales. Son los Consejos Provinciales y Municipios junto con su comunidad los únicos que pueden llegar a intervenir en la definición de las más grandes necesidades locales.

∞ La formulación de planes estratégicos sectoriales y operativos, propuestos para el proceso de construcción del desarrollo local y regional, tienen como objeto dinamizar los procesos en el interior de la sociedad

civil, para optimizar los espacios de participación a fin de que la participación sea efectiva y no una ficción; para que se involucren los actores sociales directamente en la toma de decisiones y no se promuevan acciones improvisadas por los políticos de turno.

∞ En necesario por una parte, un mejor conocimiento de la práctica de participación de la ciudadanía en las decisiones de los Gobiernos Locales, que implique a más de investigar, diseñar modelos de articulación entre los gobiernos locales y las organizaciones de base, replanteando la relación entre los organismos centrales de Planificación, oficinas ministeriales vinculadas a la ejecución de políticas y programas y los municipios y las comunidades, caso contrario los recursos asignados a los organismos ejecutantes quedarían atascados, sin que lleguen a la comunidad, misma que podría optimizarlos mediante la participación social.

∞ Es importante también, que el país tenga objetivos nacionales claramente definidos y socialmente legitimados, que sean observados por los distintos gobiernos y disponer de planes con lineamientos, políticas, estrategias, acciones y resultados esperados, para que todos los ciudadanos dirijan sus esfuerzos, de una manera permanente y continua en el tiempo para su consecución.

∞ Las Juntas Parroquiales y las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afro ecuatorianas, reconocidas por la Constitución y demás legislación, como organismos seccionales autónomos, están involucradas en la tarea de planificación y desarrollo local, por constituir las formas más directas de interlocución de las necesidades e intereses de la sociedad civil.

∞ La implementación inmediata, de la descentralización en el país es fundamental para completar el ciclo de la planificación que se encuentra

en marcha. Los gobiernos seccionales autónomos no pueden rezagarse como meros espectadores de procesos que no acogen convenientemente sus necesidades, prioridades o intereses, o de otro lado, como firmes fiscalizadores y supervisores de la gestión de desarrollo realizada. Por el contrario, su participación se prevé debe ser permanente, en todo el proceso de formulación, ejecución, supervisión y seguimiento de los distintos planes, programas y proyectos.

∞ Ese comprometimiento solo se logra mediante la adopción y ejercicio de las competencias transferibles desde el Gobierno Central en beneficio de los entes seccionales autónomos. Solo a partir de un proceso de descentralización surgirá la correspondencia e identificación con las propuestas de desarrollo, constituyéndose en protagonistas del desarrollo y no permaneciendo como simples espectadores.

∞ La planificación descentralizada y participativa pone énfasis en la importancia de buscar sus fundamentos o puntos de partida en el ámbito local o municipal, procurando un proceso ascendente, integrador, flexible y coherente desde esos ámbitos hasta los objetivos y políticas nacionales; debiendo recoger los consensos de la sociedad, a la vez de constituirse en un proceso mismo de concertación; contemplando el corto, mediano y largo plazos.

∞ Sin embargo este proceso de aparente evolución desde las líneas de base hacia los grandes objetivos y políticas nacionales, es dinámico, cumpliéndose una retroalimentación permanente, enriquecedora. En ese aspecto cumple entonces un papel fundamental la formulación, por un lado de los planes estratégicos o de largo aliento, en tanto contienen la visión, como el ideal que se quiere alcanzar y la misión o la forma y las responsabilidades de alcanzar ese ideal específico; y, por otro, los planes

operativos como los mecanismos de vinculación y adaptación a las cambiantes circunstancias internas y externas que se produzcan.

∞ Únicamente, a través de la estructuración y consolidación de un proceso sistémico, a más de técnico, también político en sus fines, mecanismos y objetivos, es la forma en que el Estado podrá resurgir de la crisis en que se encuentra sumido.

∞ Es necesaria una verdadera transformación en los procesos de planificación, guardando una actitud propositiva más que crítica o recordatoria de lo que fue o pudo ser la planificación en el país. En nuestras manos está, que se cristalice esta nueva oportunidad de configurar un proceso democrático, participativo y equitativo para el desarrollo nacional.

4.2. RECOMENDACIONES

∞ En el Ecuador, hoy más que nunca, se magnifica la urgencia de planificar para el desarrollo y elevar la capacidad de coordinación política e institucional, valorizando la importancia de las acciones e instancias planificadoras, y, consecuentemente fortaleciendo la institucionalidad de los procesos de planificación. Este proceso es fundamental hacerlo comprender a todos los niveles, políticos, sociales, económicos, culturales, para que todos los miembros de una sociedad se sientan comprometidos con un fin e ideal común, de desarrollo, justo y equilibrado.

∞ En este sentido, la ODEPLAN constituye un importante activo y un valioso instrumento del estado para llevar a buen término el cumplimiento

de los objetivos nacionales, en tanto constituye la instancia que coordina las acciones y sus relaciones con el conjunto de la sociedad, con una visión integral, sistémica y desde una perspectiva en la que confluyen las metas de corto, mediano y largo plazo.

∞ Conforme a las nuevas exigencias de desarrollo que impone el mundo actual, la planificación debe estar guiada por una concepción fundamental de *gestión estratégica del Estado*, la que amerita un comportamiento activo, capaz de conducir, optimizar y replantear prioridades, roles y responsabilidades sobre la base de finalidades, las cuales ya no deben provenir de una concepción tecnocrática subjetiva, sino de la elaboración conjunta de un proyecto político, consensual y participativo, logrado y luego ejecutado en amplio diálogo y acción de la sociedad civil.

∞ Cumplir un nuevo rol político, que implica una mayor cercanía con la toma de decisiones, para poder influir en los “procesos críticos y en el debate político”, lo cual obliga a su vez a mejorar su poder de convocatoria y negociación, mediante la reunión de los actores sociales, dentro de un proceso interactivo e igualitario, en el que puedan escuchar y ser escuchadas sus propuestas e iniciativas.

∞ Debe procurarse la revisión en su estructura administrativa, que privilegie una mayor flexibilidad y dinamismo, integración a la acción y seguimiento, coordinación y control de decisiones y resultados. En este sentido, los procesos humanos y técnicos que operen, deben procurar una integralidad, pensamiento sistémico y abordaje multisectorial y multidisciplinario, que incluya a todos los miembros, procesos, principios y componentes que conforman el andamiaje denominado sistema de planificación, en sus instancias de coordinación, formulación, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos. Sistema también, en el cual

se logre una visión global de desarrollo que organice con coherencia, acciones de corto, mediano y largo plazo.

∞ La planificación debe tener un enfoque distinto, definido en las siguientes características:

- Para desconcentrarse y descentralizarse, debe delegar a los ministerios, la planificación sectorial; y, a las entidades provinciales, municipales y de desarrollo regional, la planificación del desarrollo regional y las inversiones requeridas en esas áreas, siempre dentro de un marco estricto de rentabilidad social de los proyectos.
- Para esto, ODEPLAN dictará políticas, regulaciones y normas para su ejecución y preverá de la asesoría requerida.
- ODEPLAN debe consolidarse como líder y coordinador de la planificación nacional, que establezca los grandes objetivos nacionales y el plan nacional de desarrollo de largo plazos, que guíe la adecuada asignación de recursos del sector público y que sirva de marco de referencia a los proyectos y programas de inversión de los gobiernos nacional y seccionales.
- El sistema de planificación debe tener un elevado apoyo político nacional y disponer de los mecanismos que le permita tener un impacto real de sus decisiones para lo cual deben crearse los preceptos constitucionales y legales necesarios. Estos preceptos deben incluir la obligatoriedad legal de aprobación de los planes de inversión y planes de financiamiento por parte del Ente Planificador.

- ODEPLAN conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas deben implementar en forma eficiente una interrelación presupuesto-planificación, que contemple entre otros aspectos el establecimiento de presupuestos plurianuales, techos presupuestarios, parámetros de priorización para la inversión y eficiencia en el gasto, a partir de los cuales se constituirán los planes anuales de inversión.

 - La planificación debe ser: orientadora, prospectiva, coordinadora, asesora, facilitadora, conciliadora, consensual y evaluadora.
- ∞ La Constitución Política establece la obligación y derecho de rendición de cuentas o contraloría social respecto de la gestión pública y de los responsables de ésta. Sin embargo, no se ha expedido la Ley y su respectivo reglamento que norma justamente el ejercicio, alcance, responsabilidades y sanciones pecuniarias o de otra índole que sean aplicables bajo este esquema de control social. Es entonces imperativo proceder a la expedición de dichos cuerpos legales, a fin de operativizar este derecho, incentivar la credibilidad ciudadana, garantizar el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, económicos, entre otros.
- ∞ La falta de oportunidad, eficiencia y responsabilidad en el uso de recursos provenientes de créditos externos, principalmente reembolsables o de deuda pública, ocasiona un costo adicional para el país, tanto en oportunidad de uso como de pago de comisiones extras por el tiempo transcurrido. Dentro del proceso de descentralización que se haya en marcha, una vez los organismos seccionales asuman la potestad de gestión y uso de los recursos provenientes de estos préstamos externos, deben establecerse las debidas garantías y responsabilidades para tales organismos en cuanto a su uso oportuno y eficiente.

∞ El conocimiento por parte de la población ecuatoriana de los instrumentos con que cuenta el Estado para el desarrollo económico y social del país es fundamental. En este sentido, se recomienda a ODEPLAN gestione en forma oportuna, consistente y amplia, la asignación de recursos suficientes para la difusión masiva, tanto en el sector público como privado, del Plan de Gobierno, en que consten invariablemente los Objetivos Nacionales Permanentes, a fin de que éstos sean al igual que las políticas, estrategias, programas y su financiamiento, de conocimiento de todos.

∞ Sobre la definición de los Objetivos Nacionales Permanentes, la definición que realice el Sistema Nacional de Planificación de los Objetivos Nacionales Permanentes en materia Económica y Social, a cargo de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República del Consejo Nacional de Seguridad y en coordinación con las políticas de modernización emanadas por el Consejo Nacional de Modernización, debe realizarse con pleno conocimiento y participación de la población en general, a través de espacios de consensos ya determinados en el Sistema.

∞ Solo esa integración en la definición de los Grandes Objetivos Nacionales permitirá a los ecuatorianos identificarse con los objetivos que el Estado, en su beneficio desea implementar.

∞ Una de las alternativas de solución a estos obstáculos es la comunicación, información y preparación de la gente de lo que verdaderamente significa el proceso de Planificación, y la forma de actuar frente al mismo, siendo flexibles y abiertos a cualquier criterio y tipo de negociación, sin favorecer ni dividir a una determinada región.

- ∞ La amplia difusión, discusión y seguimiento con participación de foros ciudadanos y profesionales sobre la gestión y cumplimiento del Plan de Gobierno sería una acción, por lo menos no oficializada, ni de presión social para los diversos responsables.
- ∞ ODEPLAN no debe crecer cuantitativamente ni en atribuciones, sino que debe involucrarse más con los agentes sociales, asumiendo un rol de intercomunicación de sus diversos intereses, para lo cual debe adaptar su estructura orgánica a estos nuevos requerimientos y elevar el nivel de calidad técnica de sus funcionarios.
- ∞ ODEPLAN debe desarrollar mecanismos que permitan volver más accesible y permeable al Gobierno Central en relación con los intereses de los agentes de desarrollo. Esto permitirá a su vez, hacer más realistas a la planificación y al Gobierno Central en sus decisiones de mediano y largo plazo.
- ∞ La mayor fortaleza de ODEPLAN debe radicar en la fuerza de sus ideas, esto es, en su capacidad de captación de información y procesamiento de la misma, para ofrecer alternativas coherentes de desarrollo a los agentes sociales y al Estado.
- ∞ Paralelamente, las autoridades de ODEPLAN no deben pretender imponer sino orientar, vale decir, actuar a través de las capacidades de los diversos agentes ejecutores del desarrollo nacional, para lo cual debe apoyar al desarrollo técnico, tecnológico y científico de los agentes productivos y la capacidad gerencial de los agentes públicos.
- ∞ El Sistema Nacional de Planificación establecido mediante Decreto Ejecutivo No. 1133 de enero de 2001, establece las responsabilidades de ODEPLAN, de la Secretaría General del COSENA y de las Unidades de

Planificación de las entidades del Gobierno Central, de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, en el que además de las políticas de desarrollo, deben conjugarse también las políticas y acciones estratégicas de seguridad nacional.

∞ Si bien la metodología utilizada para el planeamiento de la seguridad nacional logra establecer las políticas y objetivos sobre esa temática en forma coherente con las distintas metodologías que operan para la planificación del desarrollo; tomando en cuenta que por primera vez un Subsistema Nacional de Planificación hace protagónico al máximo órgano de la seguridad nacional (COSENA) en la definición de los planes de desarrollo, lo más conveniente y útil, es la consolidación de ambas metodologías, su amplia difusión, así como el fortalecimiento o reestructuración de las referidas DIPLASEDES en cada una de las instituciones en que se encuentran constituidas.

∞ ODEPLAN y el Ministerio de Economía y Finanzas deben, con el apoyo de todas las instituciones del Gobierno Central y del Régimen seccional autónomo, hacer perenne una estrecha vinculación entre presupuesto y planificación, relación que dará continuidad a las inversiones en el largo plazo, racionalizará el gasto público y permitirá alcanzar mayor equidad en la distribución de la riqueza.

∞ Es importante, crear o reafirmar la certeza en todos los actores sociales, públicos y privados, de la importancia de la planificación, y el éxito de sus propuestas, no como responsabilidad única del organismo que la lidera, sino como un compromiso y responsabilidad de todos los miembros que forman la sociedad.

∞ Finalmente, es prioritario reiniciar los procedimientos pertinentes relativos a la discusión, aprobación, sanción y expedición de la Ley del

Sistema Nacional de Planificación Descentralizada y Participativa, en cumplimiento del mandato constitucional, como medio de afianzamiento y reconocimiento cabal de la institucionalidad planificadora, sus procesos, objetivos, metas y metodologías propuestas.

BIBLIOGRAFIA

- Apuntes Metodológicos para la Elaboración de Estrategias y Planes Regionales, Programa PADERE Nacional, Convenio MIDEPLAN/PNUD, Chile, noviembre, 1995.
- El Estilo de la Planificación en el Ecuador Antecedentes Problemas y Perspectivas, CORDES, Quito, 1988.
- Encuentro Sobre Realidad y Perspectivas de la Planificación en el Ecuador, Documento DTCD/PNUD y GTZ/CONADE, Quito, Septiembre, 1991.
- Exposición de Motivos sobre el proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación y del Organismo Técnico Coordinador del Sistema, Septiembre, 1998.
- Guía Metodológica de Planificación Estratégica y Operativa, Oficina de Planificación de la Presidencia de la República –ODEPLAN-, Abril, 2001.
- Hacia la reforma del Estado, CONAM, Proyecto Mosta, Primera Edición, Quito, 1998.
- HURTADO, Osvaldo, El Poder Político en el Ecuador, Ediciones PUCE, Quito, 1977.
- Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2001

- La Planificación Nacional, Pasado, Presente y Futuro, Revista Planificación No. 31, CONADE, Quito, Julio, 1998.
- MATUS, Carlos, Planificación, Libertad Y Conflicto, Fundamentos de la Reforma del Sistema de Planificación en Venezuela, 1984.
- MEDINA V., Javier y otros, Funciones Básicas de la Planificación, Cuadernos del ILPES, No. 46, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2000
- Pontificia Universidad Católica PUCE, Documento de Planificación Facultad de Ciencias Económicas, 1990.
- Plan de Gobierno 2000-2003 “Por un Nuevo País”, Vicepresidencia de la República-ODEPLAN, Agosto, 2000.
- Planificación Participativa y Descentralizada y Sistemas de Información, Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, Proyecto BID 900/SF-EC, Editorial AH, Quito, 2000.
- Proyecto de Elaboración de Planes de Desarrollo Provincial, Vicepresidencia de la República – ODEPLAN, Enero 2001
- Vicuña I., Leonardo, La Planificación en el Ecuador, Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional (CEN), 1987.
- Vicuña I., Leonardo, Política Económica del Ecuador, Dos décadas Perdidas (Los años 80-90), Escuela Politécnica del Ecuador ESPOL, Guayaquil, Mayo, 2000.

AUTORIZACION DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su Bibliografía, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada.

Quito, Junio de 2002

f) _____
LCDA. CRISTINA ULLAURI ENRÍQUEZ