

ANTECEDENTES SOBRE LA PLANIFICACION EN EL ECUADOR

Por Galo Salvador*

Junio 1988.

Más que el análisis de la situación de la planificación en este momento, que es a donde quiero arribar finalmente, voy a tratar de hacer una síntesis de la historia de la planificación en el país, puesto que es importante mirar retrospectivamente, el trabajo que se ha venido realizando a través de las diversas circunstancias políticas, sociales y económicas que ha vivido el país.

Planificación fue un término que en los años cincuenta era completamente nuevo, no aceptado por el Gobierno y, en general, por los grupos organizados del país. Poco a poco ha ido abriéndose campo a través del tiempo, y hemos llegado a una situación como la actual, en que la planificación es ya aceptada como una función básica de gobierno, y como veremos en mi exposición, el Consejo Nacional de Desarrollo, que es el ente planificador, es parte ya de la Constitución Política del Estado, así que se ha dado en el tiem-

*/ Actualmente Director General del Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE.

po un cambio, que quiero relatarles en esta exposición.

Voy a mencionar algunos antecedentes anteriores a 1954, previos a la creación de la Junta Nacional de Planificación, como ente planificador en el país.

Algunas de las investigaciones que se han realizado, determinan que prácticamente podemos hablar del año 1933 como el inicio en el país, de ideas sobre planificación, y así tenemos como el Ministro de Hacienda de ese entonces, don Victor Emilio Estrada, presenta a consideración del Presidente de la República y del país, un plan que se llamó en honor al autor, "Plan Estrada".

Posteriormente, en diferentes años, van creándose: el Consejo de Economía Nacional en el año 1935, en 1943 el Consejo de Economía, en 1944 la Comisión Técnica de Economía; en 1946, constitucionalmente, de nuevo el Consejo Nacional de Economía. Con estos diferentes nombres que fueron adoptando Entes que podrían considerarse de algún modo, antecesores a la Junta Nacional de Planificación; nombres consignados en las diferentes constituciones o leyes que rigieron al país en esos años. El continuo cambio político de estos años fueron también creando, muchas veces, un Ente con nombres parecidos, que les asignaba como funciones, elaborar planes o programas de desarrollo.

Durante todos estos años se formularon planes, así llamados, aunque realmente no fueron de carácter integral como los que estudió y realizó después la Junta de Planificación; fueron realmente programas de mediano o corto plazo que trataron de enfocar determinados aspectos sectoriales o nacionales, ligados al problema político-social y económico del momento. Como hemos señalado, durante varios años, con diferentes nombres funcionó el Consejo Nacional de Economía, o el Consejo de Economía Nacional, o el Consejo de Economía, o la Comisión Técnica de Economía. Todos ellos trataron programas que, sin ser integrales, enfocaron los

problemas y las soluciones a determinados aspectos coyunturales de la época.

Creo que es importante mencionar el trabajo que a comienzos de los años cincuenta, hizo la Comisión Económica para América Latina, CEPAL. Del resultado del estudio, que fue uno de los primeros trabajos que hizo la CEPAL en América Latina, surgió un documento sobre el desarrollo económico de Ecuador, que constituyó un análisis bastante completo de diagnóstico del país y de su situación, y daba algunos lineamientos de lo que podía hacerse en los siguientes años para encauzar mejor la economía del país. No podríamos hablar de que este documento sea realmente un plan, más fue un diagnóstico bastante integral, bien elaborado. Este documento produjo un impacto muy importante, abrió el cauce para la organización de una entidad planificadora en Ecuador.

Hay otra circunstancia que lleva a la creación de la Junta Nacional de Planificación, y es el tratar de obtener financiamiento externo para sus programas de desarrollo. Con la creación y operación del Banco Mundial, un pedido hecho por el país a ese banco para el financiamiento de un programa vial, determinó que entre los condicionantes para la aprobación de este préstamo, tenía que organizarse en el país un ente, que pueda desarrollar los programas y evaluar la ejecución, para que esos dineros sean bien invertidos.

En el año 1954, con un Decreto Ley de Emergencia, frente a este condicionamiento del Banco Mundial, se dio paso a la creación del Ente planificador y coordinador. El Banco Central fue también uno de los organismos que auspició la creación de la Junta Nacional de Planificación, puesto que financió sus primeros presupuestos, inclusive, prestó a tiempo completo a varios de sus técnicos para que iniciaran las labores de planificación.

Este Decreto conforma la Junta de Planificación con nueve miembros, de los cuales tres eran Ministros de Estado: de Economía,

Tesoro y Obras Públicas; un vocal del Consejo Nacional de Economía; los Gerentes del Banco Central del Ecuador y del Banco Nacional de Fomento, y 3 ciudadanos de prestigio, con experiencia en problemas económicos y financieros designados por el Presidente de la República; de estos tres ciudadanos se elegía al Presidente de la Entidad.

En la sesión de 7 de Julio de 1954, se aprueba el esquema de su organización técnico-administrativa, con la siguiente conformación: un departamento técnico con las siguientes secciones: agricultura y colonización; industrias y energía; transportes y comunicación; bienestar y estadística; se adiciona en corto plazo una sección de estudios generales y una de presupuestos. Tiene también una Secretaría con la sección de información.

Las funciones que se asignan a la Junta desde su creación, fueron amplias y ambiciosas:

- a. Formular proyectos de planes generales tendientes a conseguir y promover sistemáticamente el desarrollo económico del país;
- b. Formular proyectos encaminados a coordinar los planes de inversión;
- c. Recomendar la relación a que debe sujetarse la ejecución de los diversos proyectos dentro de la planificación general aprobada;
- d. Aconsejar la forma adecuada de financiamiento para la ejecución de los planes generales y parciales;
- e. Verificar el cumplimiento de cada etapa del plan o planes de ejecución y de cada proyecto específico;
- f. Colaborar con la Junta Monetaria en la consecución de la necesaria coordinación de la política monetaria del Banco Central, con la política económico-fiscal del gobierno de la República;
- g. Formular recomendaciones, cuando en el campo político-fis-

- cal, sea necesario proceder a un reajuste;
- h. Recomendar al Gobierno de la República, o a las entidades de derecho público o de derecho privado, según el caso, los reajustes institucionales y administrativos que sean necesarios para la mejor realización de los programas de inversiones; e,
 - i. Formular recomendaciones generales en los órdenes fiscal y administrativo, de previsión social y trabajo, crediticio, monetario, cambiario, etc., para alcanzar su necesaria y conveniente coordinación, y procurar así un mayor grado de bienestar social.

Como constitucionalmente existía el Consejo Nacional de Economía, el artículo 11 de la Ley constitutiva de la Junta Nacional de Planificación, establece también la relación que debe existir entre el Consejo Nacional de Economía y la Junta Nacional de Planificación, que se creaba con Decreto Ley de Emergencia.

Igualmente se establece que cuando se trata de proyectos de leyes que pretenden establecer nuevas instituciones a base de impuestos, tasas y otra clase de contribuciones de carácter público, o supriman o refundan las existentes, deberá proceder el dictamen de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

La Junta fue creada como organismo asesor, sin funciones ejecutivas ni legislativas, se le asignó como tarea fundamental la formulación del Plan General de Desarrollo Económico, al mismo tiempo que la coordinación de los planes en ejecución o estudio. Esto es muy importante recalcar, que esta entidad que se creó en 1954, realmente sus funciones eran solo de un organismo asesor.

¿Cuáles los principales cambios que se han dado en la estructura de la Junta, para llegar a lo que es ahora el CONADE?

En agosto de 1961, un cambio importante se opera en la estructu-

ra de la entidad y en su relación con la organización administrativa del Estado:

- a. Se coloca a la Junta Nacional de Planificación como organismo asesor del poder público y directamente a la Presidencia de la República, o sea un cambio muy importante, al colocar a la Junta de Planificación cerca de la Presidencia de la República, o sea un cambio muy importante, al colocar a la Junta de Planificación cerca de la Presidencia de la República, y además de la formulación, se le encarga el control de la ejecución de los planes para el desarrollo del país y la coordinación de la política económica. Se le había dado la función de elaborar planes, pero no tenía realmente la función de control de la ejecución.
- b. Se incluye en su Directorio a los demás Ministros de Estado como asesores. Habíamos visto que solo habían tres Ministros, y se incluyen a los demás ministros, con voz y con voto en los asuntos concernientes a sus respectivos ministerios. Cuando se trataba de los programas relativos a un ministerio, tenía que estar presente el Ministro para asesorar y para analizar y aprobar los planes que se habían elaborado.
- c. Se establece una diferenciación entre la Junta Nacional de Planificación como entidad regida por su Directorio y los Departamentos Técnico y Administrativo que conforman la Secretaría General de Planificación Económica, que es dirigida y representada por el Presidente. Este es otro aspecto bien importante, pues a través del tiempo, hemos visto cómo esta división entre el Directorio de la Junta Nacional de Planificación y la Secretaría Técnica, iba a permitir a esta Secretaría tener siempre en sus dictámenes criterios técnicos alejados del aspecto político. El Directorio era el organismo político que podía acoger, revisar, o cambiar aquellos dictámenes que la Secretaría General de Planificación presentaba.

- d. Se establece 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, a la preparación de los programas de acción, presupuestos y evaluación; o sea desde el año 1961, ya se comenzó a vislumbrar la posibilidad de establecer un sistema nacional de planificación, que permita que no sea el organismo planificador solamente el que haga los planes, sino que intervengan también los ministerios. Luego, vamos a ver cómo en el futuro, van integrándose también departamentos de programación en otras entidades y empresas públicas, que son las que apoyan actualmente el trabajo de planificación.
- e. Se dan atribuciones más amplias a la revisión de las proformas presupuestarias que los ministerios deberían entregar a la Comisión Técnica de Presupuesto. Esto, en los actuales momentos ya no lo hacemos, porque está directamente a cargo de la Dirección Nacional de Presupuesto; sin embargo, intervenimos indirectamente, porque preparamos los programas de inversión de cada año. En este momento por ejemplo, estamos trabajando en grupos conjuntos con el Ministerio de Finanzas, que es el responsable, y llama a las entidades para revisar los presupuesto del siguiente año.
- f. Se establece la consideración y aprobación de la Junta como requisito previo para la tramitación de las solicitudes de financiamiento externo, asunto muy importante por los acontecimientos recientes que todos ustedes conocen.
- g. Se da a la Junta la facultad de comprobar el cumplimiento de las diversas etapas de los planes y tomar las medidas más aconsejadas para su efectivización, o sea la evaluación y seguimiento del plan;
- h. Se le asigna la preparación de los programas de largo y corto

plazo de asistencia técnica externa y la obligación de ser informada de todas las ofertas y solicitudes de asistencia técnica. Actualmente el CONADE tiene la Secretaría de Asistencia Técnica Externa y hay un Comité que define esos programas, en donde intervienen el Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Finanzas.

- i. Se establece que la Junta actuará como organismo asesor técnico del Consejo Nacional de Economía;
- j. Se extiende la asesoría de la Junta Nacional de Planificación a la empresa privada, otro aspecto importante, porque la Junta nació como organismo asesor del sector público. En el año 1961 se extienden también sus funciones como asesora del sector privado, para orientar y promover la inversión en pro del desarrollo del país y para estudiar y elaborar proyectos.

El año 1969 marca también una etapa en la vida de la institución, muy distinta al cambio operado en 1961. Se le suprimen varias de sus atribuciones y se le quitan varios mecanismos de acción que le permitían ejercer funciones de dirección y control en la ejecución de los programas. Hasta 1971, tuvo la Junta que retrotraerse en sus funciones hacia afuera, y ese período sirvió a la institución para evaluar, primero la realización del primer quinquenio del Plan 1964-1973, planear determinadas revisiones en el documento "El Desarrollo del Ecuador 1970-73", que era la segunda parte del Plan Decenal, y realizar, con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económico-Social un documento de gran trascendencia: "Bases para una Estrategia de Desarrollo en el contexto de una Integración Subregional".

En este período es donde se disminuyeron muchas de las atribuciones que fueron el cambio esencial del año 1961. Ustedes pueden políticamente recordar la campaña del entonces candidato presidencial, Dr. Velasco Ibarra, que ofreció inclusive suprimir a la Jun-

ta Nacional de Planificación; pero una vez que asumió el poder, felizmente no cumplió su ofrecimiento, y lo que hizo es quitarle varias atribuciones de las conquistas del año 61.

Estos, los antecedentes, y dado el corto tiempo que dispongo, creo que no cabe ahondar más en este aspecto. Lo que sí quiero hacer notar, es cómo las instituciones, los trabajos, los planes, los programas, van también conformándose dentro de un contexto político, económico y social, y es así como tiene que mirarse el trabajo y el desarrollo que se ha logrado en este campo.

El Organismo actual consta en la Constitución de la República, aprobada por plebiscito y vigente desde 1979, que crea el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, en reemplazo de la Junta Nacional de Planificación.

El Consejo Nacional de Desarrollo es una entidad de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y fondos propios y autonomía administrativa conforme a esta ley; tiene su domicilio en la ciudad de Quito, y puede establecer unidades técnico-administrativas en cualquier ciudad del país. Actualmente, y desde hace algunos años, tenemos una Dirección Regional en Guayaquil, y no se han creado otras instituciones ligadas al CONADE en otras ciudades. Son entidades adscritas al Consejo Nacional de Desarrollo, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC; el Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT.

El CONADE está integrado por los siguientes miembros: (aquí les ruego notar la diferencia de la constitución inicial). El Vicepresidente de la República, quien preside el CONADE; cuatro Ministros de Estado designados por el Presidente de la República; un delegado del Congreso Nacional; el Presidente de la Junta Monetaria, un representante por los Alcaldes y Prefectos Provinciales, o sea de las entidades seccionales; un representante de los tra-

bajadores organizados; un representante de las Cámaras de la Producción y un representante de las Universidades y Escuelas Politécnicas. Tenemos ahora una conformación del Directorio del CONADE más amplia y mejor estructurada, tomando en cuenta a los más importantes grupos organizados del país.

Son funciones del CONADE:

- a. Fijar las políticas generales económicas y sociales y de población (aquí hay un cambio importante, antes, la Junta de Planificación no tenía como función fijar las políticas de población), de acuerdo a las orientaciones generales establecidas por el Presidente Constitucional de la República. Estas políticas deberán considerar prioritariamente el desarrollo de los sectores agropecuario, minero y la indispensable descentralización económica y administrativa del país;
- b. Establecer los lineamientos generales a los que debe someterse la planificación económica y social y la política de población;
- c. Elaborar los planes de desarrollo y sus reformas y someterlos a la aprobación del Presidente de la República;
- d. Proponer las modalidades y recursos necesarios para el financiamiento de los planes nacionales, regionales y provincias de desarrollo, dando especial énfasis a la corrección del desequilibrio que en este campo existe en todo el país;
- e. Recomendar las prioridades del gasto del Gobierno Nacional y de las demás entidades y organismos del sector público;
- f. Determinar las políticas generales de la asistencia y cooperación externas y adecuarlas a las necesidades de los planes de desarrollo;

- g. Emitir dictamen previo a la creación de organismos regionales de desarrollo;
- h. Emitir informes sobre los proyectos, programas y convenios relativos a la integración económica regional o fronteriza en que participe el país;
- i. Señalar pautas y requerimientos de información para la mejor elaboración, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo;
- j. Aprobar los planes operativos, medidas coyunturales, programas y proyectos específicos que permitan alcanzar las metas contempladas en los planes de desarrollo;
- k. Coordinar con los organismos del Régimen Seccional, las organizaciones empresariales, laborales y sociales, el Consejo de Seguridad Nacional, así como las universidades y escuelas politécnicas, la ejecución y evaluación de los planes de desarrollo;
- l. Elaborar los proyectos de reglamentos de carácter general a esta ley y someterlos a consideración del Presidente de la República (existe un reglamento que especifica mejor todas estas labores);
- m. Aprobar la proforma de presupuesto del CONADE;
- n. Designar sus representantes a los organismos que por ley le corresponda (más adelante vamos a ver en qué organismos está representado el CONADE);
- o. Arbitrar las medidas correctivas necesarias a fin de evitar la proliferación de programas paralelos y el consecuente desperdicio de recursos humanos, materiales y financieros;

- p. Determinar la regionalización del país para efectos de planificación y desarrollo; y,
- q. Las demás que por ley le corresponda.

El Consejo Nacional de Desarrollo, dice la ley, contará para su funcionamiento, con las unidades técnicas y administrativas que determine esta ley y su reglamento orgánico y funcional.

Hasta aquí, un poco de la historia y de cómo hemos arribado a lo que es ahora el Consejo Nacional de Desarrollo, que es tan solo la continuación del organismo anterior, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación.

Dentro de la Ley también se establece el sistema nacional de planificación, que dice lo siguiente:

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

en las entidades y empresas del sector público funcionarán oficinas de planificación y programación bajo la dependencia jerárquica de la autoridad administrativa correspondiente, pero funcionalmente coordinadas con el Consejo Nacional de Desarrollo, respetando las autonomías específicas que consagra la constitución política y las leyes.

— El artículo 14 de la Ley habla de las principales funciones de las oficinas de planificación y programación, justamente de las entidades que hemos hablado anteriormente, y dice:

- a. Preparar planes, programas y proyectos sectoriales de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y a los instructivos técnicos que imparta el CONADE. Esto resulta muy importante puesto que, como les decía, originalmente, fue la Junta Nacional de Planificación, la que, solicitando el apoyo de los organismos ejecutores, pudo elaborar el primer Plan Nacional de Desarrollo; ahora la planificación fluye básicamente de los organismos ejecutores, quienes plantean sus programas sectoriales, los cuales los coordina y concatena el CONADE, y los regresa una vez que ha revisado y determinado las posibilidades de ejecutar esos programas en el contexto global de las posibilidades físicas y financieras del país.
- b. Para estos organismos también está la evaluación periódica en sus respectivas áreas de ejecución, de los planes y programas de desarrollo, esto en coordinación con el CONADE.
- c. Coordinar las relaciones técnico—administrativas de los ministerios, entidades y empresas con el CONADE; y,
- d. Las demás contempladas en la Ley y sus reglamentos.

El artículo 15 establece un aspecto muy importante. En todas las provincias se formarán comités de desarrollo que funcionarán

como organismos consultivos y de coordinación del CONADE. Estarán integrados por el Gobernador, el Prefecto Provincial, los Alcaldes y Presidentes de los Concejos Municipales o sus representantes, los directores ejecutivos de los organismos de desarrollo de las provincias en las que hubiere, un delegado de la UNE provincial, un delegado por las federaciones provinciales de los trabajadores, uno por las organizaciones provinciales y de artesanos, un delegado por las organizaciones provinciales de campesinos e indígenas reconocidas legalmente, uno por las Cámaras de la Producción, uno por las Universidades y Escuelas Politécnicas con sede en la provincia y un delegado del Presidente del CONADE. Estos comités estarán presididos por el Prefecto Provincial.

Hasta el momento, sólo ha sido posible organizar y poner en funcionamiento un solo Comité de desarrollo provincial, es el caso de la provincia de Tungurahua; se hizo también el esfuerzo de organizarlo en la provincia de Esmeraldas, pero fracasó ese intento. Para la planificación y la mejor coordinación del sistema nacional de planificación hacia el futuro, va a ser muy importante, porque de estos comités van a salir las inquietudes, las ideas, los proyectos, las cosas que hay que hacer en cada una de estas jurisdicciones provinciales, y que podrían ser involucradas dentro de la planificación global y nacional.

Hemos tenido hace poco un seminario con todos los prefectos provinciales para tratar entre otros, este aspecto, y para resumir sus conclusiones, manifiestan que estos comités tienen que organizarse pero, posiblemente, hay que darles una estructura mucho más operativa. Parecería que en la forma que están ahora definidos, no tendrían la operatividad apropiada, así que la recomendación, es que se busque la activación de los comités, dando participación a todas las entidades, pero organizándolas en grupos por sectores de actividad.

El problema principal ha sido el político. En la elección pasada, o

sea la del actual gobierno, las elecciones seccionales fueron ganadas por los partidos antagónicos, y casi todos los consejos provinciales y municipios estuvieron en manos de la oposición, por lo que, en alguna medida, la no organización de estos comités, se ha postergado debido a la discrepancia de orden político.

En el sentido de mejor coordinación, y de tener realmente una persona con suficiente poder ligada al ejecutivo, desde el punto de vista de planificación, me permitiría pensar que hubiese sido mejor que estos comités estén dirigidos por el gobernador que es el representante del Presidente de la República en cada provincia. Desgraciadamente, el Congreso estableció que debía ser más bien el prefecto provincial, quizá desde el punto de vista operativo, puesto que en la prefectura provincial está organizado el departamento de planificación y programación, que sería el ente que estaría en mejor posibilidad de ejecutar o de estructurar este tipo de sugerencias, ideas, proyectos y programas para enviarlos al CONADE.

En el futuro inmediato, con el nuevo gobierno, este aspecto político va casi a eliminarse, puesto que ahora tenemos en los organismos seccionales y provinciales, en la mayoría de ellos, al grupo político que va a entrar en funciones el 10 de agosto próximo, o sea que estos comités van a poder organizarse y a desempeñar la función que está determinada en la Ley; quizás habría que buscar una forma más operativa para que puedan organizarse apropiadamente, revisando o tomando las iniciativas de toda la provincia, para que sean trasladados a un organismo central que podría ser el departamento de planificación de los Consejos Provinciales, y luego sean coordinados con el CONADE, que tiene en esos comités un delegado.

Las entidades y organismos del sector público deberán presentar al Consejo Nacional de Desarrollo, estudios, planes, programas, proformas de presupuesto que éste les solicite para el cumplimiento de sus funciones. El Consejo Nacional de Desarrollo dará su coo-

peración al Congreso Nacional, a sus comisiones legislativas y al Consejo de Seguridad Nacional, realizando los estudios y presentando los informes que soliciten.

Observamos que la Ley define perfectamente lo que es el organismo planificador, ahora CONADE, y cómo se conforma el sistema nacional de planificación, que ya no es el trabajo que inicialmente tuvimos que hacer en el organismo central de planificación, sino más bien un trabajo que fluye de los organismos ejecutores, de las entidades regionales y seccionales hacia el CONADE, lo encuadra dentro de un marco global y lo presenta para discutirlo y aprobarlo en el Directorio del Consejo Nacional de Desarrollo, y para su aprobación final por parte del Presidente de la República.

Pasemos a ver en forma muy suscita, las funciones de coordinación.

Siempre he sostenido que estas funciones han sido mantenidas por la entidad a través de sus representaciones. El Consejo Nacional de Desarrollo y anteriormente la Junta Nacional de Planificación, está realmente involucrado casi en todos los organismos del Estado. Hay varios niveles en que tenemos que actuar:

- a. La función de coordinación con las entidades del gobierno central, y desde ese punto de vista por ejemplo, el CONADE tiene su representación en la Junta Monetaria, en el Banco Ecuatoriano de Desarrollo, Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional, Junta Nacional de la Vivienda, Instituto de Investigaciones Agropecuarias, Consejo Nacional de Energía, etc.;
- b. En un segundo nivel, también tiene representación el CONADE en las empresas públicas, y para citar las principales: en los directorios de CEPE, INECCEL, INERHI, IETEL, INEMIN, IEOS, etc., que son empresas del Estado que tienen que ver

con los programas de hidrocarburos, electrificación, riego, telecomunicaciones, minería, agua potable y alcantarillado;

- c. En otro nivel, también tiene representaciones en las entidades regionales y seccionales: la CEDEGE, el CRM, el CREA, el INGALA, el PREDESUR, el INCRAE, y es a través de estas representaciones que el CONADE cumple las funciones de coordinación, puesto que estando en sus órganos directivos, en donde se toman las decisiones, es allí donde están estos representantes para seguir los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y realizar la función de llevar a las entidades el dictamen de lo que debe hacerse, siempre en coordinación y ligamen al Plan.

Otra función de coordinación más estrecha tenemos con las entidades seccionales. Parte sustancial en el cumplimiento equilibrado de las funciones del Estado, les corresponde a los organismos del régimen seccional; su participación e identificación, priorización, programación de proyectos de planificación regional es imprescindible. El Consejo Nacional de Desarrollo conforme las disposiciones de Ley, ha desarrollado y mantenido múltiples relaciones y actividades con estos organismos en áreas tan diversas, como asistencia técnica, capacitación, administrativo-financieras, formulaciones presupuestarias, consultas, aprobación de reglamentos, asesoramiento en la elaboración de ordenanzas, informes de prioridad y capacidad económica sobre proyectos de inversiones a financiarse mediante crédito.

El CONADE mantiene actualizado el manual de presupuesto por programas para Consejos Provinciales, Municipios y Empresas Municipales. La Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo, conforme a las disposiciones legales y sus políticas institucionales, permanentemente refuerza sus relaciones con los organismos del régimen seccional, consejos provinciales y municipios, a través de múltiples actividades técnicas, como

dictámenes, cooperación técnica, capacitación, absolución de consultas y estudios específicos.

Es muy importante la labor que desarrollamos con las entidades seccionales desde el punto de vista que tenemos que aprobar los presupuestos de esas entidades; en este sentido desarrollamos la labor de definir apropiadamente los ingresos que esas entidades tienen y la posibilidad de que esos ingresos sean bien invertidos.

Pasemos a otro aspecto. Los planes, programas y proyectos que ha elaborado tanto la Junta Nacional de Planificación como el CONADE los he tratado de sintetizar en cuatro grandes grupos:

El primer grupo corresponde a los planes y estrategias de largo plazo, dentro de éstos cabe mencionar: el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973, que fue elaborado en 1963 y aprobado en 1964; en 1970 la Estrategia para la Integración Subregional; en 1968 y 1979, los Planes Ecuatorianos para el Desarrollo de los Recursos Humanos; en 1977, la Estructura del Espacio Ecuatoriano y la Propuesta de Regionalización, y en 1970, la Estrategia de Desarrollo hasta el año 2000; en 1984 también hicimos un trabajo de Lineamientos de una Estrategia para el Desarrollo. Todos éstos han sido documentos que tratan de visualizar en el largo plazo, lo que el país debería o podría hacer, o sea una imagen-objetivo de futuro, que es muy importante tener con miras a la elaboración de lo que son luego los programas de gobierno, que normalmente son planes de mediano plazo.

Esto quisiera recalcar: hemos hecho a través del tiempo, trabajos de planificación de muy largo plazo. Muchos de estos documentos no salen a la luz, al conocimiento general, puesto que se trata de previsiones sujetas a factores cambiantes, que son muy importantes porque sirven de pauta y orientación de lo que se hará luego en los planes de mediano y corto plazo; así que, si bien estas estrategias y planes de largo plazo no son aprobados, sirven para dar este

marco importante de futuro, que permite delinear los programas de mediano plazo.

Los planes de desarrollo aprobados han sido: el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973, éste fue de 10 años y el primer plan de carácter integral; tenía una división muy marcada de dos quinquenios, o sea que este Plan General tuvo también dos planes de mediano plazo; luego el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977, o sea, es el que empató con el Plan General de Desarrollo 1964-1973; luego tenemos el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1980-1984. Entre 1978 y 1980 tenemos un vacío ligado al problema político que vivió el país en esos años, el cambio de mandos en la dictadura militar; y, finalmente, el plan vigente que es el Plan General de Desarrollo 1985-1988 que termina en diciembre de este año.

Estaríamos en este momento preparándonos con el nuevo gobierno, para trabajar el próximo plan que tendría, asimismo, una duración de cuatro años, o sea de 1989 a 1992. Estos planes de mediano plazo, que son los últimos que se han realizado, están ligados a la duración de los períodos constitucionales puesto que, como vamos a ver más adelante, estos planes deben tener como base los lineamientos que cada gobierno establece para ese plan y la visión del desarrollo económico-social que quiere imprimir a su administración.

Hemos hecho trabajos en otro nivel, el de los planes regionales y provinciales. Ya, desde 1955, o sea un año de creación de la Junta, hicimos el Estudio Económico sobre Azuay y Cañar; en 1962, el Plan Carchi; en 1965, el Programa de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriano; en 1971, el Plan Loja y el Plan de Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas, en coordinación con CEDEGE; en 1974, el Diagnóstico y Plan para la provincia de Chimborazo y el Estudio Socio-Económico para la provincia de Bolívar; en 1975, el Programa de Inversiones de Cotopaxi y el

Plan de Conservación y Desarrollo Selectivo para la provincia de Galápagos; en 1978 el Plan Regional de Desarrollo para la Región Seis, Azuay, Cañar y Morona Santiago; en 1984 el Plan de Desarrollo de la Región Uno, que corresponde a Esmeraldas, Carchi e Imbabura, con el apoyo de la OEA; en 1988, estamos presentando el Plan de Desarrollo conservacionista de la provincia de Galápagos, y que sería un segundo plan que hacemos para dicha provincia que, por sus características exclusivas, es también un plan muy especial.

En otro nivel, también hemos trabajado en los planes de desarrollo urbano, desarrollo rural y urbano-rural; por ejemplo, trabajamos en el Plan de Rehabilitación de las áreas marginales de Guayaquil en el año 1975; hemos hecho normas de urbanización para ciudades de 10.000, 40.000 y 100.000 habitantes y también para áreas metropolitanas, como es el caso de Quito y Guayaquil y, finalmente, se elaboran planes maestros de desarrollo, por varias de las entidades provinciales, aprovechando financiamientos que el FONAPRE ha dado para la realización de estos planes.

Hemos intervenido también a nivel de programas y proyectos sectoriales y multisectoriales. Normalmente los planes que se han elaborado incluyen programas y proyectos sectoriales pero, igualmente, a través del tiempo, hemos hecho planes y programas especiales. Por ejemplo en 1956, nos tocó realizar el primer Plan Nacional de Electrificación; luego, con la creación del INECEL, ellos han asumido la elaboración de sus planes.

Finalmente, también hemos intervenido a través del tiempo, en proyectos estratégicos. Por ejemplo, la Junta de Planificación y el CONADE hicieron los primeros estudios del proyecto Paute, que ahora es la base de la electrificación en el país; hicimos los estudios iniciales del proyecto Daule-Peripa, que también esta realizándose y que es también un proyecto de amplio desarrollo de una región del país; hicimos el proyecto de estabilización y recuperación de

tierras en áreas marginales de Guayaquil, proyecto que no fue aplicado, pero que hubiese significado el poder hacer el trabajo de rellenos con una tercera parte del costo, pues el estudio determinaba que con el sistema de relleno hidráulico, podía haberse ahorrado el país muchos millones de sucres. Hicimos también los estudios iniciales de los aeropuertos internacionales, no correspondiéndonos ejecutar los estudios de factibilidad o de diseño; hemos intervenido en los estudios de prefactibilidad que son los que han dado luego origen a los siguientes estudios ya realizados por los organismos especializados. Hicimos el estudio de la Refinería Estatal cuando el país dejaba de ser productor de petróleo en la Península de Santa Elena. Se había definido en el plan, que debía ser el Estado el que realizara la nueva refinería, e hicimos originalmente el estudio para localizarla en Guayaquil, puesto que íbamos a tener que importar petróleo, pero como en el plan original se había definido que se desarrollarían acciones de prospección petrolera, y habíamos establecido como meta, que el año 1973 íbamos a ser autosuficientes de petróleo, y se cumplió ese pronóstico, una vez que se definió en el año 1967 que teníamos petróleo en el Oriente, se cambió el esquema, pues ese petróleo debía salir hacia Esmeraldas, entonces cambiamos el estudio que originalmente hicimos de la refinería para Guayaquil y dentro de la política de descentralización, se definió la refinería estatal de Esmeraldas.

En la actualidad, ya tenemos el Fondo Nacional de Preinversión, que es el que está dedicado a apoyar financieramente los estudios de proyectos. El CONADE, en los últimos años, definitivamente ha dejado este campo, o sea iniciar estudios de proyectos estratégicos, puesto que ya existen otros organismos especializados que están creados para esa labor.

Quisiera mencionarles cuáles podrían ser, en términos generales, las fases en la elaboración de los planes y programas que realizamos, el proceso aplicado en los últimos planes de mediano plazo que viene realizando el CONADE para el período de cada gobier-

no.

Existe en su elaboración un proceso que con ligeras variaciones podría hablarse de ser el más generalmente aplicado.

- a. El Gobierno establece las bases políticas sobre las cuales se elaboran y aprueban los lineamientos para la elaboración del Plan. En el Plan 1973-1977 se denominó "Filosofía y Plan de Acción de Gobierno"; en el Plan 1980-1984 se denominaron "21 Bases Programáticas" y en el Plan 1985-1988, se denominaron "Lineamientos Generales para el Plan de Desarrollo"; en el nuevo Plan 1989-1992, existen ya los lineamientos del programa de gobierno de la Izquierda Democrática. Este es, diríamos, el marco de referencia que cada grupo político que llega al poder, que llega al gobierno, determina para la elaboración de los planes.
- b. Se requiere auscultar el pensamiento, las ideas y los proyectos de las diferentes regiones del país, mediante el contacto con sus fuerzas vivas o grupos más representativos de la sociedad de cada provincia, lo que constituye otra base primordial en la elaboración del Plan. En 1987, el CONADE ha realizado también una consulta nacional sobre los temas fundamentales del desarrollo, con el propósito de que las organizaciones más representativas de la estructura social y política ecuatoriana, en ejercicio de una real democracia participativa, den las respuestas que consideren adecuadas y permitan obtener la más amplia opinión sobre las posibles opciones de desarrollo a largo plazo del país; este es un insumo que servirá para la elaboración de los nuevos planes de mediano plazo. Acabamos también de realizar un seminario que se denominó "El Ecuador del futuro", cuyos planteamientos servirán también de base para la futura planificación.
- c. Dentro de estas fases de elaboración generales, tenemos la de-

finición de los grandes parámetros globales proyectados mediante modelos econométricos o de simulación, que establecen el marco de referencia sobre las posibilidades reales y financieras del país, este marco global determina también las posibilidades sectoriales y el alcance de los programas factibles.

- d. Del inventario de proyectos realizado, se requiere efectuar una priorización tanto sectorial como intersectorial para llegar a las metas derivadas del marco global.
- e. Elaboración, revisión y ajuste, conjuntamente con los ministerios y entidades ejecutoras de los programas y proyectos sectoriales, regionales y provinciales.
- f. Elaboración de los planes operativos que concreten, para cada año, los objetivos, acciones, metas físicas y financiamiento a cumplirse de acuerdo al plan de mediano plazo.
- g. Seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo. El Vicepresidente de la República, Presidente del CONADE, presenta anualmente al Congreso Nacional un informe sobre la ejecución de los planes.

He tratado de sintetizar cuáles han sido los planes y programas realizados, y cuáles los pasos que tenemos que dar para la elaboración de esos planes, o sea una metodología general de cómo hemos venido y seguiremos elaborando dichos planes. Hacia el futuro, la conformación de los Comités de Desarrollo Provincial, van a jugar también un papel importante dentro de estas fases de elaboración.

Un aspecto importante dentro de los planes, representa la priorización de proyectos, y éste es otro tema básico que conlleva ciertas

dificultades desde el punto de vista de priorizar proyectos intersectoriales. Sectorialmente resulta más fácil priorizar proyectos que son más o menos similares, que tienen un contexto igual. Por ejemplo, si tratamos de priorizar proyectos de la industria, definiremos muy fácilmente cuáles podrían ser proyectos de alta, de mediana o de baja prioridad, utilizando criterios, como las materias primas utilizadas, el personal ocupado, la inversión por ocupado, el costo de producción, el ahorro o generación de divisas, los efectos derivados del proyecto, el grado de tecnología del proceso de producción, la tecnificación de la mano de obra, la localización del proyecto, el mercado y competencia de producción; estos criterios en proyectos de un sector homogéneo, fácilmente se los puede calificar y ponderar, y se puede llegar a definir cuáles podrían ser proyectos de mayor prioridad frente a otros. En un mismo sector ya se trate de proyectos de educación, de riego, industriales o agrícolas, tratándose de proyectos homogéneos, resulta más fácil la priorización, pero es más difícil el tratar de priorizar intersectorialmente esos proyectos, si queremos por ejemplo, saber cuál es un proyecto de mayor prioridad para el país, si un proyecto social o un proyecto productivo y/o un proyecto de infraestructura; o si un proyecto de educación es más importante que una fábrica de cemento, y si ésta es más importante que un proyecto de riego, entonces, intersectorialmente la priorización resulta más complicada. En el CONADE hemos desarrollado un sistema de priorización intersectorial que, utilizando criterios cuantitativos y cualitativos, nos lleven a definir en alguna medida, cuál es la prioridad de proyectos en diferentes sectores. Por efecto del tiempo, creo que no sería factible tratar de ahondar más en este tema, pero existe un sistema que hemos venido desarrollando para poder priorizar proyectos intersectorialmente.

Quiero referirme ahora a los planes operativos, que sería la siguiente fase dentro de lo que hemos venido analizando.

Hacemos planes de mediano plazo que están ligados a lo que cada gobierno plantea dentro de sus lineamientos, y dentro del trabajo de planificación, también resulta muy importante el trabajo de los planes operativos. En el caso ecuatoriano, hemos venido desarrollando en los últimos años, planes operativos anuales, que sirven de orientación más concreta de lo que dicen los planes de mediano plazo; así que, definitivamente, la planificación operativa resulta para los organismos ejecutores de mucha importancia, porque les orienta más específicamente sobre lo que tienen que hacer en cada año, y esto también nos permite al final del año, evaluar qué es lo que se ha podido realizar de esos planes anuales, y finalmente evaluar todo el programa o el plan de mediano plazo. En este caso también se ha desarrollado una metodología que, fundamentalmente, está resumida en tres cuadros básicos: el primero se refiere a lo que debe hacer cada institución o entidad responsable de la ejecución de los programas en cuanto a políticas y acciones dentro del área; el segundo cuadro se refiere a los principales proyectos, metas físicas y acciones anuales, mientras que el tercer cuadro corresponde a las inversiones, gastos y financiamiento de los programas y proyectos, o sea que estamos llegando al nivel de decir a las entidades exactamente lo que tienen que cumplir en ese año.

Se establecen las metas y objetivos anuales, las acciones anuales que van a realizarse para cumplir esos objetivos y cuáles son los organismos responsables de cumplir esas acciones. Se definen cada uno de los proyectos con su localización, las metas físicas que se van a alcanzar, las acciones anuales que se van a desarrollar para cumplir esas metas físicas, igualmente las entidades responsables; y en cuanto a las inversiones y financiamiento, se define para cada uno de los proyectos, los organismos ejecutores con el financiamiento interno y externo. En el financiamiento interno se concreta los aportes del presupuesto del Estado, recursos propios, las transferencias y donaciones y el crédito interno, y en el financiamiento externo: el crédito, la asistencia no reembolsable que se recibe y la inversión directa extranjera. Este detalle nos permite

poder evaluar realmente su cumplimiento.

Hasta aquí he tratado de sintetizar la labor de planificación, que, como ustedes observan, ha tenido toda una trayectoria, todo un cambio a través del tiempo, vertiéndose críticas, a veces no suficientemente fundamentadas mirando ahora desde un ángulo de alcance parcial el tiempo pasado, cuestionando lo realizado antes. En alguna reunión, para analizar un trabajo de evaluación de los planes que había hecho la Universidad Central, les decía: tenemos que analizar apropiadamente las circunstancias políticas, económicas y sociales que ha vivido el país para, a través del análisis integral de estos aspectos, mirar los planes que se han realizado, el trabajo que se ha desarrollado, y tratar de ser objetivos frente a esas circunstancias. Las críticas oportunas son importantes y siempre se las ha tomado en cuenta, pero para criticar por ejemplo, el trabajo realizado hace 20 ó 25 años atrás, creo que es muy importante mirar las circunstancias políticas, sociales y económicas del país y relacionarlas con lo que se ha hecho, y valorar en su verdadera dimensión el camino recorrido.

Evidentemente, las críticas que hacemos ahora tienen que servir para efectos de mejorar o cambiar la planificación que viene hacia adelante. En este sentido voy a presentar finalmente, algunas conclusiones y recomendaciones, frente a la planificación y al trabajo que se ha venido realizando.

Un aspecto de mucha importancia para la mejor elaboración y ejecución de los planes, constituye la posición que debe tener el organismo planificador en relación con el Ejecutivo. Actualmente está dirigido por el Vicepresidente Constitucional de la República; sin embargo, por las experiencias obtenidas, parecería más apropiado que el organismo planificador se vincule directamente a la Presidencia de la República. En las últimas tres experiencias desde el año 1979, hemos visto con alguna pena, cómo las divergencias entre el Presidente y Vicepresidente han afectado al orga-

nismo planificador y a la planificación del país; creemos que esta nueva experiencia no ha dado resultado y que es necesario cambiar en algún sentido. Pienso, como sugerencia personal, de que el organismo planificador debe vincularse de nuevo a la Presidencia de la República, para que tenga el peso político y la dirección que necesita para que los planes de desarrollo se ejecuten y se cumplan.

Siempre será factible y necesario conseguir una mayor coordinación dentro del sistema nacional de planificación, con miras a que los planes puedan ser elaborados conjuntamente y que a la vez aseguren su mejor cumplimiento, o sea ir fortaleciendo mucho más el Sistema Nacional de Planificación para que los planes no sean, como muchas veces se ha dicho, del CONADE o de la Junta Nacional de Planificación. Se ha llegado a un punto en que los planes surgen de los organismo ejecutores, los coordina el CONADE, los pone dentro de un marco global y luego los transmite para su ejecución a los organismos, estableciendo las posibilidades reales de lo que el país puede hacer en esos años que se planifican.

De acuerdo a la Ley, la planificación es obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privado; éste es otro aspecto muy importante, los planes que realizamos realmente sólo son obligatorios para el sector público, pero tenemos todo un sector privado con el cual solo podemos hacer planes indicativos, y en esos planes indicativos, lo que debemos es manejar políticas, estructuras legales y administrativas, que propicien al sector privado a cumplir aquello que se planifica.

Desde este punto de vista tenemos una planificación, llamémosla mixta, en el Ecuador; no es la planificación central que es obligatoria para todo el Estado, sino que hay una división entre lo obligatorio del sector público, en alguna medida bastante relativo, y los planes indicativos del sector privado, los cuales hay que manejarlos, orientarlos a base de políticas, leyes, instituciones, etc.

Siendo obligatoria para el sector público, debería ser realizada y ejecutada en todo su contexto; sin embargo, por diversas circunstancias su cumplimiento es parcial. Podría establecerse, de ser factible, un sistema de sanciones por incumplimiento, para lo cual es muy importante el apoyo que deberían dar la Contraloría y Procuraduría de la Nación. Creemos que si un plan es aprobado por el Gobierno y es de cumplimiento obligatorio, una de las funciones importantes que podrían desarrollar la Contraloría y la Procuraduría, es justamente vigilar que esos planes y programas se cumplan.

Es necesario establecer un sistema para la inclusión de programas y proyectos extraplan, una condición básica debería ser que exista financiamiento remanente sin interferir los programas y proyectos constantes en el plan aprobado.

¿Qué ha pasado en los últimos años? Se ha realizado un Plan, se ha definido un financiamiento, pero ese financiamiento no se ha podido cumplir por problemas especiales. Hemos tenido la baja sustancial de los precios del petróleo, los problemas derivados del terremoto de 1987, y en cada una de estas circunstancias, el país perdió mil millones de dólares por los precios del petróleo, y mil millones de dólares por el terremoto al interrumpirse el transporte del petróleo por el oleoducto que es la "yugular" de la economía ecuatoriana; entonces, al no poder cumplir ese financiamiento, y además con los problemas de la mora en el pago de la deuda externa, lo primero que tiene que ejecutarse, además de los gastos emergentes de reconstrucción es aquello que está planificado,

Hemos revisado esa planificación cada año por efecto de estas circunstancias, pero no es dable que frente a toda esta planificación y priorización, se introduzcan programas o proyectos extraplan, muchos de ellos sin una debida evaluación. La recomendación que me permito hacer es que, tratándose de proyectos extraplan, deberían tener un financiamiento asimismo apropiado; pero, en circunstancias como las que ha atravesado el país, de no cumplir

ni siquiera lo planificado, resulta muy difícil introducir nuevos proyectos. Esto no quiere decir que la planificación sea una camisa de fuerza y que debe cumplirse a ultranza, para eso justamente son los planes operativos, los cuales cada año se analizan según las circunstancias que vive el país y se determina lo que puede o no hacerse, lo que puede recortarse y lo que debe postergarse; y por otro lado, si hay proyectos específicos importantes que por cualquier circunstancia ha olvidado la planificación, pueden ser introducidos, pero siempre que sean evaluados y financiados apropiadamente.

Para consolidar el Sistema Nacional de Planificación de mediano y corto plazo, se requerirá completar los departamentos de programas y proyectos de los ministerios y entidades públicas, mejorar la evaluación y oportunidad de los planes operativos y el estudio y evaluación de proyectos. Para dar cumplimiento a la ley vigente se requerirá completar la conformación de los Comités de Desarrollo Provincial que ya se han iniciado. Creemos que la coyuntura política nueva que tiene el país desde el 10 de agosto de 1988, va a permitir completar la conformación de estos comités.

Un aspecto de mucha importancia para la ejecución y cumplimiento de los programas y proyectos de los planes de desarrollo, constituye el revisar y aligerar el sistema de contratación pública que actualmente tiene un proceso muy engorroso y pesado. Todos hemos podido observar cómo los sistemas de contratación tienen trámites interminables, y muchas veces al llegar a una definición, comienzan las réplicas y las críticas, que suspenden o anulan las cosas que se han hecho durante mucho tiempo y que obligan a repetir todos esos trámites. Este es un problema vital dentro de la planificación y cumplimiento oportuno de los planes, programas y proyectos.

Dentro del campo financiero, un aspecto fundamental sería la compatibilidad entre los presupuestos y el plan de desarrollo, para

lo cual se debería generalizar la elaboración de los presupuestos por programas que faciliten el seguimiento, la evaluación y ejecución de los programas y proyectos. El CONADE tiene la obligación de presentar en el mes de mayo de cada año el programa de inversiones del siguiente año, para la elaboración del presupuesto. Hemos entregado este Plan el mes de mayo y en este momento estamos interviniendo con el Ministerio de Finanzas para la elaboración del Presupuesto General del Estado, que tiene que llevarse al Congreso para su aprobación. La obligación del CONADE está dentro de los programas de inversión, que serían los que se relacionan con el Plan Nacional de Desarrollo, los presupuestos de gastos corrientes, son de responsabilidad del Ministerio de Finanzas. El programa de inversiones que presentamos, el Ministerio de Finanzas lo acepta parcialmente, y debería ser acogido en forma completa, siempre que existan las posibilidades financieras. Por esto, mi recomendación es de que los programas de inversiones que realiza el Consejo Nacional de Desarrollo, que son tomados de los planes de mediano plazo, deberían ser aceptados en su totalidad por el Presupuesto General del Estado, dependiendo, naturalmente, de las disponibilidades financieras.

Muchas gracias por su atención.