

309.24/E16AI

v.1

Cedege

COMISION DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO
DE LA CUENCA DEL RIO GUAYAS
UNIDAD DE PLANIFICACION REGIONAL



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL



PLAN REGIONAL INTEGRADO DE LA CUENCA DEL RIO GUAYAS
Y LA PENINSULA DE SANTA ELENA

- Area Institucional -

Tomo I: El Sector Público y la Planificación

Julio 1983



900048385 - BIBLIOTECA CEPAL

I N D I C E

	<u>PAGS</u>
1. <u>INTRODUCCION</u>	1
2. <u>ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL ESTADO ECUATORIANO</u>	2
2.1. Descripción básica del Régimen Político y Ad ministrativo	2
2.2. El Plan Nacional de Desarrollo y la Inserción en el mismo de los Planes Regionales	9
2.3. Los Mecanismos Institucionales para la coor- dinación de los Programas de Acción Regional	11
3. <u>EL MARCO JURIDICO DE LA PLANIFICACION</u>	13
3.1. La Constitución Nacional	13
3.2. La Ley de Régimen Provincial	22
3.3. Ley de Régimen Municipal	24
3.4. Otras Leyes	30
4. <u>LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACION</u>	32
4.1. Antecedentes Históricos	32
4.2. El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)	35
4.3. Los Consejos Provinciales y los Concejos Mu- nicipales	37

	<u>PAGS</u>
4.4. Los Organismos Públicos	38
4.5. Organismos Regionales de Desarrollo	38
5. <u>LOS PLANES DE DESARROLLO</u>	40
5.1. Plan de Desarrollo 1960 - 1963	40
5.2. Plan de Desarrollo 1964 - 1973	41
5.3. Plan de Desarrollo 1973 - 1977	42
5.4. Plan de Desarrollo Vigente 1980 - 1984	42
6. <u>LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL PARA LA EJECUCION DE LOS PLANES DE DESARROLLO</u>	48
6.1. El Sector Público General	48
6.1.1. Articulación de las Entidades - Nacionales	49
6.1.2. Intervención funcional horizontal y vertical	51
6.2. Los sectores vinculados al mantenimiento, conservación y aprovechamiento de los Re- cursos Naturales Renovables	52
6.2.1. Sector Agropecuario	53
6.2.2. Sector de Recursos Naturales y Ener- géticos	60
6.2.3. Sector de Industria, Comercio e In- tegración	63
6.3. Organismos Regionales de Desarrollo	67

	<u>PAGS</u>
7. <u>ANALISIS DE LA SITUACION ACTUAL</u>	71
7.1. La Planificación	71
7.2. La Administración Pública Sectorial	73
7.3. Los Organismos Regionales	76
8. <u>PROPUESTAS DE ACCION</u>	82

1. INTRODUCCION

La organización del Estado para ejecutar y administrar programas derivados de la formulación de Planes de desarrollo, constituyen uno de los problemas más complejos de las administraciones públicas de nuestros países.

Factores tales como estructuras anacrónicas, desvinculación de los organismos planificadores con respecto a los ejecutores, inconsistencia financiera y presupuestal, ausencia de mecanismos de coordinación sectorial e intrasectorial, incapacidad administrativa y falta de articulación del gobierno central con el seccional, traen como consecuencia que la administración pública se convierta en un serio condicionante para la formulación y aplicación de políticas de desarrollo y planificación.

Ante estas circunstancias, es evidente que en forma paralela al estudio de la problemática del desarrollo económico y social se analice también la estructura del Estado, su interrelación institucional y las leyes que la norman, para propiciar las condiciones que las proyecciones del cambio exigen.

El presente estudio tiene por objeto describir la Organización Institucional del Estado Ecuatoriano, el marco jurídico de la planificación y los organismos encargados de la formulación de los planes y de su ejecución, con el fin de identificar la problemática básica y presentar algunas sugerencias que faciliten una readaptación del sector público hacia la concepción moderna de la administración para el desarrollo.

2. ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL ESTADO ECUATORIANO:

2.1. Descripción básica del Régimen Político y Administrativo:

El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario. Su gobierno es republicano, electivo, responsable y alternativo. 1/

La función primordial del Estado es fortalecer la unidad regional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. 1/.

Para desarrollar esta función, se ha configurado una estructura - político-administrativa, con las siguientes características:

a. Estructura política:

El país se organiza a través de los poderes ejecutivo, legislativo y jurisdiccional con los responsables, las competencias y las atribuciones que se indican en el Cuadro N° 1.

1/ Constitución política vigente desde el 10 de Agosto de 1979.

CUADRO # 1

ESTRUCTURA POLITICA

Nº	FUNCION	RESPONSABLE	COMPETENCIA	ATRIBUCIONES GENERALES
1	Ejecutiva	Presidente de la República Gobernadores (2) Jefes Políticos (2) Tenientes Políticos (2)	Nacional Provincial Cantonal Parroquial	Dirigir el Gobierno y adminis- trarlo, mediante la ejecución de leyes, planes y programas de desarrollo nacional y sec- cional.
2	Legislativa	Cámara Nacional de Representantes - Comisiones: . Civil y Penal . Laboral y Social . Tribut, fiscal, bancario y de presupuesto . Económico, agrario, indus- trial y comercio.	Nacional	. Expedir, modificar, derogar e interpretar las leyes . Interpretar la Constitución Nacional. . Establecer o suprimir impues- tos, tasas u otros ingresos públicos. . Fiscalizar la función ejecu- tiva. . Hacer e injuiciamientos po- líticos. . Aprobar o desaprobado trata- dos públicos y convenciones internacionales. . Conceder armistía por delitos políticos e indultos por de- litos comunes.
3	Jurisdiccio- nal	- Corte Suprema de Justicia - Cortes Superiores - Juzgados - Entidades Judiciales especiales - Tribunal Fiscal - Tribunal de lo Contencioso Administ.	Nacional Según circuns- cripción dada por la Ley	Administrar Justicia

(2) En representación del Presidente de la República.

b. Régimen administrativo:

El territorio del Estado es indivisible. No obstante, para los efectos administrativos se divide en Gobierno Central y Gobierno Seccional.

Al Gobierno Central, le corresponde llevar a efecto el proceso de conducción general de la actividad económica y social, así como, prestar los servicios públicos de interés nacional, sometiendo sus actos a las normas jurídicas establecidas en la Constitución Política y demás leyes atinentes.

El Gobierno Seccional, corresponde a cada una de las provincias, cantones y parroquias en las que se encuentra dividido el País.

En cada provincia hay un Consejo Provincial con sede en su capital, en cada cantón (Municipio) existe un Concejo Municipal. Los Concejales son elegidos por votación popular directa y tienen como función atender las necesidades de la respectiva circunscripción territorial.

En los Concejos Municipales de las capitales de Provincia y en las demás que reúnen los requisitos de Ley, hay un Alcalde de elección popular que preside el Concejo.

Los Concejos Provinciales y Municipales gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. La ley determina su estructura, integración y funcionamiento

c. Organismos del Estado:

Dentro del régimen administrativo ecuatoriano, para la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del Estado, se consideran como entidades del sector público:

- Los diferentes organismos y dependencias administrativas del Estado.
- Las entidades que integran la administración provincial o cantonal, dentro del régimen seccional.
- Las personas jurídicas creadas para la ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos, o para actividades económicas asumidas por el Estado y las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Las funciones que le competen al sector, son desarrolladas por una serie de entidades cuya clasificación puede ser observada en el Cuadro N° 2, que sigue a continuación.

Cuadro N° 2

ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO.

Nº	NATURALEZA	ORGANO		FUNCIONES BASICAS
		Presidencia de la República		- Ejercer la función ejecutiva y representar el Estado Ecuatoriano. - Dirigir la ejecución de leyes, planes y programas de desarrollo.
1	Dependencias administrativas del Ejecutivo - Central.	Vicepresidencia de la República		- Reemplazar al Presidente de la República - Presidir al CONADE -
		CONADE		- Fijar las políticas generales económicas y sociales - Elaborar los planes de desarrollo
		Ministerio (Secretarías de Estado)		- Despachar los negocios del Estado
2	Organismos Superiores del Estado.	Tribunal Supremo Electoral		- Dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral
		Procuraduría General del Estado		- Representar judicialmente el Estado
		Organismo de Control (3)	-Contraloría General del Estado	- Controlar el manejo de los recursos públicos.
			-Superintendencia de bancos	- Controlar el sector financiero
			-Superintendencia de compañías	- Controlar organización y manejo de compañías.

(3): Aunque no reconocido como Organismos del Estado, existe también un tribunal de garantías constitucionales que tiene como función básica, velar por la ejecución de la Constitución.

ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

Nº	NATURALEZA	ORGANO	FUNCIONES BASICAS
3	Dependencias administrativas.	- Consejos Provinciales - Concejos Municipales	-Orientar el desarrollo de la Provincia y del Cantón; y, -Procurar la vinculación con los organismos centrales.
		- Gobernaciones - Jefaturas Políticas - Tenientes Políticos	- Ser agente del Presidente de la República - Velar por la observancia de la constitución y la ley. - Promover el desarrollo
4	Entidades creadas por la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, la prestación de servicios públicos y el desarrollo de actividades asumidas por el Estado.	- Entidades adscritas a Ministerios - Empresas adscritas a Ministerios - Empresas adscritas a Entidades - Entidades adscritas a la función ejecutiva.	-Ejecutar los planes y programas que desarrollen la política correspondiente al Ministerio u órgano del cual dependen
		Organismos Autónomos	- Ejecutar planes y programas de desarrollo
		Organismos Financieros	- Financiar la obtención y concesión de crédito a entidades públicas o privadas para desarrollar la capacidad productiva.
5	Entidades creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos	Empresas Municipales	- Prestar servicios básicos a la comunidad a cambio de una tasa a precio

En conjunto, el sector público incluye un total de 1.198 organismos, distribuidos así:

Función Legislativa	5
Función Jurisdiccional	28
Función Ejecutiva	975
- Presidencia de la República	1
- Ministerio Público	1
- Organismos Contralores	3
- Organismos Financieros	6
- Ministerios	12
- Organismos de la Función Ejec.	4
- Entidades adscritas a la función Ejecutiva	7
- Empresas adscritas a Ministerios	16
- Entidades adscritas a Ministerios	42
- Empresas adscritas a Entidades	25
- Régimen seccional dependiente	
. Gobernaciones	20
. Jefes Políticos	118
. Tenientes políticos	720
Régimen Seccional Autónomo	158
Entidades autónomas	<u>32</u>
	1.198 (4)

(4) No incluye federaciones deportivas, ni cuerpos colegiales directivos calculados en 976, ni comités de coordinación interinstitucional.

FUENTE: Catastro de CONADE, 1981

2.2. El Plan Nacional de Desarrollo y la Inserción en el mismo de los Planes Regionales:

La Segunda parte del Tomo I, correspondiente a las "Políticas Generales y Política y Programación del Sector Público" del Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1984, plantea la necesidad de definir una estrategia de articulación espacial y desarrollo regional que considere, los siguientes aspectos:

- i. La necesidad de un desarrollo armónico;
- ii. Una adecuada ocupación y utilización del territorio en relación a las necesidades económicas y sociales y a las características y vocación de los suelos;
- iii. La comunicación entre las regiones y provincias;
- iv. La reducción del poder concentrador de las ciudades;
- v. La complementariedad entre diversos espacios territoriales; a través de:
 - La articulación entre espacios rurales con fines de integración y complementariedad de sus producciones económicas para lograr una mejor orientación de los flujos migratorios de la población.
 - Una mejor articulación entre espacios rurales y espacios urbanos con fines de consolidación de las actividades económicas y de fortalecimiento del intercambio social entre dichos espacios, mediante la

prestación de servicios, la complementariedad entre la producción - agrícola e industrial, y el mejoramiento de las condiciones sociales y la calidad de vida en el medio rural.

- La articulación entre centros urbanos para asegurar la calidad en la prestación de servicios especializados que le corresponda a cada uno de dichos centros, lo que permitirá frenar la preponderancia creciente del binomio Quito-Guayaquil, sobre los demás centros urbanos.
- La articulación de espacios urbanos internos de las ciudades de una cierta magnitud, con el propósito de que opere más adecuadamente una política de vivienda (en especial de tipo popular); se localice el desarrollo industrial en una forma conveniente en relación a los transportes y a la localización de la vivienda; se produzca en mejores condiciones de dotación de equipamiento y servicios; y, se creen mejores condiciones para el abastecimiento de bienes básicos (alimenticios - sobre todo) a la población).

Para los efectos anteriores se plantea una planificación regional que debe ceñirse a la estrategia regional-nacional que debe elaborarse. Esta circunstancia obliga a un fortalecimiento de las entidades regionales existentes en materia de Planificación y al establecimiento de mecanismos de coordinación y de concentración de políticas que aglutinen a los organismos de decisión y ejecución.

2.3. Los Mecanismos Institucionales para la coordinación de los Programas de Acción Regional:

Es evidente que un mecanismo estructurado y consolidado de coordinación de los programas regionales no existe. La forma de vinculación del Consejo Nacional de Desarrollo con los Organismos Regionales es a través de fomentar su inclusión en los Directorios y Consejos Directivos. Por otra parte, algunos Organismos Nacionales establecen seccionales en Regiones del País pero más con finalidades de satisfacer necesidades propias del sector correspondiente que con intenciones de propiciar un desarrollo armónico integrado.

Obviamente, la simple participación de representantes del CONADE, en Directorios y Consejos Directivos no asegura una acción efectiva de esa Entidad. Se constituyen en un voto más dentro del proceso para la toma de decisiones.

Adicionalmente, no existen mecanismos que interrelacionen las actividades de los organismos Nacionales, Regionales y Municipales, para procurar una evolución armónica.

Las circunstancias anteriores hicieron necesario que en el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, se plantearan como acciones específicas para el desarrollo regional, las siguientes (1)

(1): Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984. Tomo I, Página 16.

- Homogeneizar los términos de referencia de los actuales organismos regionales (CEDEGE, CREA, CRM, y PREDESUR).
- Coordinar la programación en aquellas regiones en las cuales aún no existen organismos regionales, hasta que se decida crearlos, contando con la participación de las entidades del gobierno nacional y seccional.
- Crear oficinas descentralizadas de CONADE en todas las regiones de planificación.
- Promover una coordinación interregional mediante la organización de comités de desarrollo regional, como medida para: armonizar los planteamientos globales con los que se propone a nivel de cada región; materializar la coordinación multisectorial en términos de uso del espacio: - preparar programas que abarquen más de una provincia-región.
- Promover una coordinación multisectorial orientada a lograr una acción integrada por parte del sector público en las distintas áreas de programación.

3. EL MARCO JURIDICO DE LA PLANIFICACION

3.1. La Constitución Nacional:

a. Desarrollo Constitucional:

A través de las distintas Constituciones que han configurado la norma superior del Estado Ecuatoriano, la Planificación ha sido un interés de los legisladores.

Las primeras constituciones (1830 a 1906) establecieron la necesidad de mantener un estrecho control sobre las recaudaciones y procurar un ordenamiento sobre el gasto público.

Posteriormente, a partir de la Reforma Constitucional de 1929, se da un contenido más profundo a la Planificación. Se ordena un Presupuesto Nacional elaborado con participación de los organismos encargados de su ejecución y se crean los Consejos Provinciales con fines de coordinar la acción municipal. Estos principios generadores de un proceso creciente de planificación, fueron la base para que la Constitución de 1945, se diera al Congreso la facultad de adoptar planes económicos generales y al Ejecutivo la atribución de dirigir la administración pública.

En la reforma de 1946, se crea el Consejo Nacional de Economía, para el estudio de los problemas económicos y la orientación de las finanzas del País y en 1967, se promulga una nueva constitución, ahora con los siguientes artículos: expresamente dedicados al planeamiento.

ART. 94: Planes de Desarrollo:

El Estado se obliga a velar por la eficaz utilización de los recursos nacionales y a promover el desarrollo ordenado y sostenido de

la economía. En consecuencia, sujetará su acción a un plan pluria
nual que comprende las medidas coherentes para alcanzar, con la par
ticipación de todos los habitantes, los fines concretos del Desarro
llo económico y del progreso social".

ART. 95: Equilibrio de los factores económicos:

Para cumplir lo dispuesto en el artículo anterior, el Estado procu
rará asegurar el equilibrio entre los diferentes factores de la -
economía: población, profesionales, empleos, capital y trabajo; -
tratará asimismo de obtener, mediante el perfeccionamiento de la -
técnica, de los servicios y del crédito, el menor precio y el ma -
yor salario compatibles con la justa recompensa de los otros facto
res de la producción".

ART. 96: Obligatoriedad de los planes:

Los planes a que se refiere este Capítulo una vez aprobados en -
la reforma establecida por la Constitución- tendrán carácter de -
obligatorio para el sector público, indicativo y orientar para el
privado"

ART. 235: La Junta Nacional de Planificación y Coordinación:

"Es el organismo encargado de planificar el desarrollo económico
y social del país y de coordinar sus actividades en estos campos.
Estará integrada en la forma que determine la Ley"

ART. 236: Son deberes y atribuciones de la Junta:

1. Elaborar el Plan General de Desarrollo Económico y Social de -

Nación, someterla a consideración del Presidente de la República y evaluar su ejecución.

2. Establecer, para la debida ejecución y cumplimiento del Plan General de Desarrollo, las directivas a que deben sujetarse las entidades públicas y semipúblicas en la elaboración de sus programas.
3. Integrar y coordinar dentro del Plan General de Desarrollo, los programas de acción preparados por las entidades de derecho público y por las semipúblicas.
4. Coordinar la cooperación técnica y la financiera exterior que se presenten a los organismos ejecutores del Plan General de Desarrollo.
5. Los demás que le confieren la Constitución y las Leyes".

b. Constitución Vigente:

En el año de 1979, entró en vigencia una nueva Constitución que relievó aún más la importancia de la Planificación y pretendió dar elementos para conducir al país a una era de libertad responsable y de justicia social" (5).

(5) Exposición de motivos para la presentación de la actual Carta Magna.

En efecto, la mencionada Constitución establece; entre otros:

- i. Una función primordial del Estado dedicada a promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes.
- ii. Un acotamiento a la asociación de estados con miras a la cooperación y a la integración económico-social de sus pueblos.

Para los efectos anteriores, regula la organización y el funcionamiento de la economía en los siguientes términos:

ART. 45: Disposición General:

La organización y funcionamiento de la economía debe responder a - los principios de eficiencia y justicia social a fin de asegurar - a todos los habitantes una existencia digna, permitiéndoles, al - mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo.

El desarrollo, en el sistema de economía de mercado, propende al - incremento de la producción y tiende fundamentalmente a conseguir - un proceso de mejoramiento y progreso integral de todos los ecuato rianos. La acción del Estado tiene como objetivo hacer equitati- va la distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad.

Se prohíbe, y la ley la reprime, cualquier forma de abuso del po - der económico, inclusive las uniones y agrupaciones de empresas - que tiendan a dominar los mercados nacionales, a eliminar la compe tencaí o aumentar arbitrariamente los lucros.

ART. 46: De los sectores de la economía:

La economía ecuatoriana funciona a través de cuatro sectores básicos:

1. El sector público, compuesto por las empresas de propiedad exclusiva del Estado.

Son áreas de explotación económica reservadas al Estado:

- a. Los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo y todos los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo;
- b. Los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones;
- c. Las empresas estratégicas definidas por la Ley.

El Estado ejerce sus actividades en las ramas empresariales o actividades económicas que, por su trascendencia o magnitud, puedan tener decisoria influencia económica o política y se haga necesario orientarlas hacia el interés social.

El Estado, excepcionalmente, puede delegar a la iniciativa privada el ejercicio de cualquiera de las actividades económicas antes mencionadas, en los casos que la ley establezca.

2. El sector de economía mixta, integrado por las empresas de propiedad de particulares en asociación con instituciones del sector público.

El Estado participará en empresas de economía mixta para promover la inversión en áreas en las cuales el sector privado no pueda hacerlo sin el concurso del sector público.

3. El sector comunitario o de autogestión, integrado por empresas cooperativas, comunales o similares, cuya propiedad y gestión - pertenezcan a la comunidad de personas que trabajen permanentemente en ellas.

El Estado dictará leyes para la regulación y desarrollo de este sector.

4. El sector privado, integrado por empresas cuya propiedad corresponde a una o varias personas naturales o jurídicas de derecho privado, y, en general, por empresas que no estén comprendidas en los otros sectores de la economía.

ART. 47:

Para fines de orden social, el sector público, mediante el procedimiento y forma de pago que indique la Ley, puede nacionalizar o expropiar, en su caso, previa justa indemnización, a los bienes, derechos y actividades que pertenezcan a los otros sectores, para sí o para cualquiera de los demás sectores mencionados. Se prohíbe toda confiscación.

ART. 48: De la propiedad:

La propiedad en cualquiera de sus formas, inclusive la privada, - constituye un derecho que el Estado reconoce y garantiza para la - organización de su economía cuando cumpla su función social. Esta,

debe traducirse en una elevación y redistribución del ingreso, que permita a toda la población compartir los beneficios de la riqueza y del desarrollo.

ART. 49:

El Estado estimula la propiedad y gestión de los trabajadores en las empresas por medio de la transferencia de acciones o participaciones, a favor de éstos. El porcentaje de utilidades de las empresas que corresponde a los trabajadores es pagado en dinero o en acciones o participaciones, de conformidad con la Ley.

Las acciones y participaciones así adquiridas por los trabajadores constituyen patrimonio familiar.

ART. 50

Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, las municipalidades pueden expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro de los centros urbanos, de conformidad con la Ley.

ART. 51:

El Estado garantiza la propiedad de la tierra directa y eficazmente trabajada por su propietario. Debe crear la conveniente infraestructura para el fomento de la producción agropecuaria y estimular a la empresa agrícola.

La política del Estado, en cuanto a reforma agraria y a la estructura de la propiedad en el sector rural, tiene como objetivos el desarrollo económico, la elevación del nivel de vida y la redistribución de la riqueza y de los ingresos.

Se proscribe el acaparamiento y el latifundio. Se propenderá a la integración de las unidades de producción y a concentrarlas mediante la eliminación del minifundio. Se estimula la producción comunitaria y cooperativa.

Se organiza y fomenta la colonización, para ampliar la frontera agrícola y obtener el reasentamiento equilibrado de la población en el territorio nacional.

ART. 52: Sistema tributario:

El régimen tributario se rige por los principios básicos de igualdad y generalidad. Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, sirven como instrumentos de política económica general.

Las leyes tributarias estimulan la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional; procuran una justa distribución de la renta y de la riqueza entre todos los habitantes del país.

ART. 53:

Sólo se pueden establecer, modificar o extinguir tributos por acto legislativo de órgano competente. No se dictan leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes. Las tasas se crean y regulan de acuerdo con la Ley.

ART. 54: Sistema monetario:

A la Junta Monetaria, que ejerce sus funciones dentro de las normas establecidas por la Ley, le corresponde la conducción de la política en lo referente a la moneda nacional.

El Banco Central del Ecuador es el ejecutor de la política monetaria ".

Consecuentes con estos dictados, la misma Constitución crea el Consejo Nacional de Desarrollo, en sustitución de la JUNAPLA con las siguientes funciones:

- Fijar las políticas generales económicas y sociales del Estado.
- Elaborar los correspondientes planes de desarrollo, que deben ser aprobados por el Presidente de la República; y,
- Fijar la política poblacional del País.

Adicionalmente, establece la obligatoriedad de que los Ministros y entidades del sector público se acojan a los mencionados planes.

Por último, la Constitución establece también que la Proforma del Presupuesto corresponde a la Función Ejecutiva, que debe presentarlo a la respectiva Comisión legislativa para su aprobación. Este presupuesto debe contener todos los ingresos y egresos del Estado, destinados a la obtención de los servicios públicos y a la ejecución de los programas de desarrollo económico y social.

3.2. La Ley de Régimen Provincial:

Tal como se mencionó anteriormente, el Territorio del Estado es - indivisible. Sin embargo, para el Gobierno seccional se establecen provincias, cantones y parroquias.

En cada provincia existe, con autonomía y capacidad para realizar actos, un Consejo Provincial con sede en su capital. Este organismo propone por el progreso de la provincia y por la vinculación con los organismos - centrales. Su misión es impulsar el desarrollo cultural y material de la - Provincia, y colaborar con el Estado y las municipalidades de la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales. Desde el punto de vista de la Planeación, corresponde a los Consejos Provinciales "orientar las aspiraciones provinciales relacionadas con el desenvolvimiento económico, promoviendo la explotación y las fuentes de producción agrícola, pecuaria, industrial y minera, para lo cual acordará los planes correspondientes, encuadrándolas dentro del Plan General de Desarrollo " (6)

Estos aspectos, sin perjuicio de que también corresponde al Consejo Provincial prestar servicios públicos, realizar obras públicas, fomentar la educación, y el turismo, atender la sanidad y vigilar las rentas asignadas y colaborar con los organismos correspondientes en la explotación forestal y - pesquera, ya para proteger las obras que construye como para proteger la población ictiológica y la tala de bosques.

(6) Ordinal F. del artículo 3, de la Ley de Régimen Provincial.

En lo referente al Presupuesto del Consejo Provincial, éste requiere para su aprobación un dictámen previo del Consejo Nacional de Desarrollo (7) que según el espíritu de la Ley de Régimen provincial tiene como finalidad establecer si "la ordenanza de presupuesto, en cuanto a los planes de desarrollo provinciales guarda relación en lo que sea pertinente, con el Plan de Desarrollo Nacional".

Frente a estas responsabilidades, los mecanismos de vinculación con el Gobierno Central son menores . Estos se desarrollan por medio del Ministerio de Gobierno al cual la Ley le ha dado funciones típicas de control más que de coordinación. En efecto, al Ministerio le corresponde velar por la conexión y eficiencia de la administración, resolver consultas, solicitar a la Contraloría la Fiscalización de cuentas, denunciar ante las autoridades los abusos, desfalcos y malversaciones y aprobar a la venta, hipoteca y donación de los bienes inmuebles que resultan los Consejo (8)

(7) Artículo 2 de la Ley de regulación del gasto público.

(8) Ley de Régimen provincial

3.3. Ley de Régimen Municipal:

Cada Municipio constituye una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, según la ley y la constitución.

Constituye un fin especial del Municipio, "Planificar e impulsar el desarrollo físico del Cantón y sus áreas urbanas y rurales"(9).

El Gobierno y la administración municipal se ejercen conjuntamente por el Concejo y el Alcalde o Presidente del Cabildo, quienes en acción conjunta deben colaborar para el cumplimiento de los fines.

En el área de Planeación, al Consejo le corresponde aprobar los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano; controlar el uso del suelo en el cantón; establecer el régimen urbanístico de la tierra; supervisar el desarrollo de los planes reguladores; aprobar el programa de servicios públicos y reglamentar su prestación.

Consecuente con estas responsabilidades del Concejo, a la Administración Municipal le corresponde básicamente:

En Planeamiento y Urbanismo: Preparar un plan de desarrollo municipal destinado a prever, dirigir, ordenar y estimular su desenvolvimiento en los órdenes social, económico, físico y administrativo.

(9) Art. 12, ordinal 2 de la Ley de Régimen Municipal.

En Obras Públicas: Planear programas y proyectar las obras públicas locales necesarias para la realización de los planes de desarrollo físico cantonal y de los planes reguladores de desarrollo urbano.

En Servicios Públicos: Elaborar el programa de Servicios públicos, locales y velar por la regularidad y continuidad de los mismos.

En Higiene y Asistencia Social: Reglamentar todo lo relativo a aspectos - que incidan en la higiene y asistencia social y velar porque se cumplan los preceptos sanitarios.

En Educación y Cultura: Cooperar en el desarrollo y mejoramiento cultural y educativo del Municipio.

En Hacienda Municipal: Elaborar los programas de gastos e ingresos públicos

En Justicia y Policía: Cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas y reglamentos municipales.

La misma Ley de Régimen Municipal orienta el contenido que deben tener los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y de desarrollo urbano en los siguientes términos.

Los planes reguladores de desarrollo físico cantonal deberán contener - las siguientes partes:

- a. Zonificación de unidades de planteamiento;
- b. Determinación de unidades de vida colectiva en el Municipio;
- c. Determinación de unidades de trabajo técnico en función de infraestructura regional, de coordinación y de mercado;
- d. Análisis de estructuras físicas fundamentales: morfología, geología y maturaliza de los suelos; climatología, flora y fauna terrestre y acuática.
- e. Análisis de la infraestructura general; irrigación, drenaje, aducción de agua, control de cursos de agua, vías de comunicación e instalaciones de producción, transmisión y distribución de energía.
- f. Análisis de ocupación y utilización del suelo.
- g. Implantación industrial y residencial.
- h. Concentraciones residenciales urbanas y viviendas rurales.
- i. Análisis de estructuras demográficas y de distribución de la población por sectores de actividad; y,
- j. Estudios de factibilidad económica-financiera donde se equiparen los criterios de planeamiento con las posibilidades económicas y financieras.

Los planes reguladores de desarrollo urbano formarán parte definitiva de los planes desarrollo físico cantonal y deberán prepararse de acuerdo con las siguientes etapas:

1. Formación del expediente urbano con base en los estudios preliminares so
bre:
 - a. La región: estudio geográfico, económico y social.
 - b. La ciudad: formación, historia, estructura socio-económicas, demografía, y administración.
 - c. Implantación: topografía, geología y climatología del sitio.
 - d. Catastros de construcciones existentes y características de los inmue -
bles.
 - e. Servicios públicos y redes: vías de circulación, agua potable, electricid
dad y alcantarillado; y,
 - f. Funciones de los centros poblados: habitación, trabajo, circulación y -
cultura física y moral.
2. Elaboración del plan regulador, que tendrá las siguientes partes concre
tas:
 - a. Zonificación y delimitación de barrios para habitación, industrias, zo -
nas especiales y zonas rurales.
 - b. Ocupación del suelo y repartición de la población, densidades de la pobla -
ción y habitación, estudio de reestructuraciones parcelarias.

- c. Reservaciones territoriales, espacios abiertos, libres y arborizados.
 - d. Redes de circulación y vías de comunicación de todo orden:
 - e. Reglamentación de construcciones; y,
 - f. Coordinación de previsiones de planeamiento y estudios de técnicas sanitarias.
3. Documentación reglamentaria que se compondrá de:
- a. Plan regulador de desarrollo urbano.
 - b. Programas de ordenamiento.
 - c. Proyecto de aprovisionamiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento:
 - d. Estimación de costos y posibilidades de financiamiento; y,
 - e. Orden de prioridades.

En lo referente al Presupuesto Municipal, debe basarse en "la programación de los ingresos y en la Planificación de las actividades municipales, coordinada con los planes nacionales o regionales de desarrollo, sin perjuicio de la autonomía municipal para dirigir sus propias inversiones (10)

Estos presupuestos deben ser previamente aprobados por el CONADE.

Para efectos de una coordinación del desarrollo Municipal la Ley creó la asociación de Municipalidades Ecuatorianas que tiene como una de las finalidades primordiales, cooperar con el Gobierno Central en el estudio y preparación de planes y como función básica, servir de centro coordinador y de intercambio y de ~~factor~~ de comunicación, sobre asuntos Municipales.

Ahora bien, la relación de los Municipios con el Gobierno Central se ejerce a través del Ministerio de Gobierno que cumple las mismas funciones de control identificados anteriormente para describir su relación con los Consejos Provinciales.

El Gobernador de la Provincia y el Jefe Político local representan al ejecutivo y controlan la actividad cantonal.

(10) Art. 503, de la Ley de Régimen Municipal.

3.4. Otras leyes:

a. Ley de Seguridad Nacional:

Esta Ley promulgada en su texto definitivo el 20 de julio de 1979 crea y desarrolla entre otros, el Frente Económico Nacional con los Ministerios de Finanzas, Recursos Naturales y Energéticos, de Agricultura y Ganadería, de Comercio, de Industrias e Integración y Obras Públicas y Comunicaciones.

La función básica del Frente Económico es "Organizar y fortalecer permanentemente todos los recursos económicos y financieros del país - para los fines del Desarrollo Nacional como base de la preparación y ejecución de la Seguridad Nacional, en orden a la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales (Art. 34).

b. Ley de Regulación del Gasto Público:

Recientemente, el 16 de Marzo de 1983, se expidió la Ley Nº 122 de regulación Económica y Central del Gasto Público. Esta Ley entre otros considerandos, teniendo en cuenta " que la situación actual exige reformas en ciertos cuerpos legales, a fin de dotar de instrumentos adecuados de política económica y control a varios organismos del Estado " (11), ordenó:

(11) Penúltimo considerando de la Ley de Regulación del Gasto Público.

- La Proforma del Presupuesto General del Estado, debe guardar relación - con los ingresos reales y la situación económica del País.
- El CONADE debe emitir dictámen a la Proforma presupuestaria de los entes seccionales autónomos.
- Se destinan los excedentes por ingresos provenientes de las exportaciones de hidrocarburos (Ingresos-Costos-Rentabilidad Noramal) a financiar el pago de la deuda pública externa del Gobierno Central.
- En forma general, se prohíbe para los años 1983-1984, la creación de nuevos cargos en el sector público y en las entidades autónomas (excepto educación, salud y fuerza pública.).
- Se prohíbe a las Instituciones autónomas y del sector público realizar donaciones y establecer asignaciones a organismos privados, con algunas excepciones.
- Se limita el crecimiento de los gastos corrientes de los presupuestos - para los años 1983-1985 a un 5% máximo (con excepción de los Gastos de Personal).

4. LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACION

4.1. Antecedentes históricos:

Desde la década de los años 30 el Ecuador ha incentivado de especial manera un proceso de planificación. Un registro cronológico muestra los siguientes aspectos de especial interés.

- 1.933: Se adopta un Plan tendiente a racionalizar el proceso económico Ecuatoriano.
- 1935: Se crea el Consejo Nacional de Economía, encargado de estudiar los aspectos económicos financieros de la Nación y coordinar las iniciativas del Ejecutivo, para el cumplimiento de sus fines.
- 1937: Se fortalece el Consejo Nacional de Economía, dándole funciones de asesor y generador de Leyes (Este Consejo se suprimió en 1.938).
- 1943: Se da vida jurídica nuevamente al Consejo de Economía para dirigir lo relacionado con problemas de la producción, distribución y consumo agrícola, ganadero e industrial.
- 1944: Se crea la Comisión Técnica de Economía para coordinar y planificar la política económica del Estado.
- 1945: Se expide un Plan de Fomento inmediato de la Economía Nacional, para que sea ejecutado bajo la dirección del Ministerio de Economía y la Asesoría de la Comisión .

Este Plan trajo como consecuencia un ensanchamiento de las funciones del Ministerio que originarán la creación de varias subsecretarías.

Durante el mismo año, una reforma constitucional consagró la existencia de la Comisión Técnica de Economía y estableció que el Estado, dictará los planes para encauzarla.

- 1946: Mediante reforma constitucional se torna al Consejo Nacional de Economía con la función de elaborar un Plan de reconstrucción y desarrollo a plazo fijo.
- 1948: El Ministerio de Economía proyecta un Plan de Fomento a la producción y se sugiere la creación de un Instituto para desarrollarlo, lo cual, se hace en 1949. Este Instituto tiene por misión definir el desarrollo de la producción y procurar su financiamiento interno.
- 1953: CEPAL presenta al Secretario de las Naciones Unidas un informe denominado "El Desarrollo Económico del Ecuador". Este estudio, identificador de los problemas nacionales, sirvió de base para que se creara una Entidad Planificadora.
- 1954: Mediante Decreto Ley de Emergencia N° 19, publicado en el R.O.527, se crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica con el objeto de formular planes de desarrollo nacional y regionales en el campo económico y social; coordinar la política económica de los Ministerios y las inversiones de los mismos; intervenir en los procesos financieros y en todo lo relacionado con promover el desarrollo económico y social.

La Junta tiene vigencia hasta el año de 1979, cuando mediante reforma constitucional se crea el CONADE que la sustituye. Durante su período de vigencia, la Junta desarrolla importantes trabajos: Hace diagnósticos, elabora directivas para programar el desarrollo;

formula programas sectoriales, interviene en los Gobiernos provinciales y municipales y, en general, cumple actividades que históricamente podemos dividir así:

1954- 1961: JUNAPLA, dedica su acción sustantiva a efectuar estudios técnicos, tendientes a formular un Plan de Desarrollo.

1962-1961: Se expide un Plan decenal de Desarrollo económico y social (1964 -1973) y se dedican los esfuerzos a propiciar las condiciones para su aplicación. A este respecto, es conveniente anotar que según Eduardo Santos, en su conferencia "Experiencia de la Planificación en el Ecuador", el Plan no alcanzó el éxito esperado debido a una situación progresiva de inestabilidad política y a la resistencia de grupos de presión tradicionalmente poderosos.

1968-1972: Período caracterizado por 2 aspectos. El primero, fruto de un fortalecimiento institucional dado a la institución en la Reforma Administrativa de 1968.

En efecto, a partir de esta reforma, se establece que, la formulación del Plan de Desarrollo, el control de la ejecución y, en general, la coordinación interinstitucional para su aplicación, es competencia de JUNAPLA. Asimismo, se da el organismo categoría de - Asesor de la empresa privada para identificar proyectos y orientar la inversión.

Sin embargo, durante este mismo período decae el interés del Gobierno por la Planificación y, consecuentemente, la acción del organismo se reduce a su existencia jurídica y administrativa.

1972-1978: Se fortalece la Planificación. JUNAPLA participa en la elaboración

del "Plan Integral de Transformación y Desarrollo, 1973-1977". Se da al organismo un papel de coordinación para la elaboración de los presupuestos nacionales y provinciales y, en general, se reactivan los instrumentos para que asuma el control de la ejecución de los planes.

4.2. El Consejo Nacional de Desarrollo . CONADE :

El la Reforma Constitucional de 1979, se crea el CONADE, organismo que asume a JUNAPLA, y se le da como función principal, fijar las políticas generales económicas del Estado y elaborar los correspondientes planes de desarrollo, para que sean aprobados por el Presidente de la República. Para complementar esta decisión, la Carta Magna, establece también que una vez aprobado el Plan, deben ser ejecutados de manera obligatoria por las Entidades del Sector Público.

El CONADE, ahora bajo la dirección del Vicepresidente de la República, adopta un sistema de organización según la cual ejerce una función básica de Secretaría General de Planeamiento Económico. Para el efecto, divide su acción en áreas específicas como la planificación global de mediano y corto plazo; la política fiscal; la planificación regional; la planificación sectorial y los estudios regionales.

Esta organización tiende a que la Entidad cumpla como funciones básicas:

- Formular proyectos y planes de desarrollo, de conformidad con la potencialidad nacional y regional, y procurando la integración hacia una unidad económica y nacional.

2

- Coordinar las actividades económicas de los organismos públicos y de desarrollo regional.
- Recomendar la relación para la ejecución de los proyectos que contempla el Plan.
- Asesorar para los estudios y concesión de financiamiento externo o interno.
- Controlar y supervisar los planes de inversiones.
- Participar en la elaboración del Presupuesto del Estado.
- Coordinar la asistencia técnica extranjera.
- Asesorar al sector técnico de las entidades públicas y las de derecho privado con finalidad social o pública.
- Asesorar al sector privado en las áreas de inversiones, productividad y comercio; y,
- Mantener actualizado un registro de compañías consultoras.

Las funciones anteriores, sin perjuicio de la activa participación que otras leyes han dado en las acciones del desarrollo Estatal. En efecto, la ley de Fomento Industrial ordena la participación del CONADE en la clasificación de inversiones ; la ley de la Corporación Financiera Nacional, exige un concepto del organismo planificador para priorizar los proyectos de inversión; La Ley de Reforma Agraria dispone que el CONADE es el organismo encargado de establecer cuando las tierras pueden tener un área mayor al mínimo establecido para efectos de expropiación; la ley orgánica del Banco Nacional exige dictamen del CONADE para servir de aval en ciertos créditos exter-

nos; la Ley que crea el INERHI da participación al CONADE en la fijación de las tarifas y las leyes de régimen provincial y municipal requieren del organismo en estudio para estructurar los planes.

Adicionalmente, el CONADE tiene 2 organismos adscritos: El Fondo Nacional de Preinversiones y el Instituto Nacional de Censos. El primero elabora y promueve la realización de proyectos de desarrollo económico-social para cumplir con las metas fijadas por el Gobierno. El segundo realiza, publica y distribuye los resultados de los censos de población, vivienda, agropecuarios y demás.

También, el CONADE preside el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

La realización más importante del CONADE en su corta vida institucional es la formulación del Plan Nacional de Desarrollo para el período 1980-1984 que recientemente ha sido reestructurado para ajustarse a la realidad económica y presupuestal del Estado.

4.3. Los Consejos Provinciales y los Concejos Municipales

Tal como se mencionó en los numerales 3.2 y 3.3, de este estudio, las provincias y los municipios a través de sus consejos, tienen una gran responsabilidad en la Planificación.

A nivel provincial, se ordena al consejo acordar planes para el desenvolvimiento económico, en un todo de conformidad con el Plan General de desarrollo. Por su parte, los municipios requieren de un plan regulador de desarrollo físico cantonal y un plan regulador de desarrollo urbano.

Adicionalmente, la Ley dá instrumentos para facilitar la ejecución de los mencionados planes. Al Consejo provincial lo autoriza para aprobar el presupuesto, crear tasas por servicios públicos, realizar obras públicas, recordar las rentas que le corresponden y los impuestos a que tenga derecho, invertir, controlar créditos, asociarse con municipios para desarrollar obras de interés común, ejercer las atribuciones que le otorga la Ley de caminos y expropiar por causa de utilidad pública o interés social.

De la misma forma, al Consejo Municipal se le autoriza para declarar centros de desarrollo urbano, decidir sobre proyectos de parcelación o lotización, solicitar de los propietarios hasta un 5% de sus terrenos para ejecutar obras municipales e imponer servidumbres para la ejecución de obras destinadas a la prestación de servicios públicos.

4.4. Los Organismos Públicos:

Es indudable que los organismos públicos cumplen un papel en el proceso de Planificación. La organización de Tendencia Sectorial que tiene la administración pública Ecuatoriana coloca en cabeza del Organismo Rector de cada sector, la responsabilidad en el diseño de las políticas y la aprobación y control de los programas, la determinación de prioridades para la fase de ejecución y una actividad coordinadora en las fases de programación, ejecución y evaluación de los resultados. Todo esto, obviamente, enmarcado dentro de las políticas y orientaciones dadas por CONADE en profundidad (en el punto 6 de este estudio).

4.5. Organismos Regionales de Desarrollo:

Surgieron a partir de la década del 50, para tratar de especializar

organismos que generaran programas tendientes a reactivar zonas deprimidas o a impulsar otras que por su vocación ameritarán una acción específica del Estado.

El Centro de Reconversión para Azuay y Morona Santiago, constituyó el primer organismo de desarrollo regional (1958), seguido por el Centro de Rehabilitación de Manabí (1962), la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (1965) y el Programa Regional de Desarrollo del Sur del Ecuador (1972).

Todos estos organismos creados para el desarrollo regional tienen, sin embargo, diferencias en sus objetivos, planes, mecanismos de financiación y programas. En el numeral 6.3, es tratado cada uno de ellos.

5. LOS PLANES DE DESARROLLO

A partir de 1960, el País ha tenido 4 planes de desarrollo perfectamente diferenciados. Por considerarlo de interés para los objetivos de este estudio se ha ce una breve descripción de los 3 primeros, para profundizar en el contenido del Plan en vigencia.

5.1. Plan de Desarrollo 1960 - 1963

Este plan tenía como propósitos fundamentales:

- Activar la capacidad productiva precurando la expansión de la producción en zonas con infraestructura concluída o con demanda insatisfecha.
- Expandir y diversificar la producción exportable.
- Iniciar reformas tributarias, administrativa y agraria.
- Solucionar problemas en las áreas relacionadas con la salud, la vivienda y la educación; e,
- Impulsar un programa de investigación y estudios.

Para el desarrollo del Plan se propuso un esquema sectorial con énfasis en un programa Agropecuario para sustituir importaciones y atender el consumo interno.

Un programa forestal con fines de protección de los Recursos Naturales.

Un programa pesquero fundamentado en la investigación.

- Un Plan de Reforma Agraria, desarrollo rural y colonización.
- Un Programa de Aprovechamiento de canales de regadío.
- Un Programa Industrial para procurar el fomento y expansión de la misma; y,
- Un esquema de desarrollo de transportes y comunicaciones; educación, vivienda, agua potable y energía.

5.2. Plan de Desarrollo 1964 - 1973

Este plan fue específico para el período 1964-1968, pero contenía proyecciones de desarrollo hasta 1973.

El Plan se concibió para satisfacer los siguientes objetivos:

- Elevar el nivel de vida de los habitantes.
- Incrementar el consumo de productos textiles y de calzado.
- Reducir a 1.973 el índice de analfabetos al 24%.
- Construir 131.000 unidades de vivienda.
- Ampliar los servicios de agua potable y alcantarillado.
- Incrementar las disponibilidades de energía; e,
- Implantar una red sanitaria a nivel nacional.

El cumplimiento de estos objetivos estaba supeditado a ciertos requisitos indispensables de inversión, monto de exportación y existencia de mano - de obra calificada. Para el efecto, se adoptaron políticas específicas en las áreas económicas, fiscal, de mercado de capitales, comercio exterior, empleo, reforma agraria e industrial, entre otros.

5.3. Plan de Desarrollo 1973 - 1977:

Este Plan tuvo como objetivos fundamentales, reorientar la sociedad ecuatoriana y colocar al País dentro de un modelo de desarrollo Nacionalista.

El cumplimiento de dichos objetivos implicaba estrategias básicas orientadas a: Redistribución del ingreso, expansión del empleo de la fuerza de trabajo, movilización social, fortalecimiento del sector público, inversión ex - tranjera, transferencia de tecnología, comercio exterior e integración andina.

Para el desarrollo de las mencionadas estrategias se adoptaran políticas en reforma agraria, fomento a la industria, la pesca, vivienda y empleo .

5.4. Plan de Desarrollo Vigente 1980-1984:

Este Plan, que constituye el documento programático del actual Gobierno, fue adoptado el 12 de Febrero de 1980, y consta de 2 partes: Los objetivos Nacionales y las Políticas y programas sectoriales.

Los objetivos prioritarios son:

- Afianzar el sistema democrático.
- Incrementar el desarrollo económico;
- Propender por una justicia social.

Estos objetivos requieren la puesta en marcha de unas estrategias fundamentales orientadas a:

- Favorecer el proceso de inversión.
- Resolver el problema energético.
- Crear mecanismos para impulsar la integración Nacional.
- Reorientar y modernizar el sector público; y,
- Definir programas educativos, de organización popular y ocupación para promover la justicia social.

Para el desarrollo de las estrategias, el Plan propone una combinación de reformas estructurales en las áreas: tributaria, administrativa, agraria, educativa y política.

La segunda parte del Plan comprende:

- Políticas generales y programación del sector público.
- Políticas y programas sectoriales. Desarrollo rural, manufactura y turismo.
- Desarrollo social, empleo, salarios, capacitación de recursos humanos, promoción popular, bienestar y vivienda.
- Cultura y educación.
- Recursos Naturales, infraestructura física y desarrollo urbano.

El Plan Nacional de Desarrollo (1) asigna al sector público un papel fundamental para cuyo cumplimiento es indispensable contar con una administración pública, eficiente, productiva y honesta. Por esta razón, se dará impulso a una verdadera reforma administrativa que, superando los límites de meras invôcaciones parciales y formales, introduzca cambios profundos, los cuales, además de racionalizar las funciones públicas, generarán una especial vocación en los administradores de todos los niveles, para ceñir sus decisiones y el funcionamiento de sus servicios a los objetivos que persigue el Gobierno.

Los objetivos de mayor relevancia del Programa de Reforma Administrativa son:

- i. Consolidar la capacidad de decisión y liderazgo del Gobierno Nacional que le permitan dirigir y orientar en forma efectiva el proceso de desarrollo socio - económico del país.
- ii. Mejorar la calidad de los servicios públicos; elevar la productividad mediante la tecnificación, e incorporarlos al cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan.
- iii. Aplicar de manera efectiva los sistemas de control y auditoría a través de los organismos responsables en esta materia, especialmente de la Contoría General del Estado.

Estos subsistemas a integrarse serán:

(1) Ver 1º Tomo, 2º parte del Plan N. D. - Pág. 113.

- iv. Estructurar la administración pública como un gran sistema nacional del que dependan áreas o subsistemas sectoriales y regionales, que involucren a todos los organismos públicos para que puedan desempeñarse en forma coherente, constituyéndose en instrumentos eficaces del sistema de planificación.
- i. Administración para el desarrollo rural, que comprenderá a todos los servicios vinculados con el sector agropecuario y el desarrollo integral.
- ii. Administración para el desarrollo urbano, conformada por los servicios de saneamiento ambiental, infraestructura y equipamiento urbano.
- iii. Administración de los recursos naturales, integrado por los servicios relacionados con la pesca, investigación y preservación de los recursos ictiológicos, forestación, hidrocarburos, energía, minería y preservación del medio ambiente.
- iv. Administración del desarrollo social, que incluirá los servicios de educación, salud, bienestar, promoción y seguridad social; y,
- v. Administración del desarrollo económico, compuesto por las unidades encargadas de la formulación y ejecución de políticas económicas, de infraestructura y financieras, así como de la producción de bienes y servicios.

Para el efecto se prevé la aplicación de las siguientes políticas:

- i. Definir y delimitar la estructura orgánica y funcional del Sector

Público, en orden de lograr una división y especialización que elimine la duplicación de funciones y desperdicio de esfuerzos.

- ii. Se adoptarán los mecanismos más idóneos para lograr la debida coordinación de las actividades de las diferentes entidades públicas.
- iii. Se pondrá en práctica una paulatina descentralización y desconcentración administrativa, sin perjuicio de reservar para el Gobierno Nacional las decisiones fundamentales.
- iv. Conducir la administración pública bajo el sistema nacional de planificación, que incluirá al sistema nacional de proyectos y a los planes operativos anuales.

c. Los Planes Operativos:

Se ha previsto que el Plan para su ejecución requiere a su vez de la formulación de planes operativos anuales con la finalidad de definir el campo de las decisiones para su aplicación gradual, determinar las inversiones, asegurar el financiamiento y tener elementos que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos.

Las condiciones socio-económicas del Ecuador, han hecho indispensable una reestructuración de las metas del Plan y del Plan Operativo, para ajustarlos a sus realidades.

6. LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL PARA LA EJECUCION DE LOS PLANES DE DESARROLLO

6.1. El sector público general:

Los planes de desarrollo se ejecutan básicamente a partir de los or ganismos que cumplen la función ejecutiva , estos son:

- La Presidencia de la República.
- La Secretaría General de la Administración Pública.
- La Secretaría Nacional de Información Pública.
- Consejo de Seguridad Nacional.
- El Consejo Nacional de Desarrollo
- Los Ministerios.
- Las Entidades adscritas a los organismos de la función ejecutiva.
- Las Empresas adscritas a los Ministerios.
- Las Entidades adscritas a los Ministerios.
- Las Entidades adscritas a las Entidades.
- Las Entidades Autónomas.
- Consejos , Directorios, Comisiones, Fábricas, y Programas Nacionales.

Estos organismos conforman el llamado Sector Público que podría de finirse como el conjunto de entidades creados por ley o autoridad competente caracterizados por un poder coercitivo sobre su área de influencia, responsa bles de actuar como instrumentos de las decisiones de políticas y sujetas a una fiscalización por los organismos de control correspondientes.

El sector público incluye todas las funciones públicas del Estado, esto es, las ejercidas por el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales, los Municipales y sus organismos autónomos, contralores, adscritos y empresas públicas.

En este capítulo, se estudiarán las entidades nacionales, debido a que los consejos provinciales y los municipales se analizaron anteriormente.

6.1.1. Articulación de las Entidades Nacionales:

Teóricamente, su esquema de funcionamiento responde a la estructura del cuadro siguiente:

CARACTERISTICA	ORGANISMO	NATURALEZA	FUNCION BASICA
Política General del Estado.	Presidencia de la República.	Ente superior de la rama ejecutiva del poder político.	Ejercer el régimen político y administrativo del Estado y determinar las políticas directrices del desarrollo Nacional.
Política económica y social del Estado. Planificación.	CONADE.	Organismo de apoyo de la Presidencia de la República.	Fixar las políticas generales económicas del estado y ventenar en planes de desarrollo que deben ser aprobados por el Presidente de la República para su ejecución.
Política Social.	Ministerios	Organismos de apoyo de la Presidencia de la República.	Dirigir, de acuerdo con el Presidente de la República, el sector y formular, dirigir y orientar la ejecución de los programas derivados de la políticas adoptadas para ellos.
Asesoría al Sector	Consejos	Organismos de Consulta de los Ministros.	Analizar la política del sector, su aplicación y asegurar la efectiva participación de los organismos en la ejecución de los programas de desarrollo.
Dirección superior de los organismos	Directorios	Autoridad máxima de la institución.	Aprobar los planes generales y programas de acción o modificarlos, y vigilar el estricto cumplimiento y ejecución de los mismos.
Ejecución	Institutos Nacionales	Entidades Nacionales adscritas a la Presidencia o un Ministerio	Ejecutar, en coordinación con los organismos correspondientes, los programas derivados de las políticas del sector, los correspondientes al desarrollo regional y los relacionados con el apoyo a la producción tanto a nivel de insumos, como de servicios o productos.
	Empresas	Entidades Nacionales adscritas a un Ministerio.	Actuar como empresas mercantiles, sin ánimo de lucro.
	Secretarías Direcciones	Organismos dependientes de la Presidencia de la República o de una Secretaría de la Presidencia.	Coordinar la acción del Ejecutivo en áreas específicas y apoyar la ejecución de algunos programas.
	Organismos de Desarrollo Regional.	Adscritas a un Ministerio o autónomas.	Planificar, coordinar y ejecutar programas de desarrollo en el área de su jurisdicción.
	Fábricas Nacionales	Empresa dependiente.	Producir y comercializar productos.
	Programas Nacionales	Entidades dependientes de un Ministerio.	Recomendar las políticas y prioridades requeridas para incrementar la producción y productividad y los sistemas de comercialización de los productos de su competencia. Identificar zonas de mayor potencial productivo con el fin de procurar el uso nacional de los recursos naturales renovables y la concentración de inversiones de capital a través de obras de infraestructura de riego, almacenamiento y agroindustrialización.
	Comisiones de Estudios	Organismos Autónomos	Realizar investigaciones, estudios, obras y ejecutar programas y proyectos de desarrollo integral.

6.1.2. Intervención funcional horizontal y vertical

Además de esta articulación funcional se presentan otras que definen la interrelación entre las entidades, tanto en un sistema horizontal como vertical.

El primero tiene relación con ciertas clases de actividades que deben mantener un nivel horizontal para el cumplimiento de las actividades. Es el caso, de la Planificación que surge de CONADE, la coordinación interministerial que trata de procurar la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República, la dirección de la política de comunicación que ejerce el Secretario de Información de la Presidencia de la República, el mantenimiento de la información a través del INEC, la política de Personal por medio de la Dirección Nacional de Personal y el impulso a los proyectos de desarrollo que efectúa el FONAPRE.

El sistema vertical comprende el conjunto de instituciones a través de las cuales el sector público actúa en cada uno de los sectores socio-económicos.

Como quiera que la ley no ha definido cuales son esos sectores con excepción del agropecuario, ni ha identificado los organismos que corresponden a cada uno de ellos, la tradición ha asimilado como sectores independientes los que corresponden a cada Ministerio, colocando la Secretaría de Estado a la cabeza del Sector e incorporando al mismo los organismos que la ley les ha adscrito y que reciben por su intermedio las partidas presupuestales.

Con este criterio, la administración pública distingue 12 sectores que podríamos identificar así:

- Agropecuario.
- Bienestar Social.
- Defensa.
- Educación.
- Financiero.
- Industria y Comercio.
- Infraestructura.
- Laboral.
- Político.
- Recursos Naturales y Energéticos.
- Relaciones Exteriores.
- Salud.

El Anexo #1, recoge las entidades que corresponden a cada sector.

El Anexo #2, una breve descripción de la competencia de cada sector.

6.2. Los sectores vinculados al mantenimiento, conservación y aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables:

Dadas las características especiales de este trabajo, se presenta a continuación una breve descripción de los Sectores Agropecuario, de Recursos Naturales y Energéticos y de Industria, Comercio e Integración.

6.2.1. Sector Agropecuario

A. Definición

Conjunto de organismos de la administración pública que se ocupa de la aplicación de las ciencias económicas y sociales a la agricultura y a la ganadería.

B. Campo de Competencia.

El sector agropecuario cubre los siguientes aspectos:

- 1.- Investigación, producción y comercialización de los productos agropecuarios y forestales.
- 2.- Abastecimiento de insumos
- 3.- Crédito agropecuario
- 4.- Seguro Agropecuario
- 5.- Reforma Agraria y Colonización
- 6.- Riego
- 8.- Aprovechamiento de los recursos naturales renovables
- 9.- Preservación y restauración de áreas naturales y vida silvestre

C. Objetivos:

- 1.- Procurar el incremento de la producción agrícola, ganadera y forestal.
- 2.- Establecer las condiciones para lograr una mayor productividad - agrícola, ganadera y forestal.
- 3.- Generar empleos dentro de los campos de acción del sector, y,
- 4.- Contribuir a la política de redistribución del ingreso.

D. Conformación del Sector Público Agropecuario.

El reglamento orgánico y funcional del Ministerio de Agricultura y ganadería expedido mediante acuerdo N° 0096 el 13 de Abril de 1982 establece que el Sector Público Agropecuario está constituido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, y las entidades que le están adscritas.

El mismo acto administrativo describe como entidades adscritas las siguientes:

- 1.- Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización - IERAC -
- 2.- Instituto Nacional de Investigación Agropecuarias - INIAP -
- 3.- Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos - INERHI -
- 4.- Empresa Nacional de Almacenamiento y comercialización de productos agrícolas - ENAC -
- 5.- Empresa Nacional de Productos Vitales - ENPROVIT -
- 6.- Instituto Nacional de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana - INCRAE -

7.- Centro de reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA -

8.- Centro de Rehabilitación de Manabí - CRM -

9.- Empresa Nacional de Semen - ENDES -

E. Funcionamiento Institucional del Sector Público Agropecuario.

La integración del Sector Agropecuario dentro del contexto general de la administración pública responde al siguiente esquema:

CARACTERISTICA	ORGANISMO	NATURALEZA	FUNCIONES BÁSICAS
Política General del Estado	Presidencia de la República	Ente superior de la rama ejecutiva del poder público	Ejercer el régimen político y administrativo del Estado y determinar las políticas directrices del desarrollo Nacional
Política Económica y social del Estado. Programación	CONADE	Organismo Asesor de la Presidencia de la República.	Fijar las políticas generales económicas del estado y vertirlas a planes de desarrollo que deben ser aprobadas por el Presidente de la República para su Ejecución.
Política Sectorial.	Ministerio de Agricultura.	Secretaría de Estado.	Dirigir, de acuerdo con el Presidente de la República, el sector agropecuario y formular, dirigir y orientar la ejecución de los programas derivados de las políticas adaptadas para el sector.
Asesoría al Sector	Consejo Agrario Superior	Organismo de Consulta del Ministerio de Ganadería.	Analizar la política del sector, analizar su aplicación y asesorar la efectiva participación de los organismos en la ejecución de los programas de desarrollo agropecuario.
Ejecución	IERAC INIAP INERHI INCRAE	Entidades Nacionales adscritas al Organismo Rectores del Sector Agropecuario.	Ejecutar, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, los programas derivados de las políticas del sector, correspondientes al desarrollo regional y las relacionadas con el apoyo a la producción tanto a nivel de insumos, como de servicios y productos.

CARACTERISTICA	ORGANISMO	NATURALEZA	FUNCIONES BASICAS
	EMPROVIT ENAC ENDES	Empresas nacionales adscritas al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Organismos de desarrollo regional adscritas al Ministerio de Agricultura y Ganadería.	Planificar, coordinar y ejecutar programas de desarrollo en el área de su jurisdicción.
	Programas Nacionales de (4): - Banano - Arroz y Control de Piladoras y Molinos. - Cacao - Café - Aldogón y Oleaginosas - Maíz - Cereales de clima templado. - Ganadería - Forestal - Crédito Agropec. - Sanidad animal. - Conservac. de suelos - Mecaniz. Agrícola - Semillas		Recomendar al Ministerio de Agricultura y Ganadería las políticas y prioridades requeridas para incrementar la producción y productividad y los sistemas de comercialización de los productos de su competencia. Identificar zonas de mayor potencial productiva con el fin de procurar el uso nacional de los recursos naturales renovables y la concentración de inversiones de capital a través, de obras de infraestructura de riego, almacenamiento y agroindustrialización.

En este esquema, la articulación de las entidades adscritas con el Gobierno Central se genera a través del Ministerio, el cual participa, entre otras, en el diseño de sus políticas, la aprobación y control de las propuestas, la determinación de prioridades para la ejecución de programas y la coordinación en las fases de programación, ejecución y evaluación y evaluación de resultados. Asimismo, aprueba los respectivos reglamentos.

FUNCIONES ESPECIFICAS BASICAS DE LOS ORGANISMOS DEL SECTOR
AGROPECUARIO

ORGANISMO	NATURALEZA	FUNCIONES BASICAS
Inst. Ecuatoriano de la Reforma Agraria.	Adscrita	Planificar, dirigir y ejecutar los procesos de reforma agraria, con la finalidad de lograr una mejor distribución y utilización de la tierra, con fomento a la producción.
Inst. Nac. de Investigación Agropecuaria	Adscrita	Efectuar investigación agropecuaria con fines de utilizar eficientemente los recursos y determinar factores técnicos y naturales para lograr la máxima producción agrícola y pecuaria.
Inst. Ecuatoriano de Recursos Hídricos.	Adscrita	Procurar el aprovechamiento y protección de los recursos hídricos. Ejecutar el Plan Nacional de Riego y Saneamiento y mantener actualizado el inventario de los recursos hídricos

ORGANISMOS	NATURALEZA	FUNCIONES BASICAS
Empresa Nac. de Almac ^{en} amiento y Co ^m ercialización de productos agrícolas	Adscrita	Regular el mercado de los productos agropecuarios y agroindustriales y garantizar el abastecimiento interno
Empresa Nac. de - Productos Vitales	Adscrita	Regular el mercado interno al por - menor de los productos de primera - necesidad y de consumo popular.
Instituto Nacional de Colonización de la Región Amaz ^o nica Ecuatoriana.	Adscrita	Promover el proceso de colonización en las provincias de Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.
Centro de reconver ^s ión económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago	Adscrita	Planificar y ejecutar programas de desarrollo en el Area de Jurisdic - ción.
Centro de Rehabili ^t ación de Manabí	Adscrita	Realizar obras de regadío, agua pota ^{bl} e, canalización, pavimentación y urbanización de la provincia de Mana ^b í.
Empresa Nac. de Semen	Adscrita	Recolección, almacenamiento y distri ^b ución de semen.

- (12) No se incluyen los programas nacionales, ni las fábricas porque están incluidas dentro del Ministerio de Agricultura.

G. Leyes que desarrollan el Sector:

- Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, Ley de Centros Agrícolas y Cámaras de Agricultura, Ley de Aguas, Reglamento de la Ley de Aguas, Ley de Reforma Agraria, Ley de Procedimiento Agrario.

6.2.2. Sector de Recursos Naturales y Energéticos.

A. DEFINICION:

Conjunto de organismos encargados de formular, dirigir, coordinar y ejecutar la política geológica, minera, hidrocarburífera, energético y de hidrología pesquera.

B. CAMPO DE COMPETENCIA:

El Sector de Recursos naturales y energéticos comprende los siguientes aspectos:

1. Fuentes de energía.- Reserva hidrocarburífera.
2. Consumo de energéticos.
3. Investigación de recursos naturales.
4. Preservación de recursos naturales.
5. Infraestructura para desarrollo de recursos naturales.
6. Infraestructura para desarrollo de recursos naturales.
7. Abastecimiento interno y mercado externo para excedentes (Referido a los productos del Sector).
8. Promoción de pequeña industria pesquera.

C. CONFORMACION DEL SECTOR DE RECURSOS NATURALES Y ENERGETICOS:

Además del Ministerio integran el sector:

— CEPE.
— INECEL.
— INAMHI.
— INP.
— EPNA.
— INE.
— E.P.

D. FUNCIONES BASICAS DE LOS ORGANISMOS DEL SECTOR:

<u>ENTIDAD</u>	<u>NATURALEZA</u>	<u>FUNCIONES BASICAS</u>
INE.	Entidad del Minis terio	Elaborar la política Energética Nacio- nal, inventariar y evaluar la política energética del país, preparar el Plan Maestro de energía, procurar la utili- zación racional de los recursos.
Escuela Pesca	Adscrita	Preparar técnica y profesionalmente al Sector pesquero en sus diferentes fases y niveles. Evaluar las necesidades de capacitación del sector.
INAMHI	Adscrita	Elaborar, coordinar y ejecutar la polí- tica nacional en todo cuanto se refiere a Meteorología e Hidrología.
I.N.P.	Adscrita	Realizar estudios e investigaciones de los recursos bioacuáticos tendientes a su utilización racional y su preserva- ción.
CEPE.	Adscrita.	Explorar y explotar los yacimientos - hidrocarburos y sustancias que los acom- pañen; intervenir en la comercializa- ción, en la instalación y operación - de las plantas industrializadas de hi- drocarburos, plantas petroquímicas o - industrias conexas.
EPNA.	Adscrita	Realizar toda clase de operaciones rela- cionadas con la actividad pesquera, - principalmente la captura, conservación industrialización y comercialización

<u>ENTIDAD</u>	<u>NATURALEZA</u>	<u>FUNCIONES BASICAS</u>
		los recursos pesqueros, directa o indirectamente en cualquiera o en todas sus fases.
INECEL	Adscrita	Planificar, dirigir y ejecutar las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, inventarios, los recursos energéticos del país; promover la constitución de las empresas eléctricas regionales.

E. DESARROLLO NORMATIVO:

Ley de Hidrocarburos.

Ley de Fomento minero

Ley de Fomento y desarrollo pesquero.

Ley básica de electrificación. (Decreto 1042 de Sept. 4/73. R.O. 387 de Sept. 10/73.).

Subcomisión del inventario de Recursos Naturales y necesidades energéticas. (Acuerdo Ministerial 12962, 15 Dic./75. R.O. 962. Dic. 30/75.)

6.2.3. Sector de Industria Comercio e Integración:

A. DEFINICION:

Conjunto de organismos de la Administración Pública que se ocupan de formular, dirigir y ejecutar la política en las áreas relacionadas con el Fomento Industrial, la pequeña industria y la artesanía, las normas técnicas, el comercio exterior, el turismo y la integración.

B. CAMPO DE COMPETENCIA:

El Sector industria y comercio comprende los siguientes aspectos:

POLITICA GENERAL:

1. Ampliación de las relaciones comerciales, bilaterales y multilaterales.
2. Precios.
3. Acceso a mercados externos.
4. Intervención y regulación del comercio exterior.
5. Cooperación económica.
6. Cooperación Técnica.
7. Mecanismos de exportación.
8. Diversificación de exportaciones de productos básicos y no tradicionales.
9. Capacitación a empresarios y funcionarios.

10. Turismo.

POLITICA DE INTEGRACION:

1. Integración regional, subregional y fronteriza.

DESARROLLO INDUSTRIAL:

1. Fomento industrial.
2. Fomento de la pequeña industria y artesanía.
3. Normas técnicas.
4. Inversión extranjera.
5. Asistencia técnica a exportadores.
6. Desarrollo industrial.

C. CONFORMACION DEL SECTOR DE INDUSTRIA Y COMERCIO:

- INEN.
- CENDES.
- DITURIS.
- CENAPIA.
- EMPRESA DE ALCOHOLES DEL ESTADO.

D. FUNCIONES BASICAS DE LOS ORGANISMOS DEL SECTOR:

<u>ENTIDAD</u>	<u>NATURALEZA</u>	<u>FUNCIONES BASICAS</u>
CENAPIA.	Adscrita.	En el campo de la pequeña industria, proveer asistencia técnica, ejecutar estudio de factibilidad industrial,

<u>ENTIDAD</u>	<u>NATURALEZA</u>	<u>FUNCIONES BASICAS</u>
		promocionar la implementación de dichos estudios y contratar y evaluar los créditos otorgados por los bancos o instituciones financieras.
DITURIS.	Adscrita.	Planificar, ejecutar y promover el desarrollo turístico, así como supervisar y regular su organización y desarrollo.
INEN.	Adscrita.	Formular las normas técnicas que definen las características de materiales, productos intermedios y productos terminados que se comercialicen en el Ecuador así como, los métodos de ensayo, inspección, análisis, medida, clasificación, y denominación de aquellos materiales o productos.
CENDES.	Autónoma *	Realizar estudios sobre proyectos industriales, identificar oportunidades de inversión, promover la inversión hacia la actividad industrial, proporcionar asistencia técnica, organizar y proporcionar información técnica sobre industria y ejecutar programas de conglomerados y parques industriales.
ALCOHOLES DEL ESTADO	EMPRESA	Planificar, dirigir y aumentar las actividades de producción, industrialización y comercialización de alcoholes.

(*) Para algunos efectos es considerada entidad adscrita.

E. DESARROLLO NORMATIVO

- Ley de Régimen Administrativo.
- Decreto Supremo 367 9-IV-74 R.O. 18-IV-74
Ley de Fomento Turístico.
- Decreto Supremo 789 2-IX-75 R.O. 895 23-IX-75
Concede atribuciones al MICEI para autorizar inversiones extranjeras en el país.
- Resolución 303 18-VI-76 R.O. 119 30-VI-76
Crea el Comité de Transferencia de Tecnología.
- Decreto Supremo 1030-A 9-XII-75 R.O. 956 19-XII-75
Dispone el Control de la Empresa de Alcoholes del Estado por el MICEI
- Decreto 576-A 22-VII-76 R.O. 150 16-VIII-76
Crea el Comité Interministerial Regional de Fomento de la pequeña Industria y Artesanía, con sede en Guayaquil.
- Decreto 182 28-II-75 R.O. 761 13-III-75
Faculta el mantenimiento de las consejerías comerciales en el exterior
A la fecha son: Japón, Perú, Argentina, Chile, Gran Bretaña, Italia, Suiza, Colombia, Uruguay, New York, Bélgica, Alemania Occidental, Brasil, Canadá, San Francisco, Países Arabes, Venezuela, Bolivia, Washington, Checoslovaquia, México y España.
- Decreto 3605-B 13-VII-79
Crea Comité Administrativo de la ley de abono tributario.
- Decreto 3177 R.O. 765 2-II-79
Ley de Fomento de la Industria Automotriz.
- Decreto 1456 28-XII-75
Reglamenta el sistema de pesas y medidas.

6.3. Organismos Regionales de Desarrollo:

Situaciones coyunturales han concluido en la creación de algunos organismos de desarrollo regional, creados con fines diferentes y sin mantener una coordinación entre ellos..

Estas entidades son:

a. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (C.R.E.A.)

Se estableció esta Corporación por Ley de 7 de noviembre de 1958, publicada en Registro Oficial N° 698 de diciembre del mismo año.

El C.R.E.A., entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería, tiene como funciones específicas: planificar, coordinar y ejecutar programas regionales tendientes al desarrollo económico de las provincias: Azuay, Cañar y Morona Santiago. Su jurisdicción abarca el 13.39% del territorio ecuatoriano, comprendiendo aproximadamente el 9.0% de la población nacional.

Las principales acciones que ejecuta el C.R.E.A., son:

Conservación de suelos; reforestación; utilización de fuentes para riego, colonización y desarrollo agropecuario en general, para todo lo cual ha elaborado los respectivos programas y proyectos.

b. Centro de Rehabilitación de Manabí (C.R.M.)

Fue creado por Ley de 7 de noviembre de 1962, publicada en Registro Oficial

Nº 314 de 23 de los mismos mes y año. Se trata también de una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería.

La función específica del Centro es la de procurar el adecuado desarrollo económico y social de la Provincia de Manabí, mediante la realización de obras de infraestructura tales como , regadío, canalización, pavimentación, etc., y la planificación de las ciudades y centros para dotarlos de servicios indispensables para la vida urbana.

Las principales acciones del C.R.M., se concretan en la planificación del Desarrollo del sector agropecuario, para lo cual viene efectuando estudios y proyectos de riego, con el fin de habilitar extensas zonas improductivas.

Pueden citarse como sus más importantes proyectos:

- La presa de Poza Honda, para regar unas 10.000 has; y,
- Carrizal-Chone, para suministrar agua en una zona de 14.000 has.

c. Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas(CEDEGE):

Se establece la Comisión con el carácter de entidad autónoma por Decreto - Nº 2672 de 2 de diciembre de 1965, publicado en Registro Oficial Nº 645, de - 12 de los mismos mes y años, siendo su función específica la de realizar investigaciones, estudios y obras para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas y de la Península de Santa Elena.

La Comisión labora en un territorio que abarca el 13.0% de la superficie del país, integrado por 38 cantones de las provincias de Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo, Guayas, Los Ríos, Manabí y Pichincha.

En tal circunscripción territorial se asienta el 39.0% de la población ecuatoriana.

Tres proyectos se han citado como los principales de la Comisión:

- El Babahoyo que cubre una superficie de 11.000 hectáreas y comprende cuatro programas.

1. De riego, drenaje y control de inundaciones.
2. De diversificación y desarrollo agrícolas.
3. De desarrollo comunitario.
4. De reestructuración agraria.

- El de la presa Daule-Peripa, para regar unas 200.000 hectáreas y generar energía hidroeléctrica.

- El de Trasvase de las aguas del Río Guayas a la Península de Santa Elena.

- CEDEGE, es tratada en el Segundo Tomo de este estudio.

d. Sub Comisión Ecuatoriana para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira.:

Surgió como resultado de un convenio firmado entre Ecuador y Perú que se materializó el 18 de septiembre de 1972, con los siguientes fines.:

- a. Incorporar la Región Sur de Ecuador al aparato productivo nacional e integrado a todos los aspectos de la vida del país, eliminando los desequilibrios regionales y solucionando el grave problema de depresión socio-económica de dicha región.
- b. Afirmar en las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe a un alto número de personas en condiciones adecuadas de vida, a fin de que pueda aprovechar racionalmente los recursos de la Zona.

c. Capacitar a la Región para afrontar y participar con buen éxito en el deli
cado y difícil proceso de integración fronteriza con el Perú.

d. Planificar los programas y proyectos de la Región.

Este Organismo es hoy, PREDESUR.

7. ANALISIS DE LA SITUACION ACTUAL

7.1. La Planificación:

El desarrollo constitucional y normativo presentado en las últimas décadas ha dado a la Planeación un sitio especial en el interés de los Gobiernos. Tal desarrollo ha concluido en la estructuración de un Organismo de Planificación, desde el punto de vista teórico muy sólido, con una gran capacidad de acción y penetración en el Sector Público, con competencia específica para orientar el desarrollo presupuestal y las inversiones y con una cobertura que le permite alcance no sólo nacional sino provincial y municipal. Adicionalmente, el tema de planificación se incluye en la mayoría de las legislaciones específicas y, concretamente, se trata de dar al hoy CONADE atribuciones que obliguen su pronunciamiento para propiciar acciones de desarrollo del Estado.

Consecuentes con la conclusión anterior, a partir de 1960, se han formulado 4 planes de desarrollo, cada uno de ellos inspiradas en principios sociales, políticos y económicos posiblemente diferentes, pero todos enfocados a propiciar un desarrollo Nacional.

Sin embargo, la práctica ha demostrado que el proceso efectivo de la Planificación no presenta una correlación directa con la organización estructural y constitucional pretendida. Algunos factores justifican la aseveración; desde el punto de vista institucional.

- No ha sido posible configurar un sistema de planificación general que se articule efectivamente con un subsistema de planificación sectorial y otro de planificación regional (1).

(1) Ver documento "La Planificación del Desarrollo en el Ecuador" Quito. 1978. G.C.D.A.

- Los planes operativos del Gobierno no incorporan planes regionales surgidos de la propia región y estructurados según las características y necesidades de las mismas.
- El amplio poder dado funcionalmente al CONADE contrasta con la ausencia de mecanismos e instancias de coordinación interinstitucional que permitan un control efectivo.
- Los planes de desarrollo formulados no han logrado un apoyo político de sectores estratégicos lo que trae como consecuencia que la acción de ejecución no sea posible por dificultades para viabilizarlas, sobretodo financieramente.
- La organización y funcionamiento de la administración pública, no tiene parámetros de actuación que garanticen un desarrollo sistemático de los planes operativos.
- Los problemas financieros del país y el permanente ajuste a las situaciones cambiantes de la economía, impiden un desarrollo armónico y una acción positiva de dirección hacia el cumplimiento de objetivos planificados.
- Existe una desviación entre lo que es el CONADE y lo que son las Instituciones públicas. A veces éstas tienen un mayor poder político y financiero que el CONADE lo que hace que en ocasiones el ente planificador deba limitarse a asimilar los programas acogidos por estas entidades, sin estudios propios.

- Los Concejos Municipales, los Consejos Provinciales y el Sector Público Nacional no generan políticas y planes congruentes.

7.2. La Administración Pública Sectorial:

Por disposiciones constitucional, los planes económicos y sociales aprobados por el Presidente de la República deben ser ejecutados y cumplidos, de manera obligatoria, por las entidades del Sector Público, bajo la responsabilidad de sus directivos. (1)

Es evidente que el mencionado mandato constitucional hace indispensable una organización del Sector Público que facilite operacionalizar el proceso plan como esquema político y plan como acción y resultado. La sectorización del Sector Público, fundamentalmente, a partir de los Organismos que cumplen la función ejecutiva es uno de los instrumentos utilizados para ello. En el caso Ecuatoriano, los sectores existen de manera informal con excepción del Sector Agropecuario que por Resolución expresa (2) lo identificó, señaló la modalidad de articulación de las entidades adscritas con el Gobierno Central y describió lo que implica pertenecer al sector desde el punto de vista de las responsabilidades. Los demás sectores, como se anotó, no tienen una descripción funcional y de organismos que las identifique. Esto ha concluido en que se adopte como criterio para sectorizar la entidad de cual reciben el presupuesto que les asigna el Estado.

(1) Constitución Nacional. Art. 90, 90, 91.

(2) Acuerdo 0096 de Abril 13/82. Ministerio de Agricultura.

Esta situación genera consecuencias, cuyas cuatro más importantes podrían ser:

- a. Los Ministerios no logran cumplir una verdadera acción política orientadora debido a que, en unas circunstancias, cruzan su responsabilidad con - otros entes directivos y en otras, no cubren campo de acción que les - compete.
- b. Se imposibilita planificar la ejecución presupuestal en forma sectorizada y mantener estrategias de desarrollo armónico sectorial e intrasectorial.
- c. Se dificulta un proceso de desarrollo que incorpore la variable regional en el Sector Planificación .
- d. Se encuentran restricciones para fomentar una gestión evaluativa del sector y definir el grado de desarrollo que a cada área socioeconómica le - corresponde.

Todo lo anterior trae consigo un crecimiento disperso, descoordinado y antitécnico de los entes estatales.

Vale la pena observar por último que la organización sectorial de la administración pública requiere de especial cuidado. En el caso del Sector Agropecuario reglamentado para el Ecuador, debe comentarse que su integración deja la inquietud de la razón que fundamenta la inclusión en el INCRAE CREA y CRM frente a su situación de organismos de Planificación Regional.

Por último, el sector ha sido reglamentado con pretensiones de cobertura Nacional

a través de los PIDA y las ASA y con mecanismos que tienen un mayor alcance que la desarrollada hasta ahora por el Ministerio.

7.3. Los Organismos Regionales:

El surgimiento de los Organismos de desarrollo regional tuvo como origen, " la necesidad de afrontar una serie de problemas de tipo conyuntural por las que atravesaban determinadas circunscripciones geográficas y diversos planteamientos formulados para el establecimiento de una organización para el desarrollo regional. 3/. La primera circunstancia ocasionó que los organismos creados, desde su comienzo, no tuvieran a su cargo el desarrollo de funciones similares y no adquirieran el carácter de auténticos organismos de Planificación Regional y la segunda, que, asumieran funciones muy diversas. Por ejemplo, CREA tuvo origen fundamental en la crisis aparecida a partir de la baja en las exportaciones de manufacturas elaboradas con base a la paja toquilla y el C.R.M., tiene como finalidad inicial afrontar las consecuencias generadas por una fuerte sequía que se presentó en 1962.

El financiamiento es otro aspecto de especial trascendencia en el desarrollo de los Organismos Regionales. Con excepción del C.R.M., las demás entidades, incluidas CEDEGE, dependen presupuestalmente del aporte del Estado y de los préstamos internos y externos. Por otro tanto, no pueden hacer planeación de inversiones consistentes debido a que están sujetos a las restricciones impuestas por la crisis financiera del Estado. Por último, la cobertura dada por su jurisdicción no cubre el territorio Nacional y los programas no tienden a desarrollar armónicamente las regiones.

(3) 25 años de Planificación. Documento del CONADE 1982.

Frenta a esta situación, el CONADE, tampoco tiene establecido un sistema de interacción con los organismos Regionales, ni una organización interna que le permita generar enfoques nacionales a partir de programaciones regionales. Todos los aspectos aquí analizados, sin perjuicio de la eficiencia que pueda procurarse a través de los programas que cumplan los organismos regionales.

ANEXO N° 1

<u>SECTOR</u>	<u>MINISTERIO RECTOR</u>	<u>ORGANISMOS COMPETENTES</u>
Agropecuario	Agricultura y Ganadería	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM) Centro de Reconversión económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC). Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI) Instituto Nacional de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana (INCRAE) Empresa Nacional de Productos vitales (ENPROVIT) Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización (ENAC). Empresa Nacional del SEMEN
Bienestar Social	Bienestar Social	
Defensa	Defensa Nacional	
Educación	Educación y Cultura	Dirección Nacional de Construcciones Escolares. Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE)

<u>SECTOR</u>	<u>MINISTERIO RECTOR</u>	<u>ORGANISMOS COMPETENTES</u>
		Organismos de Educación Superior Casa de la Cultura Ecuatoriana. Museo de Ciencias Naturales Orquestas Sinfónicas Instituto de Patrimonio Cultural Servicio Nacional de Almacen de Libros de Educación.
Financiero	Finanzas y Crédito Público	
Industria y Comercio	Industria Comercio e Integración.	Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN) Centro de Desarrollo Industrial - (CENDES) Dirección Nacional de Turismo - (DITURIS)
Infraestructura	Obras Públicas	Autoridad Portuaria de Esmeraldas Empresa de Ferrocarriles del Estado.
Laboral	Trabajo y Recursos Humanos	
Político	Gobierno y Policía	
Recursos Naturales Energéticos	Recursos Naturales y Energéticos.	Instituto Nacional de Pesca (INP) Escuela de Pesca Empresa Pesquera Nacional (EPNA) Instituto Nacional de Energía (INE) Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI)

<u>SECTOR</u>	<u>MINISTERIO RECTOR</u>	<u>ORGANISMOS COMPETENTES</u>
Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	
Salud	Salud Pública y Desarrollo Comunal.	Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria. Instituto de Higiene Leopoldo Izquieta Pérez Sociedad de lucha contra el Cáncer (SOLCA) Junta de Beneficiencia de Guayaquil.

ANEXO Nº 2

COMPETENCIA SECTORIAL ()

<u>S E C T O R</u>	<u>R E S P O N S A B I L I D A D</u>
Agropecuario	Formular, dirigir y ejecutar la política sobre, investigación, producción y comercialización de los productos agropecuarios, reforma agraria y colonización, riego desarrollo rural y aprovechamiento nacional de los recursos renovables - con el objetivo de proponder el incremento de la producción y productividad agrícola, ganadera y forestal.
Bienestar Social	Formular, dirigir y ejecutar la política estatal en materia de seguridad social, protección de menores, cooperativismo y la promoción popular y bienestar social.
Defensa Nacional	Velar por la soberanía Nacional e Integridad Territorial del Estado y precautelar la paz interna.
Educación	Ofrecer oportunidades de capacitación y perfeccionamiento de los recursos humanos que trabajan en el Sector Educacional del país.
Financiero	Elaborar, dirigir y ejecutar la política social, tributaria y el endeudamiento del Gobierno.
Industria y Comercio	Formular, dirigir y ejecutar la política en los campo de fomento industrial, pequeña industria y artesanía, normalización, turismo, comercio exterior e integración.
Infraestructura	Fomentar el desarrollo económico y social del país mediante la ejecución de obras de infraestructura vial y de comunicación así como, procurar la real integración económica del país, conectando las zonas productoras con los centros de consumo.

<u>S E C T O R</u>	<u>R E S P O N S A B I L I D A D</u>
Laboral	Formular, dirigir y ejecutar la política social, en materia laboral, promoción del empleo y desarrollo de los recursos humanos, en concordancia con la Constitución política del Estado, las políticas generales del Gobierno y Plan de Desarrollo Económico y Social.
Político	Control y regulación del régimen político al país mantenimiento, vigilancia y prevención del orden interno, supervigilancia de la función judicial y el ministerio público.
Recursos Naturales y Energéticos	Formular, dirigir, coordinar y ejecutar la política geológica, minera, hidrocarburífera, Energética, meteorológica e hidrología pesquera.
Relaciones Exteriores	Ejecuta la política internacional, orienta, dirige y coordina el trabajo en las misiones diplomáticas y de las oficinas consulares.
Salud	Organizar los servicios de salud con criterio integral para alcanzar grados crecientes de bienestar para las personas, aumentando su expectativa de vida y mejorando su capacidad biológica e intelectual como base para una actividad productiva útil para la familia, la sociedad y el país

() Estudio derivado de las funciones que la ley atribuye a cada Ministerio.

8. PROPUESTAS DE ACCION:

Ante la situación anterior, conviene plantear algunas propuestas de acción tendientes a procurar una organización efectiva que incorpore la planificación regional en la organización institucional del sector público.

- a. Debe procurarse una estrategia de política para el desarrollo Nacional, que permita la formulación de planes regionales y su posterior integración al Plan Nacional.
- b. El Conade debe propiciar políticas y lineamientos generales para que, a partir de ellos, los organismos regionales elaboran estudios básicos que sirvan para formular programas y proyectos que sean, una vez aprobados, incorporados al Plan General.
- c. Las propuestas anteriores requieren, a su vez, fortalecer la integración de las fuerzas vivas de la región, con la finalidad de que los planes, acojan el compromiso integral para su ejecución.
- d. Como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo, es necesario definir y delimitar la estructura orgánica y funcional del Sector Público, en orden a lograr una división y especialización funcional.

En este aspecto, se requiere que siguiendo la metodología aplicada para la estructura del Sector Agropecuario, se conformen los demás que integran el área socio-económica estatal. Sectores como el de -

Planificación, Industria y Comercio, Finanzas son de indudable necesidad configurarlos, para delimitar sus funciones, jurisdicción, articulación legal, mecanismos de coordinación, fuentes presupuestales y financieras. Todo esto, agregado a la actividad posterior, que debe ser la consolidación de las normas relacionadas para darles una consistencia y coherencia que asegure el desarrollo armónico del sector.

- e. Es conveniente ajustar las normas de Planificación a los objetivos generales de desarrollo propuestos por el Gobierno. Leyes tales como las de régimen provincial, régimen municipal, y otras que dan funciones específicas de Planificación deben ser revisadas para adecuarlas a los requerimientos de las políticas y actividades que, según el Plan de Desarrollo, deben enfrentar el sector público en el futuro (1)
- f. En lo referente al ajuste de las Entidades del Sector público, 3 acciones son de vital interés:

- Promover una acción del CONADE para que incorpore dentro de su estructura la variable regional como elemento básico para la determinación de Planes y Programas

(1) Ver propuestas de Reforma Administrativa del Plan Nacional de Desarrollo (Segunda Parte, Tomo I. pág. 117).

- Definir el alcance institucional de los organismos Regionales dándoles el carácter de entes de Planificación encargados de promover el desarrollo regional mediante el uso, aprovechamiento y conservación de los Recursos Naturales.

- Estructurar un plan de coordinación interinstitucional para garantizar la armonía en el desarrollo de los Planes. Una idea que podría desarrollarse sería el establecimiento de un Sistema Nacional de Planificación Regional integrado por representantes del CONADE, los organismos regionales y las secretarías de Planificación de cada sector. Los objetivos de éste sistema serían: Incorporar la variable regional a la Planificación general; promover la elaboración de información básica integrada; analizar la problemática local y regional y vincular su acción a los Planes Generales Sectoriales