



### 3. La planificación nacional

Dentro de los aspectos esenciales que configuran el nuevo pacto social ecuatoriano, se pueden identificar cinco ejes fundamentales: a) la instauración de un Estado constitucional de derechos y justicia; b) una profunda transformación institucional; c) la configuración de un sistema económico social y solidario; d) la estructuración de una organización territorial que procura eliminar las asimetrías locales; y e) la recuperación de la noción de soberanía popular, económica, territorial, alimentaria, energética, y en las relaciones internacionales.

*"El Plan Nacional representa un tremendo esfuerzo de rescate de la autoridad estatal, a partir del desarrollo de sus capacidades de planificación y coordinación de un proyecto integrado de desarrollo nacional. La integración de aspectos económicos y sociales –en el marco de una propuesta de acumulación, distribución y redistribución–, me parece innovadora y un reto importante para Ecuador".*

Scania Flourey, investigadora social ISV-CEAPE

### 3. La planificación nacional

#### 3.1. Disposiciones constitucionales

La Constitución de 2008 forma parte del nuevo constitucionalismo latinoamericano que se inicia con las Constituciones de Colombia, Venezuela y Bolivia, y que surge como respuesta a la necesidad de *garantizar los derechos de las personas* frente a poderes públicos o privados que en la época contemporánea se han vuelto homogeneizadores y que responden a una lógica liberal-burguesa de poder.

Dentro de los aspectos esenciales que configuran este nuevo pacto social ecuatoriano, se pueden identificar cinco ejes fundamentales:

##### *Estado constitucional de derechos y justicia*

El artículo 1 de la Constitución de la República, al configurar al Ecuador como un Estado de derechos, pretende *colocar al ser humano en el centro de todo el accionar del Estado*. En ese sentido, la garantía de los derechos adquiere una importancia fundamental, pues se convierte en el deber primordial del quehacer estatal. De ahí que se establezca en el artículo 11, numeral 9, que: "el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución".

Así, y sin perjuicio del principio de igualdad jerárquica de los derechos, el nuevo orden constitucional da un mayor desarrollo a los derechos sociales y los relaciona a la noción andino-amazónica de Sumak Kawsay o Buen Vivir (Grijalva, 2011). Como consecuencia, una de las responsabilidades de las personas consiste en la obligación de *promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular*, lo que da cuenta de la primacía de lo colectivo sobre lo individual (Constitución de la República del Ecuador, 2008: art. 83).

Lo anterior, a modo de ejemplo, se evidencia en el tratamiento de la comunicación, que "en esta Constitución deja de ser vista como una cuestión instrumental y regula por las reglas del mercado [...] [Se] reconoce el derecho a la comunicación como parte de los derechos del Buen Vivir, es decir, como algo necesario para tener una vida digna entendida de forma integral" (Acosta, 2010: 161).

Otra de las rupturas paradigmáticas que marca la definición del Estado como un Estado de derechos, es el desarrollo de las garantías jurisdiccionales, lo que implica que su ejercicio debe garantizarse a cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad y otorga la competencia a cualquier juez ordinario para el conocimiento de dichas acciones. En ese contexto, el rol de los jueces dentro de la nueva definición constitucional adquiere una gran importancia, pues "asumen un papel activo y esencial en el proceso de creación del derecho vigente y se convierten en realizadores materiales de los valores y principios constitucionales" (Montaña, 2011: 83).

En definitiva, esta noción de Estado de derechos coloca en el eje de su justificación a los derechos y garantías de las personas lo que constituye, por una parte, un límite tanto para el poder público legalmente constituido como para los poderes fácticos y, por otra parte, una garantía política y jurídica a los derechos individuales, sociales y culturales.

##### *Transformación institucional*

La consagración del Ecuador como un Estado de derechos trae aparejada la necesidad de constitucionalizar garantías que permitan el ejercicio de los derechos. Es así que la política pública ocupa un lugar fundamental en el efectivo cumplimiento de los derechos constitucionales. El Estado recupera sus facultades de planificación, rectoría, regulación y control; proscribida la corporativización en los órganos de regulación y control; crea el sistema de planificación y otorga un carácter vinculante al Plan Nacional de Desarrollo, todo ello para alcanzar el Buen Vivir.

De igual manera, los órganos estatales dotados de potestades legislativas y normativas deben subordinar su ejercicio y asegurar su conformidad con los derechos humanos establecidos en la Constitución y los tratados internacionales (Silva, 2008).

##### *Sistema económico y régimen de acumulación social y solidario*

La Constitución del 2008 reafirma la preponderancia del ser humano sobre el capital a través del establecimiento de un sistema económico social y solidario. Se trata de un modelo que busca la satisfacción de las necesidades humanas a partir del conocimiento, la ciencia y

la tecnología, en el marco del respeto a la naturaleza, y se contraponen a los principios del capitalismo. "El sistema plantea la integración de todas las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y propende a incentivar la producción, la productividad y la competitividad, asegurar la soberanía alimentaria y energética, incorporar valor agregado con máxima eficiencia e impulsar el pleno empleo y el respeto a los derechos laborales, el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes, la distribución equitativa y solidaria de los beneficios de la producción y el consumo social y ambientalmente responsable" (Castro, 2008: 118).

#### *Equidad territorial*

La garantía de derechos exige la prestación de servicios públicos de calidad, pero también demanda la necesidad de generar políticas públicas que aseguren condiciones de equidad territorial. Por ello, la Constitución creó un Sistema Nacional de Competencias que tiene como fin organizar el ejercicio de la titularidad de las competencias por parte de los diferentes niveles de gobierno.

La nueva Constitución reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, bajo los principios de *solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana*. El establecimiento de este modelo pretende favorecer una gestión pública eficiente y participativa que aporte a un nuevo equilibrio territorial desde la potenciación de las capacidades de los territorios, con criterios de complementariedad y reciprocidad. En ese sentido, "el mandato para todos los niveles de gobierno, desde el nacional a los locales, es el de readecuar su institucionalidad" para lograr este objetivo (Arias, 2008: 240).

La construcción de distintas polaridades territoriales es una forma adecuada de disipar sentido a las profundas asimetrías, regionales, urbano-rurales, y a la perspectiva unidireccional de una globalización del capital que concentra poder (Falconí, 2012).

#### *Soberanías en plural*

La Constitución de Montecristi incorpora una noción plural de soberanías: desarrolla la soberanía popular (arts. 1 y 98), la soberanía na-

cional (arts. 3, 158, 276, 290 y 423), la soberanía alimentaria (arts. 13, 15, 281, 284, 304, 318, 334, 410 y 423), la soberanía económica (capítulo IV), la soberanía energética (arts. 15, 284, 304 y 334) y la soberanía en las relaciones internacionales (art. 416).

El Estado ecuatoriano ha pasado de ser un sujeto pasivo, ejecutor de decisiones de sujetos externos, a ser un Estado impulsor de posiciones regionales que se fundamentan en la independencia y la igualdad jurídica de los Estados, y en el rechazo a la injerencia e intervención de unos Estados en los asuntos internos de otros.

La nueva Constitución establece que las relaciones internacionales del país responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que se rendirán cuentas por su ejercicio. Asimismo, condena toda forma de imperialismo, colonialismo y neocolonialismo, reconoce el derecho de los pueblos a la resistencia y liberación de toda forma de opresión, y demanda la democratización de los organismos internacionales y la equitativa participación de los Estados al interior de estos; promueve la conformación de un orden global multipolar con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales, así como el fortalecimiento de las relaciones horizontales para la construcción de un mundo justo, democrático, solidario, diverso e intercultural.

### **3.2. Planificación descentralizada y participativa**

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos, que permiten la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno (COPFP, art. 18, 2010).

Además del Plan Nacional para el Buen Vivir, el SNDPP prevé instrumentos de planificación subsidiarios que permitan la implementación del Plan, a través de políticas públicas sectoriales en el territorio. Estos instrumentos obedecen a tres tipos de articulación: a) *Sustantiva*: en la medida en que los instrumentos de planificación y finanzas orientan a las instituciones públicas en el cumplimiento obligatorio de las garantías y los derechos; b) *Vertical*: establece

la sujeción a la jerarquía de los diferentes niveles de gobierno, y c) *Horizontal*: establece la sujeción a los procesos por parte de las entidades públicas de un mismo nivel de gobierno.

Con la finalidad de garantizar la referida articulación y coherencia se han reconocido, además de la instancia nacional de planificación, cuyo instrumento es el Plan Nacional para el Buen Vivir, tres instancias adicionales:

- a) *Instancia de coordinación territorial*
- b) *Instancia de coordinación intersectorial*
- c) *Instancia institucional*

Adicionalmente, el SNDPP se nutre de las Agendas Nacionales para la Igualdad y de la participación ciudadana. El SNDPP cumple de este modo con su función, determinada por el art. 279 de la Constitución del Ecuador: *organizar la planificación para el desarrollo del país.*

### 3.3. Ciudadanía activa

#### La participación en el marco de la planificación

Recuperar el Estado y su rol planificador, rector, gestor, distribuidor y redistribuidor fue también vital para garantizar y abrir espacio a

la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades "en la formulación, la ejecución, la evaluación y el control de las políticas públicas y servicios públicos" (art. 70).

En este marco se establece el carácter participativo de la planificación como condición para el logro del Buen Vivir (arts. 275, 276, 278 y 279) se señala que: *corresponde a todas las personas, colectividades y diversas formas organizativas participar en las fases y los espacios de la gestión pública, así como en la planificación del desarrollo nacional y local y en la ejecución y el control del cumplimiento de planes de desarrollo, que fomenten la participación y el control social, con el reconocimiento de las diversas identidades y la promoción de su representación equitativa en todas las fases de la gestión del poder público.*

La participación ciudadana tiene un efecto expansivo en todos los niveles del Estado. En el ámbito local, la participación ciudadana adquiere la forma de consejos ciudadanos de planificación –en municipios y prefecturas– y de asambleas locales, para realizar ejercicios de diagnóstico y programación participativa. En lo regional, se crearon espacios participativos con los actores territoriales para el diseño de las agendas zonales, y se constituyeron los consejos ciudadanos sectoriales zonales en entidades como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades); en otros territorios se implementaron veedurías y ob-



GRÁFICO 3.1. Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa



Fuente y elaboración: Serplades

servatorios a las políticas públicas. En lo nacional, la participación ciudadana tiene presencia en las diferentes carteras de Estado a través de los consejos ciudadanos sectoriales. Asimismo, se realizó la primera Asamblea Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, que aportó en la construcción de este Plan.

#### **La participación ciudadana para el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017**

Este Plan tiene un elemento enormemente participativo. Primero, se ha nutrido de un programa de gobierno que se construyó colectivamente. En él, cerca de cinco mil personas aportaron ideas que fueron plasmadas en el documento. En un segundo momento, para la construcción del nuevo Plan Nacional para el Buen Vivir, casi ocho mil doscientas personas participaron en más de cien eventos públicos y espacios virtuales.

- *Diálogos del Buen Vivir* (cinco mil ciento sesenta participantes).
- *Talleres, mesas temáticas y grupos focales* (mil setenta y un participantes).
- *Veedurías y observatorios* (seiscientos cinco participantes).
- *Talleres participativos de prospectiva a nivel zonal* (doscientos cuarenta participantes).
- *Reuniones con delegados de organizaciones sociales nacionales, consejos sectoriales y asambleas locales* (doscientos setenta y seis participantes).
- *Seminario Internacional* (setecientos ochenta participantes).
- *Maratones radiales y espacios virtuales* (cien participantes).

#### **Desafíos en materia de participación ciudadana**

Son enormes los avances en materia de participación ciudadana. Sin embargo, el reto está en cambiar la actitud, todavía pasiva y contemplativa que subsiste en la ciudadanía. Se trata de dejar atrás una cultura ciudadana tutelada por el Estado.

Se debe contar con una participación ciudadana que asuma el reto de poner en marcha el cambio de la matriz productiva en cada uno de los territorios; dicho de otra manera, se requiere una ciudadanía que anhele y se apasione con la idea de colocar en el mundo no solo materias primas, sino también conocimiento, servicios y bienes hechos en el Ecuador. Se necesita de una ciudadanía que no descansa hasta lograr el cierre de las brechas que diferencian y separan a los ecuatorianos y ecuatorianas.

Este salto cualitativo, de ciudadanía objeto de derechos a ciudadanía sujeto de derechos, es una ruptura con las lógicas de poder del mercado y de dominación-acumulación incrustadas en las estructuras sociales. La construcción de una ciudadanía activa, comprometida y deliberante supone profundizar la reforma institucional del Estado para que la participación ciudadana incida en la gestión pública; requiere, además, generar las condiciones y capacidades para promover, sostener y asegurar procesos ciudadanos que promuevan el Buen Vivir, y para institucionalizar espacios de diálogo de saberes para la generación de acciones igualitarias, solidarias, libres, dignas, responsables, en armonía con los ecosistemas y respetuosas de las cosmovisiones que conforman nuestro Estado plurinacional.

La participación ciudadana tiene que ser el dinamizador de los procesos creativos, innovadores e identitarios que permitan seguir avanzando en la construcción del Socialismo del Buen Vivir.