

The background of the slide features a stylized map of Ecuador in white, set against a light blue background with a subtle pattern of concentric circles and radial lines. A large, light blue number '1' is positioned on the right side of the map. The title text is centered over the map.

# **El Proceso de Construcción del Plan Nacional para el Buen Vivir**



# 1. El Proceso de Construcción del Plan Nacional para el Buen Vivir

La elaboración del Plan Nacional para el Buen Vivir supuso enfrentar cuatro grandes desafíos: articular la planificación al nuevo marco constitucional, al reforzar la planificación por Objetivos Nacionales para el Buen Vivir; generar procesos de articulación y retroalimentación interestatal que integren la gestión por resultados; incorporar de manera efectiva a la planificación y el ordenamiento territorial; e impulsar un proceso de participación social.

## 1.1. Disposiciones constitucionales sobre la planificación nacional

La Constitución de 2008 posiciona a la planificación y a las políticas públicas como instrumentos para la consecución de los Objetivos del Buen Vivir y la garantía de derechos. Según la Carta Magna la planificación tiene por objeto propiciar la equidad social y territorial y promover la concertación. Para ello, debe asumir como prioridad la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable y la re-distribución equitativa de los recursos y la riqueza, como condiciones fundamentales para alcanzar el Buen Vivir. En este nuevo enfoque, los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual y colectiva, tienen el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, en la formulación de políticas y en la gestión de los asuntos públicos.

Según la disposición constitucional contenida en el Art. 280, el Plan Nacional de Desarrollo, hoy denominado Plan Nacional para el Buen Vivir, es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y

ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

El Plan apunta a un proceso de transformación estructural del Ecuador en el largo plazo. Se organiza por objetivos orientados a la garantía de derechos. Los objetivos, a su vez, cuentan con acciones de carácter operativo, diseñadas para el período de gobierno, que se concretan a través de la inversión pública. La consolidación de una economía endógena encaminada hacia el Buen Vivir requiere, en esta fase, enfatizar en el desarrollo de capacidades y oportunidades, así como en la movilización, acumulación y distribución de capital en los distintos sectores y actores del sistema económico.

## 1.2. Elementos orientadores para la formulación del Plan

La Constitución del Ecuador es el principal referente del proceso de formulación de la planificación nacional. La aprobación de la Carta Magna estableció un nuevo pacto social, cuyo cumplimiento debe ser canalizado por la acción estatal, que articula los sectores público, privado, popular y solidario. En ese sentido, los aportes constitucionales llevaron a la actualización de los contenidos del Plan y a una denominación diferente para el nuevo período de gobierno. Así, se transformó en el “Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013: Construyendo un Estado



Plurinacional e Intercultural”. Esta denominación refleja el cambio de paradigma del desarrollo como medio para alcanzar el Buen Vivir.

La formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se fundamenta en la propuesta de gobierno de Rafael Correa ratificada por el pueblo ecuatoriano en las urnas y, por tanto, con la legitimidad política de un mandato social y ciudadano al que el Gobierno Nacional debe responder y rendir cuentas. Esta propuesta de cambio, definida en el Plan de Gobierno de la Revolución Ciudadana, se sustenta en principios y orientaciones éticas, políticas y programáticas que están incorporados en el Plan Nacional para el Buen Vivir. Se trata de elementos indispensables para garantizar la coherencia entre las acciones de mediano y corto plazo y con las disposiciones constitucionales.

Asimismo, la formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir se sustenta en un análisis de las condiciones estructurales del Ecuador actual y en el seguimiento a la gestión pública desarrollada durante los 31 meses de Revolución Ciudadana, durante el período 2007-2010. La evaluación incluyó, por una parte, un diagnóstico crítico y el análisis de avances en el cumplimiento de metas, respaldados en una línea de base con indicadores claros, concisos y periódicos, validados técnica y políticamente; y, por otra parte, la evaluación de políticas, programas y proyectos del sector público desde varias perspectivas, para determinar su impacto, eficiencia y resultado en relación con el logro de los objetivos propuestos. La información obtenida del diagnóstico y la evaluación permitió definir elementos de “ruptura”, que establezcan las transformaciones sustantivas requeridas desde la acción pública para un verdadero cambio de modelo orientado hacia el Buen Vivir.

El Estado y la gestión pública –tradicionalmente estructurados bajo una lógica de planificación y ejecución sectorial– desarrollaron, durante el período 2007-2009, un esfuerzo de articulación. El trabajo en torno a grandes objetivos nacionales contribuye a generar una nueva cultura institucional, basada en la cooperación y la

coordinación. Todo ello es parte de una gestión por resultados, en donde las políticas y programas se articulan para el cumplimiento de las metas, con la respectiva apropiación, coordinación y vinculación entre las distintas instituciones públicas involucradas para la ejecución, seguimiento y evaluación.

Sin embargo, el desafío de pasar de la lógica de planificación sectorial a la planificación por objetivos requiere un esfuerzo para privilegiar las articulaciones entre las áreas social, productiva, cultural y ambiental, a fin de construir una visión de la política pública como un todo estructurado. La planificación alrededor de grandes objetivos nacionales demanda una nueva cultura institucional basada en la articulación, antes que en la fragmentación y segmentación del aparato público. En esta línea, es fundamental el papel de los ministerios coordinadores, como instancias que garantizan la coherencia y retroalimentación de la acción pública sectorial. Este proceso exige el alineamiento y armonización de las políticas sectoriales y la gestión, en la perspectiva de vincular lo existente y lo deseado en términos de política pública. Implica también, impulsar una propuesta innovadora y viable que represente un punto de quiebre con el modo de desarrollo vigente en el país y permita generar una nueva estrategia orientada hacia el Buen Vivir.

Para propiciar esta articulación, la formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se sustentó en un proceso de diseño de agendas sectoriales, consideradas como instrumentos de coordinación y concertación sectorial. Estas agendas representan un esfuerzo de definición de políticas, estrategias, programas y proyectos que ejecuta cada gabinete sectorial de la Función Ejecutiva. Las agendas y políticas sectoriales brindan coherencia a las propuestas de gestión pública con respecto a las disposiciones constitucionales, los objetivos del Buen Vivir y la planificación operativa. Ello determina un flujo de articulación entre las orientaciones programáticas de mediano plazo y la gestión institucional efectiva (Figura 1.1).

Figura 1.1: Flujo de articulación de estrategias con la gestión institucional



Elaboración: SENPLADES.

Las metas e indicadores constituyen elementos fundamentales de referencia para el seguimiento y evaluación de la acción pública en relación a los impactos y resultados esperados hasta el año 2013. La línea base de los indicadores corresponde al año 2008 o al último año con información disponible.<sup>2</sup>

Las metas incorporadas en el Plan corresponden a indicadores de carácter cuantitativo, las cuales fueron construidas a partir de información confiable y estadísticamente representativa. Son instrumentos de verificación del cumplimiento de políticas públicas y por ende de los Objetivos Nacionales. Cuentan con la validación de los ministerios ejecutores y ministerios coordinadores.

Construir mecanismos de monitoreo y evaluación del Plan implican, necesariamente, el recurso de una serie de saberes, conocimientos y series de información comparables, formalizadas, estandarizadas y legitimadas en términos académicos y científicos lo que implica recurrir a un acervo de conocimientos especializados sobre distintos sectores y problemáticas de las políticas públicas del

país. Sin embargo, el conocimiento tácito, práctico o subjetivo, anclado en diferentes instancias sociales, pero no necesariamente codificable, obliga a múltiples mecanismos de retroalimentación del Plan con participación ciudadana reconociendo el carácter social del conocimiento y su reconocimiento como parte consustancial de la acción colectiva. Por ello, el Plan incluye también mecanismos de diálogo con la ciudadanía para identificar los resultados de programas públicos así como el seguimiento físico a la ejecución de la inversión pública. Esto implica reconocer el efecto democratizador de la articulación del conocimiento a las orientaciones colectivas en la gestión estatal y la vida pública, lo que incluye la devolución participativa de la información y los resultados del seguimiento y la evaluación.

El cumplimiento de las metas establecidas en el Plan es de responsabilidad conjunta de todas las Funciones del Estado, de los gobiernos autónomos descentralizados y adicionalmente requiere el compromiso de todos los actores de la sociedad civil.

<sup>2</sup> Las metas se complementan con indicadores de apoyo para el seguimiento y la evaluación del Plan.



Además de lo indicado, como parte del proceso de articulación del Plan con la planificación institucional, las entidades públicas realizan sus planes operativos institucionales en función de los objetivos nacionales. Sobre la base de ese análisis fue posible detectar cómo se inscriben los objetivos institucionales dentro de la lógica de los objetivos nacionales. En ese sentido, se identificó la superposición de objetivos y vacíos de gestión en función de los objetivos nacionales. El proceso de planificación estratégica institucional permite, además, complementar las metas e indicadores del Plan con indicadores específicos o de gestión propios de cada entidad.

La formulación del Plan 2009-2013 incluyó un proceso inédito de planificación, priorización y programación de la inversión pública para el período cuatrianual. La identificación de los requerimientos de inversión estuvo acompañada de un proceso de análisis, validación y jerarquización de programas y proyectos a partir de las agendas y políticas sectoriales propias de cada Consejo Sectorial. Con la información antes mencionada se inició un proceso técnico que permita la asignación de recursos, a nivel de proyecto, teniendo en cuenta determinados criterios como: las políticas definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir, las estrategias de mediano plazo, las prioridades presidenciales, el Índice de Prioridad de la Inversión (IPI) y la jerarquización de los Ministerios Coordinadores. La formulación de escenarios de inversión permitió dimensionar los impactos en la caja fiscal y los requerimientos de financiamiento que garanticen la sostenibilidad fiscal. El resultado es el Plan Plurianual de Inversión, que deberá ser revisado y actualizado para la elaboración del correspondiente presupuesto anual.

La concertación sectorial no es suficiente cuando se requiere articular las distintas visiones y condiciones de los territorios y sus poblaciones para fortalecer su integración y mejorar las condiciones de vida de las y los ecuatorianos. Pensar el territorio como el espacio de concreción de la política pública y, a su vez, pensar las dinámicas territoriales como elementos sustantivos para la planificación pública es una apuesta y, al mismo tiempo un gran desafío para el proceso de planificación. Es un proceso de doble vía, en el que la planificación local alimenta y nutre a la planificación nacional y viceversa, en el marco de la construcción de un

nuevo tipo de Estado policéntrico. Así, en 2007, el Ecuador impulsó un Plan Nacional de Desarrollo, en donde fue incorporada la perspectiva territorial, a partir de los planes provinciales.

Para el período 2009-2013, la Estrategia Territorial Nacional constituye una de las principales innovaciones del Plan, en tanto incorpora al ordenamiento territorial e identifica las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios. También, el Plan incluye la desagregación y territorialización de indicadores que sirven de sustento para el diseño de la política pública, en función de la diversidad propia del país. El Plan Nacional para el Buen Vivir refuerza la articulación entre la planificación nacional y territorial, al identificar las dinámicas y particularidades específicas de cada región para la formulación de políticas públicas. El proceso de formulación de agendas zonales permitió reconocer las necesidades de las poblaciones vinculadas con las cualidades, potencialidades y limitaciones de los territorios, y desarrollar una propuesta de modelo territorial en el que se expresen los lineamientos para el uso del suelo y las intervenciones estratégicas para el ámbito regional, articulados a una propuesta nacional.

La Estrategia Territorial Nacional deberá convalidarse y enriquecerse a partir del desarrollo de los procesos de planificación y ordenamiento territorial de carácter participativo, impulsados desde los niveles territoriales de gobierno, así como también desde los lineamientos de acción pública de carácter sectorial definidos por la Función Ejecutiva. Por ello, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo propone diseñar y poner en marcha procesos democráticos de discusión y concertación de sus componentes, que cuenten con la participación decidida de los gobiernos autónomos descentralizados, así como lineamientos de planificación territorial y mecanismos de coordinación de la gestión en los territorios, para construir conjuntamente un modelo territorial equilibrado e incluyente.

El Plan no es la suma de los planes locales ni sectoriales del Estado ecuatoriano. Sin embargo, las experiencias, los sueños, las demandas y aspiraciones sectoriales y territoriales fueron analizados y aportaron a la construcción de las políticas y lineamientos de políticas de los doce Objetivos Nacionales para el Buen Vivir. En un proceso de

doble vía, la planificación local alimentó y nutrió a la planificación nacional y viceversa, lo que favorece la construcción de un nuevo tipo de Estado descentralizado y desconcentrado. A este esfuerzo se sumará el apoyo técnico necesario para la formulación de los Planes de Vida de los pueblos y nacionalidades del Ecuador y el Plan para la circunscripción territorial especial de la Amazonía.

### 1.3. Planificación participativa para el Buen Vivir

La participación ciudadana es un derecho. Las y los ciudadanos deben ser parte de la toma de decisiones, de la planificación y la gestión de los asuntos públicos, así como del control popular de las instituciones del Estado. A la vez, la participación de la población en la formulación de políticas públicas es un elemento fundamental para la realización de los derechos del Buen Vivir. En este sentido, es una prioridad recoger la voz de aquellos que en escasas ocasiones han tenido la oportunidad de expresar sus sueños, aspiraciones y cosmovisiones; pero también es un deber establecer canales de diálogo con la ciudadanía organizada a fin de fortalecer la democracia.

Es importante dejar sentado que este objetivo se inspira no sólo por la valoración ética de la posibilidad de un ejercicio democrático de encuentro de intereses particulares, sino por la necesidad de contar con el conocimiento, las habilidades y la presencia misma de los destinatarios de todo Plan Nacional, como corresponsables del diseño y gestión de acciones públicas que están referidas al conjunto de la sociedad. Asimismo, es necesario crear las condiciones para la construcción de un sistema de participación social, articulado a las distintas fases del ciclo de políticas públicas: planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y contraloría social. El desafío a futuro será la puesta en marcha de un sistema participativo de seguimiento, evaluación y vigilancia social, a partir de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir, con el concurso de las diferentes instancias involucradas.

La elaboración participativa del Plan 2009-2013 responde a un proceso sostenido de consulta que inició con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en el marco

de uno de los grandes compromisos asumidos por el Gobierno Nacional. Éste se caracteriza por la diversidad de actores que formaron parte del proceso, y se concibe, en varios momentos, de veedurías ciudadanas a la ejecución de políticas, la consulta ciudadana nacional y regional, y diálogo y concertación con los actores sociales e institucionales.

#### Veedurías ciudadanas

Un cambio de los modos de gestión pública hacia modelos de cogestión requiere mecanismos permanentes de participación pública, que mejoren la capacidad de incidencia y control social sobre la acción estatal. Para ello, se han implementado espacios ciudadanos que velen por el buen desempeño, sugieran modificaciones y observen todo el ciclo de las políticas públicas derivadas del Plan Nacional para el Buen Vivir, y de los programas y proyectos que se ejecutan en el territorio.

Las veedurías ciudadanas nacen como una de las instancias de participación social y ciudadana, que permite recoger la visión y percepción de hombres y mujeres de diferentes contextos socio-culturales, de diferente edad, opción sexual, condición y posición, sobre la implementación de las políticas públicas nacionales en los territorios. De este modo, la acción pública se nutre del saber acumulado por los colectivos sociales y ciudadanos en sus luchas y demandas históricas. Este proceso promueve el empoderamiento ciudadano para la convivencia en la diversidad, el incremento de las capacidades de la ciudadanía para una mejor y mayor articulación de intereses con el Estado y con la sociedad misma, y fortalece el tejido social.

En este sentido, como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y con el apoyo de SENPLADES y la Secretaría de Pueblos y Participación Ciudadana se impulsaron espacios de participación y control social en las siete zonas de planificación, durante el período comprendido entre junio de 2008 y marzo de 2009. Los resultados y observaciones de las veedurías han sido incorporados en la discusión del Plan.

#### Talleres de consulta ciudadana

La discusión y formulación de políticas públicas nacionales con distintos actores organizados y no organizados es requerimiento fundamental para la legitimidad de la planificación. Por ello, como



parte del proceso de formulación del Plan se organizaron los Talleres de Consulta Ciudadana con énfasis en la articulación del Plan en los territorios en Esmeraldas, Babahoyo, Portoviejo, Santo Domingo, Cuenca, Loja, Latacunga y Tena. Adicionalmente, se realizaron dos talleres nacionales en Quito y Guayaquil, para analizar los alcances a los objetivos, políticas y lineamientos de acción pública. Dadas las especificidades territoriales, ambientales y culturales, se organizó un taller en Galápagos y otro con pueblos y nacionalidades indígenas, en la ciudad de Baños. En dichos talleres participaron más de 4.000 representantes de la sociedad ecuatoriana, organizados en más de 85 mesas de trabajo que permitieron discutir los objetivos nacionales y las estrategias territoriales.

Los Talleres de Consulta Ciudadana tuvieron como objetivos identificar propuestas de políticas nacionales alineadas al marco constitucional, a partir de un análisis propositivo de los actores locales, sobre la base de su conocimiento de la realidad regional, e intentar rebasar la perspectiva micro comunidad-cantón-provincia para abordar integralmente la problemática del país.

Para asegurar la incorporación de los aportes ciudadanos a los contenidos del Plan Nacional para el Buen Vivir, se diseñó una metodología de facilitación y sistematización asociada a los lineamientos nacionales de planificación territorial. En cada mesa de trabajo, se discutieron las políticas de cada objetivo nacional agrupadas en cada uno de los siete componentes de la Estrategia Territorial Nacional. De esta manera, se indujo a la reflexión de las orientaciones nacionales desde las realidades regionales. Los resultados de los procesos participativos fueron

difundidos a través de las fichas de sistematización de cada taller, publicadas en el sitio web que se creó para el efecto.

Adicionalmente, se organizaron eventos masivos en espacios públicos, que permitieron la difusión de los contenidos del Plan Nacional para el Buen Vivir entre la ciudadanía. Estos se realizaron en las plazas públicas de las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja. Como aporte a la discusión sobre prioridades de la sociedad ecuatoriana, y particularmente de la ciudadanía no organizada, se aplicaron sondeos de opinión a más de 5 000 personas. El propósito fue recoger las distintas opiniones de ciudadanos y ciudadanas respecto al significado del Buen Vivir de acciones relevantes para el período de gobierno.

### **Diálogo y concertación con actores sociales e institucionales**

La participación comprende acciones individuales y colectivas. Sobre la base de los preceptos establecidos en la Constitución, se realizó un proceso de consulta con los Consejos Nacionales para la Igualdad. Ellos han desplegado procesos de diálogo con las organizaciones, los movimientos sociales, los pueblos y nacionalidades, vinculados con su labor con el objetivo de definir participativamente las políticas que se requieren para un desarrollo inclusivo de los sectores que han sido históricamente discriminados. Esto permitió un diálogo de saberes entre los distintos actores, de tal forma que los saberes técnicos, académicos y tradicionales tuvieron un lugar de encuentro y fueron escuchados e incorporados en el proceso de planificación. De esa manera, se posibilitó la formulación de propuestas concretas para viabilizar la construcción de un Estado plurinacional e intercultural.



## Principios metodológicos de los talleres de consulta ciudadana

La metodología para el trabajo respondió a los siguientes principios metodológicos:

- **Diálogo de saberes.** Se buscó propiciar un diálogo de saberes entre los distintos tipos de participantes en las mesas, de manera que los saberes técnicos, académicos y populares tengan las mismas posibilidades de ser escuchados e incorporados en el proceso de planificación. Además de la consecución de los resultados técnicos necesarios, la propuesta metodológica permitió que la planificación participativa se constituya en una pedagogía para el ejercicio de ciudadanía.
- **Valorar la experiencia.** Las vivencias y la experiencia de los y las participantes fueron el punto de partida para el proceso de planificación y ocuparon un lugar central en la propuesta metodológica, de manera que la voz de los participantes no fuese subsumida a la voz de especialistas y expertos en el tema.
- **La diversidad como riqueza.** Se potenció la diversidad de participantes, criterios y propuestas. La diversidad no fue vista como un obstáculo. Por el contrario, fue estimulada y promovida.
- **La deliberación por sobre el consenso.** Se promovió un proceso de discusión y argumentación de posiciones, como parte del ejercicio de construcción de ciudadanía. Los disensos y los consensos fueron señalados y recogidos en el proceso, sin intentar llegar a acuerdos forzados. Se partió del respeto a las posiciones contrarias, de la tolerancia y el pluralismo. Para los temas especialmente conflictivos en los que existen posiciones irreconciliables entre los actores involucrados y disparidades de poder muy marcadas, se realizaron mesas por actores.
- **Del pensamiento fragmentado al pensamiento complejo.** Se buscó superar la lógica de planificación sectorial y promover una planificación a partir de objetivos nacionales y las estrategias territoriales.
- **Ejes transversales.** Se integraron los enfoques de género, generacional, territorial e intercultural en la reflexión, discusión y diseño de políticas públicas en cada una de las mesas de consulta.
- **Flexibilidad.** Se trabajó en una metodología lo suficientemente flexible para adaptarse a los distintos contextos en los que se desarrollaron las mesas de consulta y a la diversidad de participantes involucrados en el proceso.

## 1.4. Logros y alcances del proceso

Entre los principales logros del proceso de planificación participativa y de la formulación del Plan 2009-2013, es posible anotar que:

- Se ha consolidado la planificación por objetivos nacionales. Éstos se encuentran integrados a las políticas sectoriales pero se requiere reafirmar dicha articulación con la gestión pública y la planificación institucional.
- Se consiguió un alto grado de involucramiento de las instituciones públicas rectoras de las políticas, particularmente de los ministerios coordinadores y de instancias que permitieron consolidar los ejes transversales en el presente Plan (enfoques de género, generacional, interculturalidad y territorial).
- Se logró difundir a amplios sectores de la sociedad los principales objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir. Hubo una amplia aceptación por parte de los participantes, quienes, además, formularon aportes sustantivos para mejorar y potenciar el Plan.
- Se obtuvo un alto grado de deliberación, debate y discusión en el proceso, y una buena representatividad de los distintos sectores invitados a participar en el proceso de planificación.
- Se han sentado las bases para la construcción de un sistema participativo que contribuya a radicalizar la democracia en el futuro.

Entre los principales alcances al proceso, es posible anotar los siguientes:

- Se debe impulsar un sistema de participación social que permita integrar, de manera permanente y efectiva, las aspiraciones de la sociedad en los diversos procesos de planificación, a fin de evitar la instrumentalización de la participación.
- Es necesario propiciar un mayor debate en los territorios para la aplicación del Plan y la conformación efectiva del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
- Se requiere una mayor articulación y sinergia entre las intervenciones públicas de diversos niveles de gobierno para optimizar las acciones en los territorios.
- Se requiere consolidar el proceso iniciado para una mejor la articulación entre la planificación y la asignación de recursos en función de prioridades nacionales para el cumplimiento de derechos y el Buen Vivir.

El Plan Nacional para el Buen Vivir se plantea como un proceso dinámico. Su principal desafío es la construcción de un Estado constitucional de derechos y justicia, plurinacional e intercultural. En tal virtud, el Plan, como instrumento dinámico, deberá integrar y articular, de manera progresiva, otros procesos de planificación, particularmente aquellos derivados de la formulación de políticas específicas que permitan hacer efectivos los derechos; los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diversos niveles de gobierno; y los planes de vida o planes para el Buen Vivir de los pueblos y nacionalidades.