

La planificación del desarrollo en Latinoamérica y su aplicación en el Ecuador

Development planning in Latin America and national planning in Ecuador.

Milton Rojas Mosquera ¹

Resumen:

La planificación nacional en América Latina, enfocada al denominado “desarrollo”, data de la segunda mitad del siglo XX, es decir, tiene más de seis décadas de intentos de aplicación por parte de los gobiernos de turno. La visión del Estado como ente anticipador del futuro deseado y orientador del desarrollo nacional ha tenido variados enfoques y diversos énfasis coyunturales, sin que hasta el presente se hayan logrado vencer los gigantescos abismos y desequilibrios sociales y económicos en la región, que aún se mantiene como la más desigual de todo el planeta. Evidentemente, no toda la culpa es de la planificación, pero su rol podría ser de mayor trascendencia si su definición y aplicación fueran producto de visiones alternativas que incorporen ampliamente las demandas sociales y se vinculen efectivamente con el ámbito productivo, tanto privado como público. El presente ensayo pasa revista a las visiones predominantes que ha adoptado la planificación en la región latinoamericana y, particularmente, en el Ecuador, tratando de resaltar sus aspectos más relevantes, que, contrastados con la realidad presente, permitan avizorar posibilidades de actuación en el marco que define las políticas públicas actuales.

Palabras claves: planificación del desarrollo, planificación nacional, planificación normativa - planificación estratégica, prospectiva.

Abstract:

National planning in Latin America, focused on the so-called “development”, dates back to the second half of the twentieth century, that is to say, it has more than six decades of implementation attempts by the governments in turn. The vision of the government as the anticipatory entity of the desired future and guide of the national development has had various approaches and diverse conjunctural emphases without so far managed to overcome the huge abyss and the social and economic imbalances in the region, which still remains as the most unequal of the world. Clearly, it is not all fault of planning, but its role could be of greater importance if its definition and application were products of alternative visions that broadly incorporate the social demands and are effectively linked to the productive sphere, both private and public. This paper reviews the prevailing visions that planning has adopted in the Latin American region, and particularly in Ecuador, trying to highlight the most relevant aspects that contrasted with the present reality, allow us to foresee possibilities for action within the framework that defines the current public policies.

Keywords: development planning, national planning, normative planning, strategic planning, prospective.

¹ Arquitecto. Magister en Desarrollo Local. Profesor Titular Principal de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Investigador en temas relacionados con la problemática urbana y regional. Correo electrónico: milromos@gmail.com

Recibido: 20 de marzo del 2017

Aprobado: 9 de junio del 2017

La cuestión de la planificación en América latina

La coyuntura internacional desde fines de la Segunda Guerra Mundial que impulsó la creación de los organismos “controladores” de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial)², la creación de las Naciones Unidas en abril de 1945, la instalación de la CEPAL³ en Santiago de Chile (1948), y, más tarde —en la línea del promulgado “desarrollo” y al impulso de los entes financieros internacionales— la aplicación de las directrices de la Carta de Punta del Este de 1961⁴, dan paso a la oleada planificadora latinoamericana. En el Capítulo II de este documento, los gobiernos latinoamericanos se comprometieron a realizar los esfuerzos necesarios para contar en un plazo de 18 meses, con Planes Nacionales de Desarrollo (OEA, 1967) en los cuales se identificarían las prioridades de proyectos susceptibles de ser financiados por la banca multilateral (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), desatándose la espiral de endeudamiento externo a nombre del mentado “desarrollo”⁵.

La CEPAL (a través del ILPES) tomó la batuta para otorgar orientación técnica y metodológica a los gobiernos latinoamericanos para la formulación de sus planes de desarrollo, en el marco del proyecto político de sustitución de importaciones, ésta fue la denominada Planificación Tradicional o Planificación Normativa. Los grandes y extensos diagnósticos —elaborados por este organismo— repetitivos hasta la saciedad, fueron el inicio (y casi fin) del proceso planificador, tornándose en enciclopédicos datos reafirmados, que a la postre se denominaron despectivamente los “planes libro” de los estados planificadores del sur. Luego de gastar meses y años de trabajo en las nuevas y bien pobladas oficinas de planificación, daban a luz varios tomos escritos de su esfuerzo, los mismos que desembocaban en la conclusión inevitable: “necesidad de préstamos externos para desarrollarnos”, que se respaldaran en proyectos incluidos en la planificación nacional y con la garantía del Estado para su pago.

Entre las décadas de 1960 y 1980, las oficinas nacionales de planificación de América Latina centraron su acción “más en la elaboración de planes de desarrollo que en aplicar el conocimiento contenido en éstos al proceso decisorio” (Lira, 2006, p.10). Esta situación se reflejó objetivamente en bajos niveles de consecución de las metas de esos planes, que

ocasionó una creciente desconfianza en las posibilidades y efectividad de la planificación nacional en la región.

Tal realidad fue tratada en múltiples estudios, publicaciones, encuentros, simposios y seminarios sobre la planificación en América Latina, los mismos que fueron impulsados por la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y varias fundaciones y ONG, tanto locales como internacionales. Como resultado, se determinaba la necesidad de reformular los paradigmas de la planificación ejecutada, surgiendo alternativas de carácter más operativo y abierto, ubicando a la planificación en el plano de la incertidumbre y dentro del proceso de producción social (Matus, 1987), antes que en el resultado ineludible, producto de la realidad diagnosticada.

Modernamente, la planificación estratégica proviene del mundo privado o de los negocios y de esta manera se vincula la planificación del desarrollo con la administración del desarrollo. La aplicación de la misma en ámbitos públicos latinoamericanos se da al influjo de lo acontecido entre los años sesenta a ochenta en países del norte “desarrollado”. Allí, desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1980, se desarrollan muchas naciones del norte, por la influencia del denominado “Estado del Bienestar” y los Derechos Ciudadanos⁶, con una función coordinadora del Estado, definiendo políticas públicas implementadas con una planificación económica dinámica (estratégica).

En ese sentido, la Planificación Estratégica debe entenderse como una herramienta para la gestión “que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno” (Armijo, 2011, p.15) manteniendo como premisa básica el incrementar y consolidar la eficiencia, eficacia y calidad en todo su proceso.

En el contexto latinoamericano de los años ochenta, fue importante el rol jugado por Carlos Matus, quien, luego de haber estado directamente involucrado en los quehaceres teóricos y prácticos de la planificación “normativa” o tradicional impulsada a partir de los años sesenta desde la CEPAL y el ILPES, realizó una crítica y una autocrítica a tales procesos y ejecutorias, las mismas que desembocaron en el desarrollo de la denominada Planificación Estratégica Situacional (PES) y del Método Altadir de Planificación Popular (MAPP), es decir, planteando “cómo actuar” en lo macro y en lo micro.

2 En el proceso previo a la fundación de la ONU ya se venían realizando una serie de reuniones internacionales para impulsar nuevas reglas financieras entre los países, siendo la más importante la de Bretton Woods en julio de 1944.

3 Comisión Económica para América Latina, una de las cinco comisiones regionales creadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a nivel mundial.

4 Este documento constituye la partida de nacimiento de la “Alianza para el Progreso”, programa de ayuda económica, política y social de Estados Unidos para América Latina entre 1961 y 1970.

5 La CEPAL en 1962 crea el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), para apoyar a los gobiernos de la región en planificación y gestión pública. Cfr. www.eclac.org

6 A partir de la década de 1980, con la consolidación del neoliberalismo económico a escala global promovido desde los mandatos de Ronald Reagan (1981 – 1989) y Margaret Thatcher (1979 – 1990), comienzan a entrar en crisis.

Un nivel intermedio de planificación estratégica lo desarrolló la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ)⁷ que impulsó la planificación de proyectos orientada a objetivos, conocida como el método ZOPP⁸, aplicada, entre las décadas de 1980 y 1990, por varios programas impulsados por gobiernos latinoamericanos en la asistencia técnica municipal⁹.

Matus plantea la superación de la planificación normativa por un modelo de planificación situacional, que pueda concebir a “la norma –el deber ser– como la orientación direccional en torno a la cual es necesario construir las condiciones de su viabilidad —el puede ser—” (Rofman, s.f, p.3). De esta manera, el método de planificación pasaría a ser “un proceso sistemático de discusiones que realiza un actor para tomar decisiones fundadas que preceden y presiden su acción” (Rofman, s.f, p.3). Esta definición de la planificación, que Matus denomina situacional, entendida como un método de la Planificación Estratégica Pública, da cuenta de la riqueza metodológica de este nuevo modelo.

Surge entonces la necesidad de trabajar con un sistema de planificación pública que esté dispuesto a adoptar diversos métodos de planificación, según niveles jerárquicos de la misma y hacer de la rendición de cuentas una práctica común del proceso tecno político: hay que modernizar el Estado y orientarlo como ente coordinador hacia la profundización de la democracia.

En el ámbito de la aplicación de las políticas de ajuste estructural en América Latina entre las décadas de 1980 y 1990¹⁰ y sus evidentes fracasos y contradicciones, los países realizaron diversos esfuerzos encaminados a lograr cierta estabilidad económica, social y también política; por lo tanto, la capacidad de gobernar en los diferentes niveles (nacional, regional o local) pasaba a ser un punto fundamental, e inmerso en ello, la planificación del Estado cobra vigencia y los análisis prospectivos se vuelven convidados importantes de varios planes formulados.

Al respecto, Armijo (2011) resalta que en los países que han utilizado la planificación estratégica en el ámbito público, ésta ha servido como instrumento de apoyo para la determinación de prioridades de política pública y para el establecimiento de las definiciones estratégicas (misión, objetivos estratégicos, estrategias) que guían el proceso planificador. En esta modalidad

de análisis se parte de la premisa de que el único espacio sobre el cual los seres humanos pueden tener impacto es el futuro: voluntad e imaginación son fundamentales para proseguir ese derrotero (Lira, 2006).

No hay un solo futuro sino varios. La prospectiva se relaciona directamente con el pensamiento estratégico, que supera el pensamiento científico, no excluyéndolo sino integrándolo; se trata de construir un futuro y no sólo anticiparlo, esa es la esencia de la prospectiva. Se rescata la necesidad de pensar en el largo plazo, lo cual aumenta la complejidad y la indeterminación (Lira, 2006).

En esta línea de pensamiento, la prospectiva involucra “un conjunto de conceptos, teorías, metodologías y técnicas para analizar, prever, explicar y, especialmente, construir anticipadamente futuros posibles y deseables de la acción humana” (Lira, 2006, p. 42) conceptualmente vinculada a la planificación y a la estrategia, la buena prospectiva no sería la que se ejecuta, sino “la que conduce a la acción en situaciones de alta indeterminación y complejidad” (Lira, 2006, p. 42).

En síntesis, se puede afirmar que la planificación nacional en América Latina desde mediados del siglo XX ha recorrido un camino multivariado, en general, siguiendo directrices externas inducidas por organismos internacionales vinculados a la gestión financiera para el desarrollo, y ello no ha producido un mejoramiento real y sostenido de la calidad de vida en los países, pero sí una espiral de endeudamiento que pesa sobremanera en las economías locales y obstaculiza la viabilidad de las estrategias y políticas públicas de carácter social y con miras a su sostenibilidad.

La planificación nacional en el Ecuador

La planificación en el Ecuador se había instaurado por Decreto en mayo de 1954, con la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, en una coyuntura económica favorable (boom bananero) y políticamente estable, donde empieza a tomar cuerpo un tibio proceso de industrialización sustitutiva (Moncada Sánchez, 1974).

A raíz de las “recomendaciones” de Punta del Este, la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) inicia un segundo momento del proceso con el “Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador 1964 – 1973”, sobre el cual Jean Paul Deler señala que la Junta Militar de 1963 “fue uno de los gobiernos sudamericanos más claramente alineados sobre los principios de la Alianza para el Progreso” (Deler, 2007, p. 354). En la década siguiente, el Gobierno Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas en el período 1973 – 1975 aparecía como una continuación del gobierno de 1963 – 1966 pero algo radicalizado. Al respecto, Deler (2007) señala que las Fuerzas Armadas desarrollaron un importante capitalismo de Estado, con la implementación del “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973 – 1977”.

7 Desde el 1 de enero de 2011, por decisión del Gobierno Alemán, la antigua GTZ se unió con el Servicio Alemán de Cooperación Social – Técnica (DED) y en la actualidad funciona la GIZ (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit).

8 Ziel Orientierte Projekt Planung (ZOPP)..

9 En el Ecuador fue impulsada por el Banco del Estado en el Programa de Desarrollo Municipal (PDM) y con el apoyo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME).

10 En este contexto destaca el “Consenso de Washington” (1989) y las diez “fórmulas” de políticas públicas para lograr la estabilización macroeconómica: entre ellas, austeridad fiscal, reducción de subsidios, tasas de interés reguladas por el mercado, liberación de importaciones, etc.

El siguiente intento planificador se da a inicios de los ochenta con el re-estreno democrático y los 21 puntos programáticos planteados por Roldós – Hurtado y que dieron forma al Plan Nacional de Desarrollo generado por el novísimo Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), sin embargo, la muerte del Presidente Roldós bajó notablemente el impulso que pretendía adoptarse con los lineamientos estratégicos del mencionado Plan.

Cronológicamente, los planes nacionales de desarrollo, volubles con cada recambio democrático presidencial, mantuvieron la tónica de los antiguos “Planes Libro” a la usanza de las orientaciones cepalinas y prontamente caían en desuso por su inadaptación a las fluctuaciones constantes de las situaciones socioeconómicas y políticas del país.

En el período presidencial de Sixto Durán – Ballén (1992 – 1996) se realizó el primer intento de aplicar nuevas técnicas de planificación estratégica¹¹ al ámbito nacional, surgiendo la “Agenda para el Desarrollo”, que a partir de la identificación de los problemas básicos del Ecuador planteó los mecanismos operativos para enfrentarlos con los recursos y en los tiempos escasos del período presidencial. Pero, lo que parecía ser un intento serio y novedoso, no llegó mucho más allá que sus predecesores, ya que una planificación estratégica situacional como la planteada, no sirvió de mucho por la falta de involucramiento de las diferentes esferas e instituciones del Estado y la falta de seguimiento del proceso, con lo cual, también le llegó la obsolescencia prematura sin dejar mayor huella en el quehacer planificador.

Además, hay que tener presente que tal Agenda se produce como un ensayo de reducir la injerencia estatal y consolidar el estado neoliberal. Es la reducción del Estado¹² y la conversión del ente planificador – CONADE, en mero productor de indicadores.

Luego del interrumpido “Bucaramato” (1996 – 1997) y el interinazgo del “Alarconato”¹³ (1997 – 1998), pródigos en la improvisación y con la estrenada Constitución de 1998, Jamil Mahuad redujo el “monstruo de la planificación” (léase CONADE) y estrena la ODEPLAN (Oficina de Planificación), entidad encargada de estructurar el Sistema Nacional de Planificación Descentralizado y Participativo, en el marco de los intentos de aplicar la descentralización decretada por ley, con el apoyo de la banca multilateral de crédito (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo).

Con la crisis económica del fin del siglo, la dolarización y la salida del poder de Mahuad, correspondió al Vicepresidente Gustavo

Noboa continuar algunas de las líneas expuestas. Cabe destacar que gracias al avance y concienciación de los movimientos sociales de diferentes matices¹⁴, se logró aprovechar esta coyuntura para fortalecer procesos de participación ciudadana en el marco del desarrollo local.

En 2003, el nuevo Presidente Lucio Gutiérrez anunciaba su “Programa de Reordenamiento Económico y de Desarrollo Humano” que la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) no llegó a definir en su paso raudo por la gestión del período, pero el Gobierno pretendió consolidarlo con la firma de un Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). A pesar de ello, no se apreciaron resultados positivos de su intento de aplicación, ni tampoco luego de su caída en abril de 2005, con su sucesor en el poder hasta el año 2007, Alfredo Palacios.

El período gubernamental inaugurado en enero de 2007 con Rafael Correa, arrancó con un marco legal estancado que limitaba completa y continuamente cualquier intento planificador que afectara al territorio nacional en cuanto a sus usos, destinos, organización del territorio, etc. En los diez años transcurridos, se avanza en varias acciones fundamentales para intentar poner en marcha el mandato popular de bienestar para todos, de las cuales, la más importante y que fuera aceptada por la mayoría de los ecuatorianos, ha sido la Constitución que rige desde 2008.

Con base en ella, se ha avanzado también en la definición de un cuerpo legal que apoye las transformaciones requeridas, y de esta manera, luego de extensos períodos de socialización y debates, han sido puestas en vigencia varias leyes de amplia repercusión para el futuro inmediato y de largo alcance, entre otras, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), que reemplazó una serie de leyes que tenían injerencia en entes seccionales y en la forma de asignación de recursos.

La Constitución de 2008 ha establecido nuevos derechos ciudadanos y nuevas formas de apoyarlos, fortaleciendo la participación de la población en los procesos de decisión, cuestión que si bien, es un proceso con altibajos y dificultades, y que aún no se concreta efectivamente, constituye un gran paso para afirmar la democracia en el país.

Coherentemente con esta directriz, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, que fue base de la planificación nacional en ese período, apuntó a un proceso de transformación estructural del Ecuador a largo plazo. Se organizaba por objetivos encaminados a la garantía de derechos. En ese sentido, la planificación nacional se orientó a propiciar la equidad social y territorial y promover la concertación, estableciendo como prioridades la erradicación de la pobreza, el desarrollo

11 Actividad que se desarrolló con la asesoría del Profesor Carlos Matus, quien preparó y capacitó al equipo inicial de gobierno en las técnicas de este tipo de planificación (C. Matus, entrevista, 24 de junio de 1992).

12 Disfrazada de “modernización” es llevada adelante por el CONAM (Consejo Nacional de Modernización) y las denominadas despectivamente “Leyes Trole”.

13 Abdalá Bucaram ejerció la Presidencia de la República entre agosto de 1996 y febrero de 1997 y Fabián Alarcón lo hizo, interinamente, desde febrero de 1997 hasta agosto de 1998.

14 Sobre todo el movimiento indígena ecuatoriano que marcó un camino importante para el devenir político y la adopción de nuevas estrategias de acción posteriores.

sustentable y la redistribución de la riqueza, como condiciones para alcanzar el Buen Vivir, según rezan los textos escritos en el Plan (PNBV). Para intentar clarificar el enfoque del Plan se debe considerar la variedad de vertientes y lineamientos metodológicos brevemente reseñados, con lo cual no se llega a “encasillar” a este Plan, sino que se definen los ejes básicos de planificación situacional y estratégica sobre los cuales se apoya.

De esta manera, el Plan Nacional para el Buen Vivir podría enmarcarse en la tendencia que ha adoptado la planificación en general en varios países y ámbitos, así como también las políticas de desarrollo (entendidas como políticas públicas), es decir, en procesos eclécticos que apoyan la finalidad esperada, enfatizando ciertas concepciones teóricas, metodológicas o políticas, utilizando algunos instrumentos y descartando otros, lo que invita a aplicarla de diversas maneras.

Tal situación se corresponde con las conclusiones del análisis que Lira (2006) desentrañaba para otros países latinoamericanos, cuando enfatizaba que la planificación reciente constituía una combinación ecléctica de diversas escuelas, donde se destaca el énfasis en la gestión y en las políticas públicas, antes que las “tradicionales” políticas de desarrollo.

Indudablemente, en el centro del debate nacional se encuentra la descentralización y su aplicación, así como la regionalización posible, el régimen metropolitano, la planificación y la participación, cuestiones que tienen una larga data de presencia en los escenarios políticos locales; sin embargo, aún queda pendiente la concreción de muchos temas que permitan hilvanar este entramado.

A más del COOTAD, se han aprobado otras leyes que son relacionadas e intentan abrir caminos del proceso de apropiación ciudadana, como el Código de la Democracia, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y la Ley Orgánica del Servicio Público, entre las principales, y más recientemente, en 2016, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que ha generado preocupaciones en los GAD locales, al observar posibles interferencias a su autonomía en el momento de definir sus planes de ordenamiento territorial y la legislación aplicable a esos fines.

Como vemos, se ha producido una suerte de red legal y reglamentaria para permitir que el Estado pueda avanzar y consolidar los procesos de planificación y, a su vez, que la ciudadanía tenga la posibilidad real de intervenir en dichos procesos, ya no solamente como un convidado de última hora a ciertos talleres “participativos”, sino como sujeto activo en el proceso de toma de decisiones y en el control social que se implemente para su puesta en ejecución.

En el remozado Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017 (Senplades, 2013), capítulo 3, se trata acerca de “La planificación nacional” y se enfatiza como fundamental la “Planificación descentralizada y participativa”. Una idea que es expuesta en la figura 1 relativa a la “Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa”, donde la participación ciudadana cobra espacio y vigor en el andamiaje constitucional.



Figura 1. Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa.
Fuente: Senplades, 2011.

Manteniendo la misma lógica que el PNBV anterior, afina algunos detalles, contempla el seguimiento del período anterior e introduce la estrategia territorial nacional, fundamental para avanzar hacia una planificación multinivel, y, adicionalmente, da las pautas también para la planificación prospectiva.

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) y 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 (Senplades, 2013).

Se plantea impulsar la participación ciudadana para obtener un efecto expansivo en todos los niveles del Estado; de esta manera, en el ámbito local, esta participación adquiere la forma de consejos ciudadanos de planificación –en Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales y Provinciales– y de asambleas locales, para realizar ejercicios de diagnóstico y programación participativa (Senplades, 2013).

La planificación local y su realidad en el Ecuador actual

La planificación local en el Ecuador se realiza en tres niveles a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en el ámbito provincial, en el cantonal y en el parroquial. Los GAD Provinciales, en el marco de la promoción del desarrollo sustentable en su jurisdicción, están obligados a planificar el desarrollo provincial en coordinación con otros entes del Estado y los GAD cantonales y parroquiales de la provincia, mediante planes de ordenamiento territorial, la gestión ambiental provincial, programas de vialidad y de riego, fomentando las actividades productivas y gestionando recursos para ello, todo esto en el marco establecido en el COOTAD, artículos 41 y 42.

La elaboración del plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial que son obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, deben ser formulados participativamente en su ámbito jurisdiccional, siendo una de sus competencias exclusivas (artículo 264 de la Constitución vigente). Esto, que puede constituir un aporte importante para consolidar mecanismos de participación ciudadana, en la mayoría de los casos ha tomado desprevenidos a los GAD cantonales y parroquiales, que recurriendo a “consultorías especializadas” han intentado suplir las carencias internas para implementar variados mecanismos de participación y sistematización de tal proceso, de manera de cumplir “oportunamente” con sus obligaciones, y poder acceder a los recursos que el Estado está obligado a transferirles.

Se puede afirmar que en el período democrático – constitucional ecuatoriano (2007 – 2017), por primera vez, se intenta articular de un modo coherente el cuerpo político constitucional con los instrumentos operativos (leyes y naciente institucionalidad de los procesos) y de planificación nacional y local, pero aún dista mucho la anhelada unidad de las diversidades existentes. Al respecto, cabe señalar que debe siempre tenerse en cuenta que “La descentralización se puede crear por decreto o por ley en sus aspectos formales, pero no se puede sacar de la cabeza de la gente el centralismo mediante idéntico mecanismo” (Boisier, 2004, p. 31).

Lo antes mencionado se corrobora en un Informe de Consultoría realizado por Comunidades y Desarrollo en el Ecuador (Comunidec) para el Quinto Poder del Estado Ecuatoriano - Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en el año 2011, donde luego de realizar una investigación estadísticamente validada en todas las regiones del país y en los tres niveles de GAD existentes, se llega a determinar que no está aún clara la relación entre democracia representativa existente y la democracia directa como intervención de la ciudadanía, lo cual se refleja en una desconfianza mayoritaria por parte de las comunidades ante sus propias instituciones (COMUNIDEC, 2011).

De esta manera, se recomendaba fortalecer una política pública de participación ciudadana para asegurar que los GAD asignen los recursos públicos necesarios a los procesos de participación en sus jurisdicciones, como lo manda la Constitución y la normativa ecuatoriana (COMUNIDEC, 2011), pero, lastimosamente, hasta la actualidad no se ha logrado hacer operativa tal política pública, ya que el Quinto Poder del Estado aún no posee una presencia significativa en el escenario político nacional para incidir en la gestión real de los GAD.

Al observar las actuaciones de los gobiernos locales en la costa ecuatoriana en el período reciente¹⁵, se puede identificar que la mayoría no se encuentran enmarcadas en el momento de deliberación previo que involucra a la planificación local, sino que son producto de atención directa o interesada para fines inmediatos y, en ocasiones, políticos (Rojas Mosquera, 2015).

Tal situación se presenta constantemente en los momentos de elaboración inicial y, luego, de actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, cuando diversos actores de la sociedad civil o de organizaciones sociales de carácter público o privado, así como del tercer sector, son convidados a las reuniones iniciales de estos procesos, pero lo que aparentemente daría inicio al proceso participativo, no es continuado en los siguientes momentos del proceso, con lo cual se pierde la posibilidad real de mantener una participación efectiva en la toma de decisiones públicas.

¹⁵ Tanto en el mayor GAD Cantonal del país, como es Guayaquil, o en GADs Cantonales medianos (Durán, Milagro, Babahoyo, etc.) o pequeños, como el GAD Cantonal de Playas.

De esta manera, es evidente la existencia de vacíos reales en el ámbito de la planificación local, a pesar de que “formalmente”, debido a las exigencias de los instrumentos legales existentes a partir de la Constitución de 2008 y los lineamientos establecidos por la SENPLADES, la planificación debería ocupar un lugar privilegiado en la construcción de un futuro más equitativo y solidario, lo cual corresponde como tarea urgente a los GAD en todos sus niveles de actuación, a partir de un proceso sostenido de socialización y capacitación ciudadana que facilite la real inserción de los actores sociales en los procesos de decisión sobre la política local enfocada en el desarrollo social.

Referencias Bibliográficas

Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Serie Manuales 69. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Boisier, S. (septiembre, 2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE*, XXX (90), 27-40.

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303, Quito, Ecuador, 19 de octubre de 2010.

COMUNIDEC, Comunidades y Desarrollo en el Ecuador (2011). Propuesta Conceptual y metodológica y mecanismos de participación ciudadana en el país, elaborada y consensuada con la ciudadanía. Informe Final de Consultoría, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (COPCCS), Quito, Ecuador.

Constitución Política del Ecuador. Registro Oficial 449, Montecristi, Manabí, Ecuador, 20 de octubre de 2008.

Deler, J. P. (2007). *Ecuador del espacio al Estado Nacional*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional - Universidad Andina Simón Bolívar - IFEA.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Registro Oficial N° 790, Quito, Ecuador, 5 de julio de 2016.

Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Serie Gestión Pública.

Matus, C. (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas, Venezuela: OPS - ILPES.

Moncada Sánchez, J. (agosto, 1974). La evolución de la planificación en el Ecuador. *Nueva Sociedad* (13), 27 - 45.

OEA. Organización de Estados Americanos (1967). Carta de Punta del Este. Establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del Marco de la Operación Panamericana. En *Documentos oficiales emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial* celebrada en Punta del Este, Uruguay, 5 al 17 de agosto de 1961. Recuperado de <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/trabajosocial1/files/2013/09/Alianza-para-el-Progreso-I.pdf>

Rofman, A. (s.f). *Las herramientas conceptuales y metodológicas de la planificación estratégica*. Recuperado de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/82-herramconcep.pdf>

Rojas Mosquera, M. (2015). *Participación ciudadana y planificación municipal en Playas*. (Trabajo de Grado inédito). Universidad Politécnica Salesiana, Quito.

SENPLADES Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013*. Quito, Ecuador: Senplades.

SENPLADES. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2011). *Guía para la formulación participativa de los PD y OT*. Quito, Ecuador: Senplades.

SENPLADES. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017*, Quito, Ecuador: Senplades