

La Planificación Elemento Fundamental De La Gobernanza En Las Instituciones Públicas Del Ecuador, Periodo 2007-2017

Planning key element of governance in public institutions of the Ecuador, period 2007-2017

Mary Yesennya Saltos Chacán ^a, Enrique Rafael Muñoz Moreta ^a

^a Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Administrativas, Quito, Ecuador
Corresponding Author: Mary Yesennya Saltos Chacán

ABSTRACT: *The objective of the study is to describe the trajectory of the institutional framework of Ecuadorian planning, the changes and public interventions that defined a new governance model with the purpose of articulating the budget with planning, closing gaps and good living. A bibliographic research, compilation and analysis of documents is carried out to understand the term governance and the evolution of planning in Ecuador. The results obtained are evidenced in the period 2007 - 2017 with the formulation of a development model, under a planning that aims to guide and recommend certain transformations of the State around national planning, institutional change, decentralization, deconcentration guaranteeing citizen welfare and services quality public.*

KEYWORDS: *governance, institutional planning, development model, public management, good living.*

Date of Submission: 27-12-2018

Date of acceptance: 07-01-2019

I. INTRODUCCIÓN

La Gobernanza (*governance*) orienta a una nueva modalidad de gestionar las políticas públicas. Se emprendió procesos de reforma del Estado en América Latina a partir de los años 80, como la privatización, descentralización y delegación de responsabilidades de gestión pública a entidades privadas locales, regionales, modernizando los escenarios políticos. El Estado, asegurador del bien público, no logra de manera autónoma solucionar los problemas de la sociedad actual, bajo esta realidad, la gobernanza establece un nuevo estilo de gobierno, diferenciado por el grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la determinación de las políticas públicas, acreditado con la colaboración, consenso y participación de distintos actores.

La comprensión del término gobernanza establece la definición bajo dos aspectos: a) como factor de la naturaleza teórica y académica adquiridos de enfoques neo-institucionalistas (destaca la importancia que tienen los marcos institucionales para la comprensión del funcionamiento de la esfera pública) en las ciencias sociales; b) de naturaleza fáctica articulada con los cambios e intervenciones públicas se define como la evolución hacia el estado relacional o cooperativo. (Longo, 2009, pág. 1). La gobernanza constituye un conjunto de conveniencias institucionales que preparan, adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social explícito. Implicaría estructuras, procesos, correspondencias entre actores, reglas, dispositivos de imposición, control y rendición de cuentas, alicientes, normas informales, instrumentos que influyen en la toma de decisiones gubernamental.

Asumiendo los argumentos de Francisco Longo (2009) “La gobernanza se relaciona con la aspiración a una acción pública de calidad, al modo de un atributo que caracteriza a las sociedades capaces de afrontar con éxito los desafíos del progreso y el bienestar”. El término gobernanza significa entonces, “gobernar – administrar”, en un enfoque vinculado con el proceso de gobierno, no obstante, hoy es admitido como un modo de gobernar bajo la concepción de “gobernanza moderna”, Siguiendo a (Mayntz, 2001) “La gobernanza moderna, la cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la formulación de políticas públicas, puede llevarse a cabo de diferentes maneras”. Es decir, que la gobernanza moderna conlleva a gobernar más cooperativamente, sin considerar el tradicional modelo jerárquico, en el cual las autoridades estatales intervenían con poder soberano en los grupos y ciudadanos de la sociedad civil.

La gobernanza “... estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y de mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas” (Zurbriggen, 2011, pág. 40). Gobernanza que implica la “... interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre el poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general” (Cerrillo i Martínez, 2005, pág. 13).

Según (Rhodes, 2005, págs. 99-100) “la gobernanza implica un cambio en el significado de gobierno refiriéndose a un nuevo proceso de gobierno o un cambio en la condición de la norma establecida o el nuevo

método con el que se gobierna la sociedad”. En este sentido, la aplicación de gobernanza está encaminada como estado mínimo, gobernanza corporativa, gestión pública, buena gobernanza, sistema socio cibernético, redes autoorganizadas, abarcando un moderno estilo de gobierno, con diferente control jerárquico y de mercado, con niveles de cooperación tanto del sector público y privado que garanticen gobernabilidad del sistema político, fundamentado en la colaboración, consenso y participación en la consecución de políticas públicas.

Peters, establece “podemos agregar al adjetivo democrático a la gobernanza cuando existe, por un lado, medios para la participación popular en el proceso de establecimiento de metas, y por otro lado, medios efectivos para la rendición de cuentas que permitan evaluar las actividades de quienes actúan en nombre del público” La buena gobernanza implica principios de buen funcionamiento que permita conseguir sus objetivos. Los principios de gobernanza garantizan que todos los actores tengan que: asumir el rol que corresponde, condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las condiciones que les correspondan y que puedan tomar decisiones.

Bajo otro enfoque, la gobernanza describía un razonamiento del concepto histórico – social de su génesis y/o al argumento político – administrativo de la necesidad de gobernanza contemporánea, hoy se cuestiona sobre su ámbito y nivel de pertinencia cognoscitiva, de las condiciones que permiten respaldar la política y eficiencia directiva. Al respecto (Aguilar, 2008, pág. 10) manifiesta “El término Gobernanza aparece y cobra sentido cognoscitivo sólo a partir del momento en que sucede la problematización del gobernar” Recientemente en el siglo XX es reconocido el criterio de la problematización del gobernar que inicialmente fueron observados como ideales y que confirmados los resultados de crecimiento económico, generación de empleo, bienestar, ingresos crecientes, movilidad, seguridad social se han transformado en modelos de gobierno a imitar.

El gobernar del gobierno es relativo a los instrumentos fiscales, políticas públicas, decisiones administrativas, política intergubernamental, habilidades de coordinación institucional y operativa con los sectores sociales básicos o los partidos políticos. A finales de los años 70, en Europa y otros países, se evidenciaron limitaciones económicas, seguidas de sublevaciones políticas y pronunciamientos intelectuales que originaron interrogantes sobre las causas del decremento del desempeño directivo del gobierno, respecto del nivel de eficacia de los instrumentos (planificación, regulación económica y gasto público) y de la capacidad directiva del gobierno democrático.

La Gobernanza desde el punto de vista del concepto postgubernamental de gobernar es usada para señalar la totalidad de actividades que se llevan a cabo con la intención de administrar a la sociedad, implica la gestión del gobierno sin someterse sólo a ella, involucran la participación de demandantes económicos y sociales; así mismo, al tomar en cuenta el proceso de gobernar, se considera que:

La Gobernanza incluye preguntas acerca de sus sujetos, principios, reglas, instrumentos, patrones de operación, alcances... pero todas éstas son planteadas desde la perspectiva de la cuestión mayor sobre los efectos o resultados sociales del gobernar, es decir, desde la pregunta acerca de si su actuar es efectivamente directivo y, por ende, desde la pregunta sobre la capacidad / eficacia directiva del gobernar del gobierno y, en derivación sobre las condiciones que hacen posible gobiernos eficaces, gobiernos directivos. (Aguilar, 2008, pág. 13)

Por lo tanto, la gobernanza debe generar coaliciones estratégicas que permitan definir planes estratégicos con objetivos y metas para que la gestión de gobierno actúe efectivamente y enfrente nuevos desafíos en los constantes y variantes entornos, alcanzando resultados sociales del acto de gobernar, bajo la capacidad y eficiencia directiva con recursos administrativos, organizacionales y la definición de procesos transversales que viabilicen un gobierno eficaz.

Bajo este contexto, la planificación constituye un elemento fundamental de la gobernanza en las instituciones públicas, como un método de intervención para producir una transformación en los eventos institucionales, permitiendo alcanzar los resultados que retroalimentan y materializan la planificación nacional, encaminando la consecución de los objetivos operativos institucionales y nacionales. La formulación de la planificación institucional de cada una de las entidades del Estado permite articular los objetivos, políticas y proyectos definidos en el proceso de planificación pública con el presupuesto, ejecutados a través de unidades operativas.

Para el caso del Ecuador se describe la trayectoria del marco institucional del proceso de planificación ecuatoriana, el cual surgió en el año 1933 en el primer gobierno de Velasco Ibarra, con una serie de explicaciones relacionados a la organización económica del país, descrito en el “Plan Estrada” presentado por parte del Ministerio de Hacienda de un conjunto de medidas de acción, el cual no prosperó. “Luego en 1935, por Decreto Ejecutivo se crea el Consejo Nacional de Economía de muy corta existencia, que debía encargarse del estudio de asuntos económicos y de la coordinación de iniciativas y procedimientos del Ejecutivo” (Vicuña, 1987). El Consejo Nacional de Economía considerado como organismo de consulta de gobierno nacional en la ejecución de políticas coyunturales de corto plazo.

En el año 1943 se crea, nuevamente, un Consejo de Economía con el propósito de incautar, unificar y dirigir todos los problemas de producción, distribución y consumo agrícola, ganadero e industrial y desarrollar la mejor solución a los problemas del intercambio, a favor de la economía nacional. En mayo de 1944 se creó la Comisión Técnica de Economía para coordinar y planificar la política económica del Estado, y en enero de 1945

se programó la política económica internacional, política bancaria y monetaria, política fiscal, política agraria y política industrial bajo la contribución del Gobierno Nacional, trabajadores y corporaciones económicas privadas.

Entra en vigor el “Plan de Fomento Inmediato de la Economía Nacional” bajo la dirección del Ministerio de Economía, con la asesoría de la Comisión Técnica de Economía, quienes encargaron como organismos ejecutores del Plan, al Banco Nacional de Fomento, Banco Central del Ecuador, Corporación Ecuatoriana de Fomento, Distribuidora Nacional. A la par se crea la Comisión Coordinadora del Plan definiendo en el Ministerio de Economía las Subsecretarías de Agricultura, Industrias, Minas, Comercio y Crédito para la administración del programa. Los planes definidos fueron los de: Fomento Agrícola, Ganadero, Manufacturero e Industrial, su aplicación tuvo vigencia dos años.

La Constitución de la República de 1946, Art. 79 y 80 creó el Consejo Nacional de Economía para el estudio de los problemas económicos y la orientación de las finanzas del país, y es en febrero de 1947 que se constituyó este organismo con la función de elaborar un Plan de Reconstrucción y Desarrollo de la Economía Nacional a plazo fijo, y la responsabilidad de planificar la política económica del país en sus diversos aspectos, sin embargo, la falta de recursos financieros, organización administrativa y técnica, y la participación pasajera de sus miembros, no permitió el cumplimiento de la acción de planificación. (Salgado, 1979, pág. 25)

En 1948 el Ministerio de Economía proyecta un Plan de Fomento de la Producción, y sugiere la creación de un organismo técnico independiente a fin de propender el fomento de las riquezas naturales. “En enero de 1949 se crea el Instituto Nacional de Fomento para promover el desarrollo y la explotación de los recursos naturales del Ecuador” (Salgado, 1979, pág. 26). Adicionalmente, se organiza un Departamento Técnico para elaborar los planes generales y anuales de fomento. Con el Decreto del 21 de junio de 1953, se elimina el Instituto y la Corporación de Fomento, asumiendo las funciones el Banco Nacional de Fomento.

En octubre de 1953 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) presenta el informe “Desarrollo Económico del Ecuador” que describe el trabajo realizado por una misión de este organismo y funcionarios ecuatorianos, quienes describieron a fondo los problemas de desarrollo económico del país. A consecuencia de este informe, se permitió el rumbo para la organización de una entidad planificadora en el Ecuador.

Con la promulgación del Decreto Ley de Emergencia No.19 del 28 de mayo de 1954, publicado en el Registro Oficial No. 527, de 29 de mayo de 1954 se creó la Junta Nacional de Planificación JUNAPLA, bajo las recomendaciones del Informe de Desarrollo Económico del Ecuador elaborado por la CEPAL. El Banco Central del Ecuador y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), fueron los organismos que auspiciaron financiando sus primeros presupuestos y prestando a tiempo completo personal técnico e inspiraron la creación de la JUNAPLA estableciendo la necesidad de contar con una institución, que mediante programas se materialice el aporte de la asistencia técnica y financiera del exterior.

En agosto de 1961 se coloca a la Junta Nacional de Planificación, como organismo asesor del Poder Público, directamente de la Presidencia de la República. “La Junta fue creada para asesorar al Poder Público en el proceso de formulación de planes de desarrollo económico y en la coordinación de la política económica, con el aporte de las “Bases y Directivas para Programar el Desarrollo Económico y Social del Ecuador” que constituyó el antecedente del primer Plan Nacional de Desarrollo” (Solórzano M. & Rodríguez P., 2014). La Junta tiene como objetivo formular planes sistemáticos de desarrollo a nivel regional y nacional, sustentados en el ámbito económico y social, las competencias asignadas son: a) coordinar la política económica y las inversiones de los Ministerios y Organismos Estatales; y, b) intervenir en los procesos financieros, principalmente en la contratación de deudas internas y externas.

La gran preocupación de los documentos producidos por la JUNAPLA entre 1958 - 1962¹ fueron los concernientes al comercio exterior, la relación de precios de intercambio, la industrialización, sin embargo, las grandes preocupaciones pragmáticas fueron en dictar las políticas vinculadas a materia arancelaria, tributaria, crediticia, fiscal, de formación de mano de obra. (Moncada S., 1974, pág. 31). Este periodo se caracterizó por ser considerada: a) como la época de la Ley de Protección; y, b) de Fomento Industrial; con el objetivo de que la industrialización asistiera al gran propósito del desarrollo: el crecimiento económico.

Entre 1963 – 1964 comienza el segundo período de la planificación ecuatoriana. La Junta Nacional de Planificación asume una serie de actividades encargadas inicialmente, a más de la función de programar el desarrollo, se añadió otras como: dictámenes sobre presupuestos municipales y otros organismos del sector público, intervención en la elaboración del presupuesto, control y evaluación de la ejecución de planes, coordinación de la política económica, asesoría al sector público en la contratación de financiamiento externo, dictámenes para la emisión de bonos, coordinación de la asistencia técnica, asesoría al sector privado, registro de compañías consultoras, entre otras.

¹Por ejemplo: “Bases Directivas para programar el desarrollo económico del Ecuador” (1958); el “Plan Inmediato de Desarrollo Económico” (1960); “Bases para una Política de Fomento Industrial en el Ecuador (1962).

La Junta Militar de Gobierno, en el año 1964 elaboró el “Plan General de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1964 – 1973” definiendo políticas para dos quinquenios, sobre la base de los acuerdos de Punta del Este y como parte de la estrategia Alianza para el Progreso, cuyo instrumento para América Latina fueron los planes decenales y quinquenales de desarrollo. En este tiempo, la JUNAPLA ascendió como organismo asesor de la Presidencia de la República para la formulación y control de los planes y la coordinación de la política económica.

El Plan Decenal de Desarrollo fue construido en una etapa de incuestionables cambios políticos que requirieron la conservación de una política económica de corte tradicional; así se revela que el Plan propuso desarrollar todo un proceso de inversión mediante la operación de incentivos tradicionales. Se aclaró que la participación del sector privado tendrá la responsabilidad ejecutoria del programa, ayudado por el Estado en la construcción de obras de infraestructura, la eliminación de obstáculos institucionales y, sólo en casos exclusivos, con inversiones en proyectos estimados como estratégicos y básicos. (Moncada S., 1974, pág. 33).

El Plan presentaba un modelo de expansión de la economía ecuatoriana mediante el consentimiento de ventajas económicas y financieras a los propietarios de los medios de producción, grupo reducido de la sociedad, tendiendo a la concentración del ingreso nacional, a limitar el mercado para ciertos bienes y a cambiar el aparato productivo interno como resultado de que éste debía compensar la demanda de pequeños grupos con capacidad de compra, bajo la adición de la tecnología cada vez más compleja para atender la demanda de los bienes adquiridos por este grupo con capacidad de compra.

El Plan Decenal impulsaba tres tipos de medidas: la reforma de la administración pública, la reforma tributaria y la reforma a la estructura de tenencia de la tierra y expansión de frontera agrícola. La reforma administrativa consideraba la creación de la Secretaría Técnica de Administración con facultades propias, y que en su ejecución crearon conflictos con otros mecanismos administrativos, impidiendo la implantación de la reforma administrativa en el Gobierno Central y en todo el Sector Público Nacional. Otro elemento de consideración es la reorganización administrativa constante en el Plan Decenal y que trató de ser ejecutada en el Gobierno Militar, hace mención de la suspensión de los Consejos Provinciales y ciertas entidades autónomas en su reemplazo se proponía la creación de entidades de desarrollo regional.

Con la reforma tributaria se lograron avances en relación con las metas y objetivos descritos en el Plan Decenal. Por ejemplo, se unificaron los impuestos a las exportaciones de banano, café y cacao; los impuestos a la producción y consumo de cerveza; los impuestos a los cigarrillos, entre otros. De igual forma se suprimió los impuestos provinciales y locales que gravaban básicamente a la producción, movilización y consumo de productos primarios. Se inició el mejoramiento en la administración tributaria tanto a nivel de gobierno central como de los gobiernos locales. Respecto a la reforma de la estructura de tenencia de la tierra y expansión de la frontera agrícola, se destaca el “libro quinto” presentado por la Junta, como parte integrante del Plan Decenal, el informe preliminar reconocía que “resultaba aventurado anticipar consideraciones definitivas sobre lo que debe ser una programación del cambio de estructura de tenencia de la tierra”², sin embargo, se contaba con información, lineamientos y procedimientos de interés para garantizar la ejecución de una política de reforma agraria.

Transcurridos 30 años de la creación de la JUNAPLA, se han estructurado varios planes de desarrollo económico nacional y propuestas de estrategia del proceso. Con la aprobación de la Constitución de la República en el referéndum en 1978, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que se integra de manera diferente de la JUNAPLA, manteniendo su misma estructura técnica. El sector económico es dirigido por el Ministerio de Finanzas, y la cúpula militar dirigida por el Ministerio de Defensa (Vicuña, 1987).

La Constitución de 1978, en su Título II, Sección IV, Artículos 89-90 y 91 dispone las funciones del CONADE: a) fijar las políticas generales, económicas y sociales del estado, b) elaborar los Planes de Desarrollo, que fueron aprobados en ese entonces por el Presidente de la República Jaime Roldós Aguilera; y, c) Definir directrices sociales y económicas para la solución de los problemas nacionales. Se establece que las políticas fijadas por el CONADE y los planes aprobados serán ejecutados y cumplidos, obligatoriamente por los respectivos ministros y entidades del sector público. El CONADE inicia su labor elaborando el Plan Nacional de Desarrollo en 1980 – 1984, y varios planes operativos anuales.

A partir de los años 1990, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial influirán notablemente en el cambio de paradigma de desarrollo, al cual se subordinan programas y políticas de estabilización y ajuste que focalizan la reducción de los excesos de la intervención estatal (Falconi & León, 2003, pág. 100). Bajo este contexto, en el Ecuador la planificación del desarrollo y las formas iniciales de ordenamiento territorial generadas como política pública, aludieron a la reducción de la intervención estatal. En 1994, el Consejo Nacional de Desarrollo es reemplazado por el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), en respuesta a la Ley de Modernización que se expide en 1993. Este Consejo fue adscrito a la Presidencia para promover la modernización del Estado, la descentralización, las desinversiones y privatizaciones, las concesiones y la reforma del Estado. (López, 2015)

²Junta Nacional de Planificación. “Reforma a la Estructura de Tenencia de la Tierra y expansión de la frontera agrícola”

En 1998 se creó la Oficina de Planificación (ODEPLAN) en reemplazo del CONADE. Bajo la reestructuración institucional, la descentralización fue clave importante para encaminar la modernización del Estado, mediante la reducción de éste y del fortalecimiento de los regímenes municipales. Se designaron competencias administrativas a los gobiernos municipales, sin tomar en cuenta las competencias políticas y fiscales. Los municipios adquirieron nuevas acciones para cumplir sin considerar el marco político-legal y el soporte financiero para ejecutarlas, generando desequilibrios territoriales, en respuesta a los procesos de descentralización conforme a su capacidad administrativa, financiera y de recurso humano. Esta etapa de la planificación ha sido señalada como la del auge de la planificación municipal, normada con la Ley de Régimen Municipal que estuvo vigente hasta al año 2005 (López, 2015). El ordenamiento territorial surge como instrumento de planificación urbana, que se norma a nivel de ordenanzas.

Bajo una visión postkeynesiana de desarrollo y como resultado de lo que demanda la Constitución del 2008, la planificación, descentralización y el ordenamiento territorial se formalizan como mandatos constitucionales. En el 2004, se crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), como un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República para llevar a cabo un sistema nacional de planificación. Dentro de la SENPLADES, se determinan dos direcciones afines con el ordenamiento territorial: a) la de Ordenamiento Territorial y Micro planificación; y, b) la de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial, ambas adscritas a la Subsecretaría de Planificación para el Buen Vivir. En el año 2010 se consolida el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP). Desde el 2008, “la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”. El Art 24 de la (Constitución, 2008) señala que el ordenamiento territorial se convierte en una política de Estado centralizada, pero jerarquizada con principios de complementariedad y subsidiariedad, en una visión multiescalar de gestión. (López, 2015).

Adicionalmente, la formulación de un modelo de desarrollo bajo una planificación que pretende orientar y recomendar ciertas transformaciones garantiza el bienestar ciudadano y servicios públicos de calidad. La determinación del nivel de las actividades del Gobierno, sus gastos, los fondos que permiten el desarrollo de las actividades deseadas, los efectos de los gastos públicos en la economía privada, y la orientación de las actividades privadas hacia la optimización de la mayor productividad y mejor distribución del ingreso, procuran mayor bienestar social y libertad individual y colectiva, son los objetivos de Gobierno, que lo consigue a través del sistema de planificación.

Considerando este punto de vista, el 26 de noviembre de 2006 triunfó en las urnas la Revolución Ciudadana, logrando agregar la ilusión de un pueblo que ansiaba tener un liderazgo distinto, para construir un país mejor. Las propuestas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010 concretan la revolución ciudadana, con retos técnicos y políticos e innovaciones metodológicas e instrumentales, el significado profundo del Plan está en la ruptura conceptual que proyecta doctrinas del Consenso de Washington³ La visión de desarrollo acredita la consecución del buen vivir por medio del crecimiento de las libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos y la correspondencia de unos a otros para alcanzar un porvenir compartido. La ruptura conceptual contiene propuestas éticas y principios de cambio radical, en cuanto a las propuestas éticas se definen tres dimensiones: la justicia social y económica, la justicia democrática participativa y la justicia intergeneracional.

La ruptura conceptual con el concepto de desarrollo y el modo de Estado surge con ocho estrategias de cambio: desarrollo interno, inclusión competitiva y empleo; relaciones internacionales soberanas e inserción inteligente y activa en el mercado mundial; diversificación productiva; integración territorial y desarrollo rural; sustentabilidad del patrimonio natural; Estado con capacidades efectivas de planificación, regulación y gestión; democratización económica y protagonismo social; y, garantía de derechos.

En este contexto, el Plan propone una nueva lógica de planificación con 12 objetivos nacionales de desarrollo humano con una orientación integradora basada en los derechos, con sostenibilidad ambiental y equidades de género generacional, intercultural y territorial. La lógica de planificación por objetivos nacionales permite que el Plan recoja las principales agendas elaboradas en la gestión como son el Programa Económico del Gobierno Nacional 2007 – 2010, la Agenda Social 2007 y la Agenda Ambiental entre otras. Además considera documentos tales como el Plan Decenal de Educación 2006-2015, el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia 2015, el Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas 2005-2009 y el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020. (Función Ejecutiva, 2010)

La estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010 consta de tres partes: 1) conceptual (con un diagnóstico de procesos económicos, sociales y políticos; y orientaciones para el cambio), 2) de definición y concreción de políticas públicas (estableciendo 12 objetivos nacionales de desarrollo humano, políticas y estrategias orientadas al cumplimiento de metas); y, 3) una instrumental (herramienta flexible y dinámica, en

³Salida ideológica a la crisis del capitalismo que surge de una conferencia realizada por el Institute for International Economics en Washington, en 1989

formato magnético que recopila la información antes descrita y los resultados de la participación de mesas de consulta ciudadana e incluye un sistema de fijación de metas a nivel cantonal para nuevas intervenciones públicas).

Un nuevo paradigma de desarrollo “el Buen Vivir” involucra un crecimiento y desarrollo acorde a las demandas presentes y futuras. Este reto defiende los intereses nacionales y la democratización de los resultados del desarrollo y del crecimiento económico. Requiere de una estrategia de desarrollo nacional incluyente y empoderadora, que oriente al país hacia el futuro como una nación justa, democrática y soberana. Bajo este enfoque se establece el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013 planteando nuevos retos hacia la materialización y radicalización, a la construcción de un Estado Plurinacional e Intercultural que consolide a alcanzar el Buen Vivir de los ecuatorianos.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013 plantea desafíos técnicos y políticos e innovaciones metodológicas e instrumentales, sin embargo, el significado profundo está en la ruptura conceptual de idearios del Consenso de Washington al igual que el plan anterior descrito, con aproximaciones más ortodoxas del concepto de desarrollo. El Buen Vivir concebido como un modo o forma de vida que impulsan los actores sociales de América Latina, como parte de las reclamaciones frente al modelo económico neoliberal, que supere los márgenes cuantitativos del economicismo y que permita la aplicación de nuevos paradigmas que promuevan una estrategia económica incluyente, sostenible y democrática.

Buen Vivir la satisfacción de las necesidades, la consecución de la una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir presupone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros - entre diversos pero iguales- a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido. (Ramírez, 2008, pág. 387)

La ruptura conceptual plantea alineaciones éticas y principios que sitúan al cambio radical, a la construcción de una sociedad justa, libre y democrática. Las orientaciones éticas se expresan en cinco dimensiones bajo la forma de justicia: social y económica, democrática y participativa, intergeneracional e interpersonal, transnacional y como imparcialidad. Propone desafíos al proyecto de cambio visualizando: construir una sociedad que reconozca la unidad en la diversidad; reconocer al ser humano como gregario que desea vivir en sociedad; promover la igualdad, integración y cohesión social; garantizar progresivamente los derechos universales y la protección de las capacidades humanas; construir relaciones sociales y económicas en armonía con la naturaleza; edificar convivencia solidaria, fraterna y cooperativa; profundizar la construcción de una democracia representativa, participativa y deliberativa; y, reconstruir lo público; consolidar un estado democrático, pluralista y laico. (SENPLADES, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013).

Adicionalmente, la ruptura conceptual con el concepto de desarrollo y el modo de Estado se define una Estrategia de largo plazo con el objetivo de construir un modo de generación de riqueza y redistribución post-petrolera para el Buen Vivir, que define doce estrategias de cambio: democratización de los medios de producción, redistribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización; transformación del patrón de especialización de la economía; aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones a destinos mundiales; inserción estratégica y soberana en el mundo y en Latinoamérica; transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación; conectividad y telecomunicaciones; cambio de la matriz energética; inversión para el Buen Vivir con una macroeconomía sostenible; inclusión, protección social solidaria y garantía de los derechos; sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento del turismo comunitario; desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización; y, poder ciudadano y protagonismo social.

Bajo estos fundamentos, el Plan propone una lógica de planificación a partir de 12 objetivos nacionales que relacionan del desempeño de las metas nacionales con las propuestas de acción pública sectorial y territorial, y de manera especial con la necesidad de sintetizar los desafíos del nuevo marco constitucional. Para el periodo 2009-2013 la Estrategia Territorial Nacional establece innovaciones del Plan, agrega el ordenamiento territorial y reconoce las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios. La formulación de agendas para las siete zonas de planificación determinó las necesidades de la población afines a las cualidades, potencialidades y limitaciones de los territorios, así como a desarrollar una oferta de modelo territorial con lineamientos para el uso del suelo y las intervenciones estratégicas acopladas a una propuesta nacional.

La estructura del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013 consta de tres partes fundamentales, 1) conceptual (orientaciones y principios del cambio radical orientado hacia el Buen Vivir, acoge un diagnóstico crítico de los procesos económicos sociales y políticos y presenta las transformaciones alcanzables a mediano

plazo); 2) definición de políticas públicas (desarrolla los contenidos de los 12 objetivos nacionales para el Buen Vivir, los resultados de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, agendas y políticas sectoriales y territoriales, acciones e inversiones públicas y ciudadanas); y, 3) instrumental (incluye la Estrategia Territorial Nacional, muestra las intervenciones y proyectos estratégicos nacionales, anexos de la primera versión de las agendas zonales como aportes al proceso del diseño de políticas públicas). En la parte final del Plan se describe la asignación de recursos a través de la formulación del Plan Plurianual de Inversiones.

Con el marco de la Constitución del 2008 se eligió un programa de gobierno que tiene un reflejo en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017 que manifiesta una postura política definida como un mapa con directrices que marcan la ruta hacia el Buen Vivir concebida como la forma de vida que permite la felicidad. La planificación del Buen Vivir es la línea rectora que evita duplicar esfuerzos y desperdicios de recursos que nos retrasó en la época del neoliberalismo. Para alcanzar el Buen Vivir, el Gobierno asumió la responsabilidad de salvaguardar el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y el respeto a los derechos de la naturaleza. Derechos confirmados en la Constitución de 2008 que, además, convirtió al Ecuador en un referente, por ser el primer país en reconocer y registrar los derechos de la naturaleza en su marco constitucional.

La (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008) establece que la planificación vincule en forma directa a la construcción de los derechos de los ciudadanos. El Art. 279 determina la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), integrado por: 1) Consejo Nacional de Planificación, su secretaría técnica –SENPLADES–, 2) los Consejos: a) Sectoriales de política pública de la función ejecutiva; b) Nacionales de Igualdad; c) De Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; d) Ciudadanos sectoriales; y, e) otras instancias de participación., 3) Unidades básicas de participación del sistema como las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas (Art. 248). El SNDPP está normado en la Constitución de 2008, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP (2010), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD (2010).

El Plan es un conjunto de objetivos que enuncian la voluntad de transformación histórica del Ecuador. Sus 12 objetivos son: 1) consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular; 2) auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad; 3) mejorar la calidad de vida de la población; 4) fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía; 5) construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad; 6) consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos; 7) garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad territorial y global; 8) consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible; 9) garantizar el trabajo digno en todas sus formas; 10) impulsar la transformación de la matriz productiva; 11) asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica; y, 12) garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana. (SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013).

Además, el Plan está acompañado por un sistema de monitoreo y evaluación que permite conocer los impactos de la gestión pública y propone alertas oportunas para la toma de decisiones. Este sistema se basa en la lógica para comparar lo programado frente a lo realizado, tomando como base la planificación nacional y la formulación real de indicadores y metas. Los indicadores del Plan responden a criterios básicos de calidad, los indicadores son: a) precisos y relevantes (miden cambios de la política pública); b) confiables y transparentes (distintos evaluadores obtienen los mismos resultados); c) periódicos (conoce y evalúa la tendencia en el tiempo); d) de impacto (evidencia los cambios en el bienestar de la población).

El empleo del Plan para el Buen Vivir conlleva un proceso de rupturas de diversa naturaleza, que genera la transformación del país y que muestra el resultado de coherencia con los principios de Gobierno. Las rupturas y aportes programáticos que plantea el Plan se encuentran presentes en los siguientes ejes: a) equidad; b) revolución cultural; c) territorio y revolución urbana; d) revolución agraria; e) revolución del conocimiento; y, f) excelencia. Además, el Plan constituye la hoja de ruta de la actuación pública para construir los derechos de las personas.

La planificación en el Ecuador establece un nuevo marco normativo que garantiza un Estado de derechos, justicia social y territorialmente equitativa. La Constitución del 2008, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Ministerio de Finanzas Públicas, 2010a.), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Función Ejecutiva, 2010), entre otros, han marcado las bases legales para la planificación nacional y descentralizada. Este marco normativo ayudó a la restauración de la rectoría del Estado y a fortalecer las capacidades institucionales de las entidades a fin de liderar y gestionar nacionalmente. La Constitución fortalece el rol del Estado en la garantía del ejercicio de los derechos constitucionales y en la economía, a través de una adecuada planificación. Por otra parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas articula el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas; regula: a) el ejercicio de las competencias en este ámbito; b) el ejercicio de la política pública

en los cuatro niveles de gobierno: nacional, provincial, cantonal y parroquial; c) establece los instrumentos de planificación del gobierno desconcentrado y descentralizado, como son el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; y, d) los instrumentos para la inversión pública (Ministerio de Finanzas, 2010a, Art. 1).

II. METODOLOGÍA

Para el análisis de buena gestión de la planificación como elemento fundamental de la gobernanza en las instituciones públicas del Ecuador, asumida de manera responsable y colectiva, la cual se cumple con una investigación descriptiva de la planificación de desarrollo nacional definidos en el periodo 2007-2017, haciéndose ineludible efectuar una recopilación, sistematización y presentación de la información investigada sobre los procesos de gestión de la planificación ecuatoriana. El método de investigación aplicado es el deductivo debido a que este empieza con el desarrollo de las actividades programadas partiendo de lo general hacia lo particular, se recopila la cantidad de información disponible de la SENPLADES, de artículos de autores ecuatorianos con relación al tema, que permite analizar cuáles son los factores claves de éxito, a fin de lograr el cumplimiento de lo programado en los diversos planes establecidos para determinados periodos de gobernanza. Se presentará el análisis comparativo de los resultados de los planes de desarrollo pertenecientes al periodo de estudio, y se incluirán conclusiones consecuencia de la investigación realizada.

III. RESULTADOS

Los resultados obtenidos son evidenciados en el período 2007 – 2017 con la formulación de un modelo de desarrollo, bajo una planificación que pretende orientar y recomendar ciertas transformaciones del Estado entorno a la planificación nacional, al cambio institucional, desconcentración y descentralización garantizando el bienestar ciudadano y servicios públicos de calidad. A continuación expondremos los siguientes ámbitos de actuación:

A. Transformación del Estado

Tabla 1 Resultados Globales: Variable Planificación Nacional, periodo 2007-2017

Variable de Análisis	Resultados Globales		Retos
	Ecuador al 2006	Ecuador al 2017	
Planificación Nacional	Implementación de programas orientados al recorte estatal y a la influencia de ciertos círculos de poder económico: - Liberalización de la economía. - Quiebre del sistema bancario. - Pérdida de la política monetaria. - Concepción de un Estado en función de estos fines.	Determinación de la visión de largo plazo al 2030, garantizando los derechos constitucionales y alineando la planificación de mediano y corto plazos.	Fortalecer el modelo de desarrollo, el empoderamiento ciudadano de los logros alcanzados, resultado de procesos de planificación participativos y acorde a las prioridades nacionales con proyección a largo plazo. Consolidar el ciclo de planificación, fundamentalmente en su articulación con la inversión. Trazar prioridades en la planificación nacional, con una correspondencia directa con la inversión destinada para su propósito.
	Falta de procesos participativos que legalizaran la planificación nacional: - Procesos e instrumentos con perspectivas diversas. - Proyección tendencial sobre los problemas que aquejaban a la realidad del país. - Planificación centrada en instrumentos de corto y mediano plazos, reduciendo los resultados y carente de visión estratégica nacional.	Fundamentación transversal para garantizar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país con el establecimiento del ciclo de planificación, inversión, seguimiento y evaluación e información.	Asegurar el cumplimiento de las condiciones mínimas para mantener los avances logrados y enfrentar los cambios que ocurran a futuro en la región y el mundo cumpliendo los compromisos internacionales.
	Pérdida de las capacidades rectoras de planificación: - Ausencia de un proyecto nacional que permita el desarrollo de país. - Constancia nominalmente en la estructura estatal, reduciendo su rol y toma de decisiones.		Mejorar el vínculo de la planificación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPPP).

	La planificación nacional no incorporaba el enfoque territorial: - Ejecución de la política pública no era efectiva - Perspectiva centralista excluía las necesidades, capacidades y potencialidades locales, originando la desigualdad e inequidad territorial		
	La inversión pública y la planificación nacional fueron consideradas como elementos separados del cumplimiento de objetivos nacionales de desarrollo: - Focalización de acción para disminuir el déficit fiscal, si se disminuye el presupuesto para el sector social. - Apoyo sistemático al sector privado con efectos al incrementar el déficit fiscal.		

Fuente: (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), 2017)

La Planificación Nacional en el Ecuador al 2016 consideraba únicamente la implementación de programas orientados al recorte estatal y a la influencia de ciertos círculos de poder económico, que determinaban políticas públicas convenientes a sus intereses. El fracaso de los modelos anteriores fue por los excesos de intervención estatal y deficiencias de los mercados. La inexistencia de un ciclo de planificación evitó que instituyera procesos claros de información, planificación, inversión, seguimiento y evaluación. La desarticulación de la planificación del gobierno central y gobiernos locales limitó la visión de largo plazo.

La pérdida de las capacidades rectoras de planificación desencadenó la reducción paulatina de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), su conversión al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), para luego convertirse en una Oficina de Planificación (ODEPLAN) y posteriormente compartir funciones con la Secretaría Nacional de Planificación del Estado (SENPLADES) y el Consejo de Modernización del Estado (CONAM) son muestras del limitado desarrollo. La inversión pública y la planificación nacional estuvieron separados del cumplimiento de objetivos nacionales de desarrollo, por lo tanto, han sido los requerimientos de recursos del sector privado los que han explicado el déficit y el endeudamiento del sector público que ha creado la necesidad de emitir continuas medidas de ajuste fiscal.

Al 2017 y bajo un marco normativo que garantiza un Estado de derechos, justicia social y territorialmente equitativo, surge la Planificación Nacional y Descentralizada en el Ecuador, tomando en cuenta: a) el Art. 275 de la Constitución del 2008 contempla como régimen de desarrollo al “conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*”; b) el (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010), que articula el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas. Fija los instrumentos de planificación del gobierno desconcentrado y descentralizado, como son el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; así como mecanismos para la inversión pública; c) el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) sitúa la organización político-administrativa del Estado, garantiza la autonomía política, administrativa y financiera; desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del Sistema Nacional de Competencias; y, d) el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), para cumplir con los objetivos nacionales de desarrollo articulando los instrumentos de planificación y su institucionalidad.

Este sistema determina el ciclo que ordena sistemáticamente los procesos de planificación, inversión, seguimiento y evaluación, teniendo como eje transversal la información que, con estándares de calidad, sustenta técnicamente la toma de decisiones. El sistema define dos ámbitos de planificación: nacional y descentralizado. a) el primero corresponde a las entidades del Gobierno Central, mediante la definición de: visión de largo plazo, Plan Nacional de Desarrollo, Agendas de Coordinación Intersectorial, Planes Sectoriales y Planes Institucionales; b) el segundo es competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), apoyados con el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Territorial Nacional, para formular Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y los Planes de Uso y Gestión de Suelo. El SNDPP define responsabilidades para el sector y empresas públicas que reciban o transfieran recursos del Estado y tienen un Consejo Nacional de Planificación, proceso de planificación nacional, de coordinación, seguimiento y retroalimentación para el desarrollo.

A su vez, la planificación de largo plazo se concreta a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND), como el máximo instrumento de mediano plazo (cuatro años), directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de los objetivos nacionales en todos los demás niveles. El Plan Nacional de Desarrollo cuenta con un modelo de desarrollo territorial a través de la Estrategia Territorial Nacional. El Plan se articula a la Visión a

Largo Plazo, mediante los objetivos y metas e indicadores, como base para definir los programas y proyectos públicos a ejecutarse en el período de Gobierno.

B. Cambio Institucional

Tabla 2 Resultados Globales: Variable Cambio Institucional, periodo 2007-2017

Variable de Análisis	Resultados Globales		Retos
	Ecuador al 2006	Ecuador al 2017	
Cambio Institucional	<p>Proceso de modernización del Estado, en los 90 dejó como resultado un sector público débil y con baja capacidad operativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pérdida del rol rector y planificador de la economía nacional y disminuyó su capacidad de regulación y control. - Desmantelamiento del Estado, acompañado de deplorables resultados sociales y económicos. 	<p>Descorporativización de 81 instancias de decisión pública.</p> <p>Publicación de 50 leyes para fortalecer el nuevo modelo de desarrollo.</p> <p>Definición de la capacidad de regulación de la Función Ejecutiva alcanzará en el 80%.</p>	<p>Consolidar la estructura estatal para una gestión eficaz y eficiente.</p> <p>Fortalecer los mecanismos de coordinación con otras funciones del Estado y los GAD</p> <p>Continuar con la recuperación de las facultades estatales para alcanzar al menos el 80% de la capacidad regulatoria de la función Ejecutiva.</p> <p>Fortalecer y desplegar el uso de herramientas de gobierno electrónico.</p> <p>Ampliar el modelo de gestión por resultados para GAD y otras entidades del Estado.</p> <p>Robustecer y desarrollar un modelo de carrera en el servicio público</p>

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES

Ejerciendo los principios del Consenso de Washington, se minimizó el rol del Estado y se ignoró la entrega de servicios públicos y beneficios sociales, se desaprovechó el rol rector y planificador de la economía nacional y se redujo la capacidad de control y regulación. En discrepancia, se dio importancia a la apertura de la economía y al mejoramiento del mercado, por medio de: a) la privatización de las empresas estatales, b) la flexibilización laboral; y, c) la apertura sin condiciones a la inversión extranjera. El resultado fue la destrucción del Estado y el caos institucional, con lamentables resultados sociales y económicos que favorecieron al capital, en perjuicio de los ciudadanos. El caos institucional no precisó las responsabilidades del Estado y prohibió una gestión pública eficiente, En el 2006 la función ejecutiva tenía 204 entidades, sin roles y atribuciones claras. Se crearon arbitraria y coyunturalmente, organizaciones de carácter paraministerial y autónomo, con un modelo territorialmente inequitativo.

La estructura del Estado se volvió privatizada de lo público con limitada capacidad regulatoria del Estado, hubo un manejo corporativizado de la gestión estatal, reduciendo la calidad de la regulación y control. Como consecuencia de la aplicación de medidas neoliberales se eliminó la planificación como instrumento de política pública y defendía el libre mercado. En 1993 se aprobó la Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos que creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) permitiendo la privatización de empresas estatales; proceso reforzado con las leyes del sector eléctrico y telecomunicaciones.

Para el 2017 el Ecuador conformó un ordenamiento jurídico orientado a un nuevo modelo de desarrollo, recuperando las atribuciones del Estado, se fortalece la planificación y garantiza los derechos ciudadanos. Se promulgó en octubre de 2008 la nueva Constitución, que percibe al Ecuador como un Estado de derecho y justicia social, esboza un modelo de desarrollo basado en el ser humano con procesos de transformación democrática, recuperación de las capacidades estratégicas de rectoría, regulación, control y planificación.

Las acciones regulatorias concebidas como medidas que proporcionen al Estado el mejor funcionamiento de la economía y la prestación de servicios han determinado mecanismos y herramientas para un proceso regulatorio eficiente, que maximice los beneficios forjados en la sociedad. La capacidad de regulación de la Función Ejecutiva se ha incrementado al 69,5% a marzo 2017, frente al 25% de 2013 (Senplades, 2016).

C. Descentralización Institucional y de Servicios Públicos

Tabla 3 Resultados Globales: Variable Descentralización Institucional y de Servicios Públicos, periodo 2007-2017

Variable de Análisis	Resultados Globales 2007 - 2017		Retos
	Ecuador al 2006	Ecuador al 2017	
Desconcentración Institucional y de Servicios Públicos	<p>La desconcentración hasta 2007 fue el resultado de la planificación coyuntural, caracterizada por: a) poca o nula visión territorial; b) falta de coordinación intergubernamental.</p> <p>Concentración de los servicios públicos estatales, la administración pública y las dependencias de las entidades del Estado.</p> <p>La gestión y el servicio público vistos como sinónimos de ineficiencia, precariedad y malos tratos hacia la ciudadanía; se propició</p> <p>Se profundizó el ejercicio ineficiente de la gestión pública y se propició la privatización de diversos sectores.</p>	<p>Consolidación de un Estado policéntrico frente al Estado bicentral existente hasta 2007.</p> <p>Reorganización territorial mediante la conformación de niveles administrativos de planificación: 9 zonas, 140 distritos y 1 134 circuitos administrativos de planificación.</p> <p>Implementación de Unidades desconcentradas para garantizar la institucionalidad del Estado Democrático para el Buen Vivir.</p> <p>Mejora en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía bajo estándares y tipologías que responden a las particularidades del territorio</p>	<p>Empoderar a los territorios, generando procesos de fortalecimiento, capacidades y liderazgo local, así como planificación, gestión y participación ciudadana.</p> <p>Consolidar la desconcentración, profundizando programáticamente las transformaciones institucionales para hacerlas irreversibles.</p> <p>Ampliar con prioridad el actual ámbito enfocado en lo social y de seguridad, hacia lo productivo y estratégico.</p>

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES

La implementación de unidades desconcentradas de las entidades de la Función Ejecutiva ha conseguido vencer la desorganización de la administración territorial causado por las diversas instituciones a lo largo de los años. Las entidades desconcentradas en el territorio demandan redistribuir el poder, fortalecer la capacidad local para la toma de decisiones, contribuir al desarrollo de ciudades intermedias, forjar nuevos retos de desarrollo, concertar y coordinar los arbitrajes públicos sobre una misma base territorial.

D. Descentralización Administrativa, Fiscal y Fortalecimiento Institucional

Tabla 4 Resultados Globales: Variable Descentralización Administrativa, Fiscal y Fortalecimiento institucional, periodo 2007-2017

Variable de Análisis	Resultados Globales 2007 - 2017		Retos
	Ecuador al 2006	Ecuador al 2017	
Descentralización administrativa, fiscal y fortalecimiento institucional	<p>Antes del 2008 el país emprendió varios procesos de descentralización advirtiendo resultados modestos, tanto por la inejecutabilidad de las competencias, como por la ausencia de recursos financieros destinados a estas.</p> <p>La gestión fue identificada por su carácter voluntario, tanto del Gobierno Central, como de los gobiernos seccionales.</p> <p>El régimen abierto de descentralización generó disputa entre los gobiernos locales.</p> <p>La participación de los gobiernos seccionales en las rentas del Estado se realizaba por transferencias discrecionales, de manera desordenada e inequitativa.</p> <p>La asignación de recursos desde el Gobierno Central a los gobiernos locales se efectuaba en función del poder político local, basada en preasignaciones</p>	<p>Consagró el modelo de descentralización obligatorio, ordenado por niveles de gobierno, progresivo, con costeo y transferencia de recursos.</p> <p>Viabilizó el traspaso de competencias a los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) permitiendo el efectivo goce de derechos a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades del país.</p> <p>Estableció la descentralización como una forma de organización y administración del Estado, acercó la administración pública a la ciudadanía, con el objetivo de satisfacer sus necesidades de la mejor</p>	<p>Fortalecer el proceso de descentralización, propiciar espacios de diálogo y fomentar la articulación multinivel.</p> <p>Promover la participación de los ciudadanos, que se empoderen y exijan a las autoridades un servicio público eficiente, eficaz y de calidad con corresponsabilidad.</p> <p>Ejecutar las competencias de manera articulada y coordinada entre los niveles de Gobierno, basados en procesos de fortalecimiento, un sistema de seguimiento y monitoreo y rendición de cuentas.</p>

		<p>manera.</p> <p>La totalidad de competencias descentralizadas establecidas en el Plan Nacional de Descentralización.</p> <p>La participación en las rentas del Estado por parte de los GAD se basan en los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.</p>	<p>En el ámbito de la descentralización fiscal los principales desafíos son: generar mecanismos y propuestas para potenciar la capacidad de los GAD en el ejercicio de su facultad tributaria;</p> <p>Mejorar su calidad de gasto y lograr la eficiencia.</p> <p>Reducir la alta dependencia de las transferencias desde el Gobierno Central.</p> <p>Sostenibilidad en el manejo de fondos públicos</p>
--	--	---	---

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES

La descentralización es una forma de organización y administración del Estado que busca aproximar la administración pública a la ciudadanía, con el objeto de satisfacer sus necesidades de mejor manera, a su vez incrementa los niveles de participación en la toma de decisiones. Esto conlleva una división del poder público para viabilizar el diseño e implementación de políticas por parte de entidades públicas distintas del Gobierno Central.

IV. CONCLUSIONES

La planificación nacional es soberana, integral, liderada por el Estado y liberada para los ciudadanos. Constituyen actores esenciales para la formulación de la planificación nacional, sectorial y territorial descentralizada, con capacidad estratégica para coordinar las competencias entre todos los niveles de gobierno y optimizar la gestión pública, a través de instancias de participación más idóneas, entre ellas: asambleas locales, consejos ciudadanos sectoriales y organizaciones sociales.

La restitución estratégica del desarrollo y una nueva forma de planificarlo involucra que el Estado alcance una reforma institucional, comprendiendo que todo cambio en el enfoque de desarrollo presume un cambio institucional que permita direccionar el modo de regulación social esperado. El Estado es actor fundamental del cambio, garante de un funcionamiento adecuado del mercado y de la corrección de sus posibles fallas. Pero, sobre todo, su obligación es la de asegurar, de manera universal, un conjunto de servicios básicos y derechos fundamentales de las personas.

La desconcentración tiene como objetivo el traslado de ciertas y determinadas facultades y atribuciones desde el nivel central que conserva la rectoría y garantiza la calidad y cumplimiento efectivo mediante la aplicación del procedimiento técnico, hacia los otros niveles jerárquicamente dependientes, y cuya finalidad es favorecer a la garantía de los derechos ciudadanos con la prestación de servicios públicos con eficiencia, calidad y calidez.

La descentralización es la opción válida para mejorar la prestación de servicios y el ejercicio de competencias desde los territorios, en beneficio de los ciudadanos. La descentralización fiscal es el esquema impositivo de los gobiernos subnacionales, a pesar de tener diferencias centrales entre los distintos niveles, traza una ruta consolidada de transferencia no solo de competencias, sino de ejercicio de potestad estatal, en el nivel que la Constitución o la ley reconocen de manera expresa. Pese a las diferencias, constituyen una fuente segura para la mejora de ingresos propios de los GAD.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1]. Aguilar, L. (2008). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones* (Cátedra Liderazgo y Gobernanza Democrática ed.). Barcelona: ESADE - Barcelona. Recuperado el 30 de Agosto de 2018
- [2]. Cerrillo i Martínez, A. (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. En A. Cerrillo i Martínez, *La Gobernanza Hoy: Introducción* (págs. 11-35). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- [3]. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (22 de Octubre de 2010). Registro Oficial 306. Quito, Pichincha, Ecuador.
- [4]. Constitución. (20 de Octubre de 2008). " Constitución de la República del Ecuador". " Constitución de la República del Ecuador". Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.
- [5]. Constitución de la República del Ecuador. (20 de Octubre de 2008). Quito, Modificación 13-julio-2011, Ecuador: eSilec Profesional - www.lexis.com.ec.

- [6]. Falconi, F., & León, M. (2003). Pobreza y desigualdad en América Latina: diálogo con Rob Vos. *Revista Iconos* (15), 96-102.
- [7]. Función Ejecutiva. (19 de Octubre de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial No. 303.
- [8]. Longo, F. (27 de Octubre de 2009). Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos. Obtenido de old.clad.org: http://old.clad.org/documentos/congreso/conf-longo-xiv-congreso/at_download/file
- [9]. López, M. (Agosto de 2015). El sistema de planificación y ordenamiento territorial para el Buen Vivir en el Ecuador. *Geosp - Espaço e Tempo* (Online), 19(2), 297- 312.
- [10]. Mayntz, R. (Octubre de 2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21, 1-8. Recuperado el 30 de Agosto de 2018, de <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/mayntz.pdf>
- [11]. Ministerio de Finanzas Públicas. 2010a. (s.f.). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Obtenido de www.finanzas.gob.ec:https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Código_Planificacion_Finanzas.pdf
- [12]. Moncada S., J. (Julio - Agosto de 1974). La evolución de la planificación en el Ecuador. *Nueva Sociedad* (13), 27-45. Recuperado el 7 de Octubre de 2018
- [13]. Ramírez, R. (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Editorial Ariel.
- [14]. Rhodes, R. A. (2005). La nueva gobernanza: Gobernar sin gobierno. En A. Cerrillo i Martínez, *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia* (págs. 99- 122). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- [15]. Salgado, G. (1979). *25 Años de Planificación*. Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.
- [16]. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2017). *Informe a la Nación 2007-2017*. Quito, Pichincha, Ecuador: Senplades. Recuperado el 29 de octubre de 2018
- [17]. SENPLADES, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo. (24 de Junio de 2013). *Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017: Todo el mundo mejor*. Quito, Pichincha, Ecuador: SENPLADES.
- [18]. Solórzano M., K., & Rodríguez P., B. (7 de Noviembre de 2014). *repositorio.espe.edu.ec*. Obtenido de <https://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/12971/1/T-ESPE-049693.pdf>
- [19]. Vicuña, L. (1987). La planificación en e Ecuador, estudio introductorio y selección. Quito: Corporación Editora Nacional. Recuperado el 7 de Octubre de 2018
- [20]. Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos* 38, 39-64. Recuperado el 28 de Septiembre de 2017, de <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/viewFile/124/69>

Mary Yesennya Saltos Chacán "La Planificación Elemento Fundamental De La Gobernanza En Las Instituciones Públicas Del Ecuador, Periodo 2007-2017" *International Journal of Humanities and Social Science Invention (IJHSSI)*, vol. 08, no. 1, 2019, pp. 25-37