

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR SEDE ECUADOR**

**AREA DE DERECHO**

**PROGRAMA DE MAESTRIA EN DERECHO MENCION EN DERECHO  
ADMINISTRATIVO**

**EL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN  
PARTICIPATIVA, EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA  
REPÚBLICA DE 2008.**

**LUCIA ANDREA MONTESINOS JARAMILLO**

**2010**

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que hagan de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la Universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

.....  
Lucia Andrea Montesinos Jaramillo  
28 de mayo de 2010

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR SEDE ECUADOR**

**AREA DE DERECHO**

**PROGRAMA DE MAESTRIA EN DERECHO MENCION EN DERECHO  
ADMINISTRATIVO**

**EL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN  
PARTICIPATIVA, EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA  
REPÚBLICA DE 2008.**

**LUCIA ANDREA MONTESINOS JARAMILLO**

**2010**

**TUTOR: DOCTOR LUIS BENALCAZAR**

**QUITO**

## **Resumen**

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 dio un giro radical en materia de planificación, estableciendo el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa enfocado en el Plan Nacional de Desarrollo, como instrumento del gobierno que articula las políticas, programas y proyectos de inversión pública para el logro de los objetivos del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir, en un marco de garantías para el ejercicio de los derechos.

A manera de síntesis, la Constitución establece el carácter mandatorio de la planificación del desarrollo en el Estado, determina su rol estratégico de orientar el presupuesto, la inversión pública y el endeudamiento externo; de instancia de coordinación entre los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados; y su carácter participativo para la ciudadanía y la sociedad ecuatoriana, así como de observancia obligada para el sector público.

Por tal razón, con este trabajo se aspira abordar de manera específica el análisis del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, concepto poco analizado por los estudiosos del derecho, debido en primer lugar al relego sufrido por la planificación nacional en las décadas pasadas, y en segundo lugar, porque al ser de reciente creación constitucional merece ser estudiado y comprendido en su totalidad.

*“La planificación es una de las conquistas de la libertad más grandes que puede perseguir el hombre: porque el plan es el intento del hombre por crear su futuro.”*

Carlos Matus

## AGRADECIMIENTO

A mi esposo por ser mi apoyo incondicional,  
a mis padres por su cariño y dedicación,  
a mis hermanos por ser siempre mis grandes amigos,  
y a mis sobrinas por su ternura y alegría.

Dejo constancia de mi especial agradecimiento al Doctor Luis Benalcazar, por sus conocimientos, colaboración y por ser la guía impecable para la elaboración de este trabajo. A todos mis profesores, personal administrativo de la facultad, y amigos porque a través de sus enseñanzas aprendí verdaderas lecciones de vida.

## DEDICATORIA

A quienes me enseñaron que el éxito de una carrera no se logra sólo con el estudio arduo y constante, sino que va de la mano con una verdadera formación humana, mi esposo Nicanor, mis padres Alfredo y Lucía, mi familia política, y a todos mis amigos, jefes y compañeros de trabajo que creyeron y confiaron en mí.

## ÍNDICE

EL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA, EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE 2008.

INTRODUCCIÓN.....	11
CAPITULO 1. LA PLANIFICACIÓN. ALGUNAS CONSIDERACIONES PRELIMINARES .....	13
1.1 Antecedentes Históricos .....	13
1.1.1 La Planificación en América Latina .....	13
1.1.2 La Planificación en el Ecuador .....	16
1.1.3 La Planificación y el nuevo modelo de Estado .....	23
1.2 Definiciones básicas .....	24
1.2.1 Qué se entiende por planificación .....	24
1.2.2 Tipos de planificación y estilo de planes.....	27
1.2.3 Planes, políticas, programas y proyectos.....	31
1.2.4 Planificación y decisiones públicas .....	35
1.2.5 Planificación y gestión pública.....	36
1.2.6 Planificación, presupuesto e inversión pública.....	37
1.2.7 El Plan Nacional de Desarrollo .....	44
CAPITULO 2. ANALISIS DEL MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA.....	49
2.1 Qué es el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa ...	49
2.2 Normativa constitucional del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.....	54
2.3 Principios y criterios del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. ....	58
2.3.1 Principios del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa: .....	58
2.3.2 Criterios del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa .....	60
2.4 Objetivos, alcances y funciones del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.....	63
2.4.1 Objetivos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa:.....	63
2.4.2 Alcances del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.....	65



2.4.3 Funciones del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.....	66
2.5 El Ciclo de Planificación en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.....	68
2.5.1 Primera Fase: Planes de Gobierno.....	71
2.5.2 Segunda Fase: Formulación de los Planes de Desarrollo Territorial .....	71
2.5.3 Tercera Fase: Aprobación de los Planes.....	73
2.5.4 Cuarta Fase: Ejecución de Planes y Políticas Públicas .....	74
2.5.5 Quinta Fase: Evaluación de Planes y Políticas Públicas .....	77
2.5.6 Sexta Fase: Actualización de los Planes.....	79
2.6 Niveles y ámbitos de planificación.....	80
2.6.1 El ámbito nacional de planificación .....	87
2.6.2 El ámbito intermedio de planificación.....	87
2.6.3 El ámbito local de planificación .....	89
2.7 Alcance de la Participación Ciudadana en la Planificación .....	91
2.7.1 Los Consejos Nacionales para la Igualdad .....	93
2.7.2 Los Consejos Consultivos .....	94
2.7.3 Actores de planificación en el ámbito nacional.....	95
2.7.4 Actores de la planificación en el ámbito intermedio .....	97
2.7.5 Actores de la planificación en el ámbito local.....	97
2.8 Formas de coordinación en la planificación .....	99
2.8.1 Temas o agendas de coordinación .....	99
2.8.2 Mecanismos institucionales de articulación .....	99
2.8.3 Planes y políticas públicas conectadas .....	100
2.8.4 Métodos e instrumentos.....	101
<b>CAPÍTULO 3. LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA.....</b>	<b>103</b>
3.1 La Institucionalidad en el marco de la Constitución de 2008. ....	103
3.1.1 El Consejo Nacional de Planificación .....	104
3.1.2 Los Consejos Metropolitanos de Planificación .....	107
3.1.3 Los Consejos Regionales de Planificación.....	109
3.1.4 Los Consejos Provinciales de Planificación.....	112
3.1.5 Los Consejos Cantonales de Planificación.....	114
3.1.6 Los Consejos Parroquiales Rurales de Planificación .....	116
3.2 Estructura Operativa del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.....	118
3.2.1 La red operativa de planificación .....	118
3.2.2 Funciones de la red operativa de planificación .....	119

3.3	Flujo operativo del Sistema.....	120
3.4	El rol de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo .....	121
3.4.1	Análisis normativo del rol de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo .....	121
3.4.2	El Subsistema de Planificación.....	124
3.4.3	El Subsistema Nacional de Inversión Pública .....	125
3.4.4	El Subsistema Nacional de Gestión Pública y Participación Ciudadana	127
3.4.5	El Subsistema de Información e Investigación.....	128
3.4.6	El Subsistema de Seguimiento y Evaluación .....	129
3.5	Relaciones del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con las Funciones del Estado.....	130
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	136
	BIBLIOGRAFIA.....	139

# **EL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA, EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE 2008.**

## **INTRODUCCIÓN**

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 ha establecido un giro radical en materia de planificación, estableciendo el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa enfocado en el Plan Nacional de Desarrollo, como instrumento del gobierno que articula las políticas, programas y proyectos de inversión pública para el logro de los objetivos del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir, en un marco de garantías para el ejercicio de los derechos.

Este trabajo pretende demostrar que la Constitución de 2008, establece el carácter mandatorio de la planificación del desarrollo en el Estado, determina su rol estratégico de orientar el presupuesto, la inversión pública y el endeudamiento externo; y de instancia de coordinación entre los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados; y su carácter participativo para la ciudadanía y la sociedad ecuatoriana, así como de observancia obligada para el sector público.

La Constitución, reconoce y reposiciona a la planificación como un instrumento técnico y político, estratégico y transversal, sin embargo no es menos cierto que las autoridades, funcionarios y ciudadanía en general no está interiorizada en la importancia de la planificación, debido justamente al relego que sufrió en décadas pasadas, es allí en donde se requiere dar énfasis al análisis crítico y permanente en materia de planificación del Estado.

Por tal razón, con este trabajo se aspira abordar de manera específica el análisis del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, concepto poco analizado por los estudiosos del derecho, debido en primer lugar al relego sufrido por la planificación nacional, y en segundo lugar, porque la Constitución le ha otorgado amplias competencias y atribuciones a este Sistema, y que por consiguiente merece ser estudiado y comprendido en su totalidad.

En virtud de las necesidades de esta investigación, se utilizó el método hipotético – deductivo, es decir se analizó las premisas generales para llegar a

conclusiones específicas, y el método formal – exegético que parte del estudio de la norma y su significado en un contexto específico.

Las fuentes que se manejaron a lo largo de la investigación fueron: Documentales: Constituciones Políticas de la República del Ecuador, leyes ecuatorianas, decretos, Planes Nacionales de Desarrollo, y demás normativa secundaria. Doctrinales: Tratadistas jurídicos y teóricos en temas de planificación, desconcentración y participación ciudadana, tanto nacionales como extranjeros, monografías, publicaciones, artículos y entrevistas a autoridades en materia de planificación.

Este trabajo se ha de referir en su capítulo primero a los antecedentes históricos de la planificación en América Latina y en Ecuador, a las definiciones básicas y complementarias a este estudio, sobre los conceptos de planificación, planes, programas y proyectos, presupuesto e inversión pública y adicionalmente un análisis de los tipos de planificación que establece el derecho y la técnica y su relación con los aplicados en el país.

En el capítulo segundo, se analizará lo que constituye el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, la normativa constitucional que lo respalda, los principios, criterios, objetivos y alcances que lo sustentan, se analizará el ciclo de la planificación, sus niveles, ámbitos y alcance de la participación ciudadana en la planificación; sin olvidar las formas de coordinación de la planificación.

Por último, en el tercer capítulo se estudiará la institucionalidad del Sistema Nacional de Planificación, su estructura y flujo operativo, el rol del organismo técnico de planificación, y finalmente las relaciones de este Sistema con las otras funciones del Estado.

## **CAPITULO 1. LA PLANIFICACIÓN. ALGUNAS CONSIDERACIONES PRELIMINARES.**

### **1.1 Antecedentes Históricos**

#### **1.1.1 La Planificación en América Latina**

“La Planificación centralizada que con el correr del tiempo se torna en un instrumento de coerción a la democracia o planificación como el conocimiento que precede y que preside las acciones en contextos democráticos condiciona el contexto en el que se inscribe el surgimiento de la planificación en América Latina.”<sup>1</sup>

A partir de mediados del siglo anterior se habían iniciado trabajos de planificación en algunos países latinoamericanos y que en el decenio de los años cincuenta ellos se habían incrementado, debe estimarse que fue en la década siguiente cuando estas actividades cobraron verdadero impulso.<sup>2</sup>

Varios países de América Latina establecieron tempranamente oficinas de planificación nacional; sin embargo es en la década del 60, cuando la administración pública de los países de América Latina inicia procesos sistematizados en búsqueda del mejoramiento, la racionalidad, eficiencia y eficacia en la prestación de servicios y la ejecución de acciones por parte de las instituciones públicas.

Dentro de la concepción Keynesiana acerca del rol del Estado en la economía y el empuje de la idea del Estado Social de Derecho o Estado de Bienestar, la dimensión de la administración pública experimentó un crecimiento sustancial en el número y tamaño de las instituciones integrantes, pues el Estado entró a actuar en campos que anteriormente le eran desconocidos, tanto por la necesidad del bienestar de las comunidades y la necesaria equidad en la relación de convivencia de los diferentes sectores de su población, así como también de la propia dinámica de la promoción de inversiones privadas asegurando las facilidades estructurales que ésta requería.

La administración pública para el desarrollo, está inserta en el modelo keynesiano de dirección y control de los procesos económicos por el Estado, designado como “Intervencionismo Estatal”, cuyo objetivo es el de proteger al sistema de economía capitalista dada la incapacidad del mercado y sus leyes para auto-regularse y alcanzar el equilibrio en la economía.

---

<sup>1</sup> Luis Lira, *Revalorización de la Planificación del Desarrollo*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2006, pág. 20.

<sup>2</sup> CEPAL, *La planificación en América Latina*, en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XII, No. 2, octubre de 1967. Pág. 2

En las décadas de los cincuenta y en los sesenta, como resultado de los problemas que derivaban de los conflictos sociales que en la región se presentaban, se dio el marco para que la planificación del desarrollo en América Latina se institucionalice como instrumento de gobierno, específicamente a partir de la Carta de Punta del Este, aprobada en la Sesión Plenaria de la Organización de Estados Americanos el 07 de agosto de 1961, por el voto de todas las repúblicas americanas, menos Cuba, el objeto de la planificación es obtener un progreso económico más acelerado y una más amplia justicia social para sus pueblos fomentando el desarrollo económico y social y la integración económica de América Latina respetando la dignidad del hombre y la libertad política.<sup>3</sup> A criterio de Carlos A. de Mattos:

“Este reconocimiento explícito de la necesidad de programar el proceso socioeconómico tuvo indiscutible significación por cuanto contribuyó a superar una situación de resistencia generalizada hacia la planificación, resistencia originada en la connotación política que hasta entonces muchos gobiernos le atribuían, y que, obviamente, se encontraba vinculada a los orígenes y posterior desarrollo de la planificación en los países socialistas. Es precisamente por esta resistencia a todo lo relacionado con la planificación que, por aquel entonces, se solía recurrir a la utilización del término menos controvertido de 'programación', aun cuando en definitiva se estaba dando a ambos términos un contenido equivalente.”<sup>4</sup>

La Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1961, designó unánimemente la década 1960 - 1970 como el “Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”, esta declaración es considerada como el inicio de la formación del derecho del desarrollo como derecho humano,<sup>5</sup> el instrumento a través del cual se plantea alcanzar el noble fin del desarrollo fue la planificación económica. Se considera la necesidad de actuar en otras áreas del aparato estatal, en especial en la administración

---

<sup>3</sup> La Carta de Punta del Este, es un acuerdo colectivo entre pueblos americanos que establece un compromiso recíproco: los Estados Unidos asumen la responsabilidad de financiar un programa de ayuda exterior de 20.000 millones de dólares en una década y como contrapartida los Gobiernos beneficiarios aceptan la obligación de realizar reformas estructurales interiores para que esta financiación sirva de efectivo impulso transformador, y se comprometen a elevar a los organismos financiadores planes nacionales de desarrollo que garanticen el empleo racional de los fondos

<sup>4</sup> Carlos A. de Mattos, *Planes versus Planificación en la Experiencia Latinoamericana*, Ed. Red Participa Perú, [http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/Planes\\_versus\\_planificaci\\_n.pdf](http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/Planes_versus_planificaci_n.pdf), consultado el 12 de enero de 2010.

<sup>5</sup> García Matamoros y Laura Victoria, *El Derecho del Desarrollo como Base para la Construcción del Derecho al Desarrollo. Del primer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo (1960) a la Declaración de las Naciones Unidas para el desarrollo (1986)*, en *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional* N°. 9, Bogotá, ISSN 1692-8156, 2007, págs. 235-272.

pública, sustentándose en la falta de correspondencia de las estructuras, funciones y operaciones con los propósitos del desarrollo económico y social.

Para la región latinoamericana se replanteo el rol del Estado, debido a la necesidad de incrementar fuertemente su limitada capacidad de gestión, por el papel central y decisivo que había asumido el Estado.

Las décadas de los años sesenta y setenta fueron el período de auge de la planificación nacional en América Latina, concomitantemente con una orientación generalizada de asunción del rol regulador en la economía y el desarrollo por parte de los Estados nacionales. La planificación era vista como el mecanismo de los gobiernos para la redistribución de los beneficios del desarrollo, aunque con un marcado reduccionismo económico en sus contenidos, instrumentos y orientaciones se centraba en las variables de la política económica, y en base a un esquema formalista en los procedimientos y organismos de planificación, lo que no solo la volvía rígida sino que la distanció del sistema de toma de decisiones en los aparatos estatales.

La planificación, desde sus orígenes en América Latina, estuvo atada a los impulsos de la modernización económica, social y política de los países, por tanto sujeta al papel del sector público en la construcción nacional, con lo que las modificaciones en los procesos repercutieron decisivamente sobre el carácter de la planificación. Así, en el período de impulso hacia la construcción del proyecto nacional que suponía un Estado regulador, dio lugar a una planificación de carácter normativa.

A fines de los años ochenta y a lo largo de los años noventa, se adoptaron políticas de ajuste estructural y las orientaciones del Consenso de Washington<sup>6</sup> de disminuir los afanes nacionalistas y suplantarlos con enfoques aperturistas en la economía y el mercado, que sustituyeron la regulación por la gobernabilidad; la planificación nacional fue reemplazada por métodos de planeación estratégica creados en el ámbito privado que se acoplaban al ámbito público.

El paso a un Estado de gobernabilidad en América Latina, implicó el desmontaje de los sistemas de planificación nacional y la adopción de métodos aislados de planificación estratégica. Recientemente, a comienzos del año 2000, salvo en los países como Colombia y Brasil que mantuvieron sus sistemas de planificación funcionando, en

---

<sup>6</sup> El Consenso de Washington fue presentado como documento de trabajo por el economista John Williamson del Institute for International Economics en noviembre de 1989. Allí se mencionaban diez políticas económicas necesarias para promover el crecimiento de los países: 1) Disciplina fiscal; 2) Reordenamiento de las prioridades del gasto público; 3) Reforma Impositiva; 4) Liberalización de las tasas de interés; 5) Una tasa de cambio competitiva; 6) Liberalización del comercio internacional; 7) Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas; Privatización; 9) Desregulación y 10) Derechos de propiedad.

muchos de los países que habían abandonado la planificación nacional se observa una tendencia de retomar la importancia de la planificación conjuntamente con una reorientación hacia el Estado regulador, solo que en un marco más complejo en el que convergen variables que anteriormente no tenían mayor importancia como son los procesos de descentralización, la participación ciudadana en las políticas públicas, la influencia de los movimientos sociales en pro de los derechos humanos y ciudadanos que en conjunto redefinen la noción de gobernabilidad y plantean exigencias hacia procesos democráticos inclusivos y participativos.

En varios países el retomar la planificación nacional con una visión más compleja, incluye variables como la planificación territorial, la planificación regional y local, la planificación participativa junto con la búsqueda pública del buen gobierno, lo que trae aparejada la preocupación en la gestión pública por el logro de resultados que repercutan en la calidad de vida y en el bienestar de la población; por consiguiente, en una planificación enfocada hacia los resultados adoptándose instrumentos, normativas y procedimientos de gestión por resultados, presupuesto por resultados y evaluación de resultados, como elementos constitutivos de la planificación nacional.

Aunque el retorno de la planificación en los países de la región no significa necesariamente la adopción de sistemas de planificación, sí viene aparejada de preocupaciones metodológicas con enfoque de resultados y por la estrecha vinculación entre la formulación y la gestión de los planes del desarrollo territorial. La experiencia regional muestra que el esfuerzo gubernamental de planificación se centró en los planes y no en la gestión de las políticas públicas, era una planificación desconectada de su ejecución, que técnicamente se enfoca en la elaboración de programas de corto plazo sin visión estratégica prospectiva, distanciada de la aplicación de sus contenidos en las decisiones de gobierno. Fue una planificación relativamente aislada de la compleja estructura organizacional del Estado.

En la actualidad, se trata de una planificación nacional articulada con los niveles subnacionales, cuyo sentido estratégico radica en la negociación entre los actores de la planificación, por lo que la adopción de un sistema de relaciones deviene necesario para el rol regulador del Estado y rectoría estatal.

### **1.1.2 La Planificación en el Ecuador**

Los antecedentes de la planificación en el Ecuador, al igual que algunos países de América Latina, se remontan tempranamente a la década de los años 30. En el año



1934 surgió el primer conjunto de planteamientos acerca de la organización económica del país formulados por Víctor Emilio Estrada, que se denominó como el “Plan Estrada” y que en el primer Gobierno de Velasco Ibarra intentó asumirse como instrumento de gobierno, pero no prosperó. Un año más tarde en 1935 se creó el Consejo Nacional de Economía<sup>7</sup>, enfocado en el análisis de economía y la coordinación de las iniciativas y de los procedimientos del Ejecutivo en lo relacionado con los intereses económicos del país; posteriormente la Constitución Política de 1945 establecía en su artículo 34, como uno de los deberes del Congreso Nacional el adoptar planes económicos generales.

En 1954 bajo las recomendaciones del Informe de Desarrollo Económico del Ecuador realizado por la CEPAL, se creó la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica,<sup>8</sup> con el objetivo de formular planes sistemáticos de desarrollo regionales y nacionales, y coordinar la política económica y las inversiones de los ministerios y organismos estatales.<sup>9</sup> La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica no solo recrea el diagnóstico de la realidad nacional sino que se convierte en una institución generadora de los más importantes proyectos de infraestructura, de planificación regional como la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas, el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí, entre otros; y, el Banco Central se consolida como la institución que mantiene la sanidad financiera y monetaria.

La Junta Militar de Gobierno en el año 1964 elaboró el primer “Plan General de Desarrollo Económico y Social para el período de 1964 - 1973”,<sup>10</sup> que planteaba las políticas para los dos quinquenios y era la versión ecuatoriana de los acuerdos de Punta del Este. En esos años, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica ascendió a la categoría de organismo asesor de la Presidencia de la República en la formulación y control de los planes y la coordinación de su política económica. No obstante, y a pesar que la Carta Magna de 1967, en su artículo 94 y siguientes, establecía la obligación del Estado del uso eficaz de los recursos nacionales y la

---

<sup>7</sup> Decreto Ejecutivo No. 3, publicado en el Registro Oficial No. 112 de 17 de enero de 1935.

<sup>8</sup> Decreto Ley de Emergencia 19, publicado en el Registro Oficial No. 527 de 29 de mayo de 1954.

<sup>9</sup> José Moncada Sánchez, *La evolución de la planificación en el Ecuador*, en *Revisa Nueva Sociedad* No. 13 Julio-Agosto 1974, Quito, págs. 27-45, establece que “La planificación ecuatoriana, en sus primeras etapas, acompañó a este proceso de industrialización y crecimiento impulsado por causas exógenas; se nutría y lo servía sin pretender cambiarlo sino solamente racionalizarlo. De ahí que no se haya insistido en los cambios de estructura sino más bien en la utilización de un sistema de proyecciones para analizar la evolución de “las exportaciones y realizar la previsión de la balanza de pagos del país, ya que de esta proyección dependen los valores de los otros agregados nacionales”.

<sup>10</sup> (J. Moncada-Sánchez, *La evolución de la planificación en el Ecuador*, págs. 27-45).

promoción del desarrollo económico y social, sujetándose a lo establecido en su plan plurianual que tenía el carácter de obligatorio para el sector público, indicativo y orientador para el privado, ninguno de los gobiernos posteriores se sujetó a estas recomendaciones, ni al plan, hasta que la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica elaboró el nuevo Plan de Desarrollo del Ecuador 70 - 73.

Posteriormente, un nuevo gobierno militar, a través de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica elaboró el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973 - 1977 que buscaba desterrar la pobreza, superar el atraso, e implementar un modelo de desarrollo ecuatoriano y que fue dado por concluido en el año 1977 con una evaluación formal de resultados en 1979.

Con la transición hacia la democracia, la Constitución de 1978 creó el Consejo Nacional de Desarrollo,<sup>11</sup> encargado de fijar las políticas generales económicas y sociales del Estado y elaborar los correspondientes planes de desarrollo, esta entidad elaboró el “Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1984”,<sup>12</sup> que fue el tercer plan que acogía oficialmente un Gobierno ecuatoriano.

A partir del año 1984 empezó a perder importancia la planificación nacional, pues el gobierno de León Febres Cordero formuló el “Plan Nacional de Desarrollo 1985 - 1988”<sup>13</sup> que carecía de una orientación prospectiva nacional estratégica presentando un conjunto de múltiples micro proyectos, iniciativas e intervenciones que ratificaban el desinterés en la planificación nacional. El siguiente gobierno de Rodrigo Borja hizo el esfuerzo de elaborar el último plan de desarrollo nacional con un enfoque redistributivo y de desarrollo nacional, que sirvió como instrumento para acción gubernamental entre el período 1988 - 1992.<sup>14</sup>

Durante el Gobierno de Sixto Durán Ballén, se publicó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada,<sup>15</sup> mediante la cual se creó el Consejo Nacional de Modernización del Estado, organismo administrativo y técnico adscrito a la Presidencia de la República, encargado de planificar, dirigir, ejecutar y evaluar el proceso de modernización del Estado a través

---

<sup>11</sup> El Consejo Nacional de Desarrollo fue integrado por los siguientes miembros: el Vicepresidente de la República, quien lo preside; los Ministros que presiden los frentes económico, interno, externo y militar; un delegado de la Cámara Nacional de Representantes; el Presidente de la Junta Monetaria; un representante de los trabajadores organizados; un representante de las Cámaras de la producción; y, un representante de las Universidades y Escuelas Politécnicas.

<sup>12</sup> Decreto Ejecutivo No. 104, publicado en el Registro Oficial No. 145 de 12 de Marzo de 1980.

<sup>13</sup> Decreto Ejecutivo 1236, publicado en el Registro Oficial No. 300 de 25 de octubre de 1985.

<sup>14</sup> Decreto Ejecutivo 753, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 236 de 19 de julio de 1989.

<sup>15</sup> Ley 50, publicada en el Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993.

de los procesos de desconcentración, descentralización y privatizaciones, el mencionado Consejo Nacional tenía una Dirección Ejecutiva.<sup>16</sup>

En la Constitución de 1998, se estableció por primera vez un sistema nacional de planificación cuyo objetivo era establecer los objetivos nacionales en materia económica y social, fijando las metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y orientar la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado, y que estaría a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, contando con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley a fin de hacerlo participativo.

Para dar cumplimiento a esta disposición constitucional se creó la Oficina de Planificación Nacional, mediante Decreto Ejecutivo 120 de 10 de septiembre de 1998,<sup>17</sup> en los considerandos del referido Decreto consta que hasta la expedición de la ley que regule el sistema nacional de planificación establecido en la Constitución, es necesario organizar una dependencia de la Presidencia de la República, que agrupe a los funcionarios y las competencias del Consejo Nacional de Desarrollo, que desapareció a partir de la vigencia de la Constitución, es así que la Oficina de Planificación Nacional estuvo relegada a un segundo nivel con funciones de mero trámite; de igual forma, se sustituyeron los planes por las agendas de desarrollo, muchas de las cuales fueron formuladas por el sector privado y la sociedad civil.

Paradójicamente, los años noventa también constituyeron el período de auge de la planificación local, pues en ausencia de los planes nacionales surgieron múltiples experiencias de planificación municipal que metodológicamente sustituían a la planificación nacional con la planificación estratégica territorial. Así, bajo el amparo de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, y con el auspicio de los Programas de Desarrollo Municipal del Banco Ecuatoriano de Desarrollo, y de las agencias de cooperación internacional, surgieron múltiples experiencias de planificación local que, sin embargo, unidas todas no lograron proyectar una visión nacional. Cabe señalar que durante este período, la Oficina de Planificación Nacional, apoyó ampliamente los ejercicios de la planificación provincial que se llevaron adelante en el país, por parte de los consejos provinciales. Aunque con buenas intenciones, participativos y formulados en amplios procesos, la visión estratégica de los planes

---

<sup>16</sup> Decreto Ejecutivo 143, publicado en el Registro Oficial No. 42 de 07 de octubre de 1992.

<sup>17</sup> Decreto Ejecutivo 120, publicado en el Registro Oficial No. 27 de 16 de septiembre de 1998.

locales se agotaba en sí mismos, no lograban proyectarse a nivel nacional, ya que se carecería de un referente de país al cual articularse. La suma de los planes locales no hacía un plan nacional.

El Gobierno de Lucio Gutiérrez, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 255 de la Constitución de 1998 que estableció el Sistema Nacional de Planificación, creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo,<sup>18</sup> con sede en Quito, como organismo técnico responsable de la planificación nacional, dirigida por un Secretario Nacional, con rango de Ministro de Estado.

El Gobierno de Rafael Correa fusionó el Consejo Nacional de Modernización del Estado y la Secretaría de Objetivos del Milenio, a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo<sup>19</sup> como parte de una estrategia de gobierno centrada en recuperar el rol estatal de regulación, planificación y redistribución, esta Secretaría de Estado adquirió mayores competencias, y como resultado elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010<sup>20</sup> y el Plan Nacional de Desarrollo 2009 – 2013,<sup>21</sup> los cuales contaron con la participación de representantes de organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas, en un intento de ejercicio democrático para consensuar estos instrumentos.

Finalmente, se estableció por parte del Presidente Correa la necesidad de vincular la gestión de los ministerios con la planificación del desarrollo a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, para que las políticas sectoriales, los programas y proyectos, cuya responsabilidad de implementación corresponda a los ministerios de la Función Ejecutiva, se articule a los objetivos nacionales de desarrollo nacional, para lo cual mediante Decreto Ejecutivo No. 1011-A<sup>22</sup> de 09 de abril de 2008, se dispuso a todos los ministerios de Estado contar con una subsecretaría de planificación, exceptuándose a los ministerios coordinadores, con competencia para realizar la planificación institucional sobre la base de los objetivos de desarrollo, determinados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y bajo los lineamientos de sus respectivos ministerios.

Posteriormente, el Decreto Ejecutivo No. 195, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 111 de 19 de enero de 2010, con el objeto de aplicar las políticas de

---

<sup>18</sup> Decreto Ejecutivo 1372, publicado en el Registro Oficial No. 278 de 20 de febrero de 2004.

<sup>19</sup> Decreto Ejecutivo 103, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 26 de 22 de febrero de 2007.

<sup>20</sup> Decreto Ejecutivo 745, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 310 de 7 de abril de 2008.

<sup>21</sup> Resolución del Consejo Nacional de Planificación de 5 de noviembre de 2009, denominó al Plan Nacional de desarrollo como “Plan Nacional para el Buen Vivir”.

<sup>22</sup> Decreto Ejecutivo 1011-A, publicado en el Registro Oficial No. 324 de 25 de abril de 2008.

reforma democrática del Estado e impulsar la reforma de la Función Ejecutiva a través de procesos de descentralización y desconcentración, emitió los lineamientos estructurales para organizar las unidades administrativas en los niveles de dirección, asesoría, apoyo y operativo, de los ministerios coordinación y sectoriales, secretarías e institutos nacionales pertenecientes a la Función Ejecutiva, el mencionado Decreto homologa las estructuras internas de las instituciones públicas del Ejecutivo, y siguiendo en la línea de contar con unidades de planificación en cada ministerio sectorial y secretaría nacional, se dispuso la creación de una “Coordinación General de Planificación”, dependencia que a su vez estará integrada por: una Dirección de Planificación e Inversión y una Dirección de Información, Seguimiento y Evaluación. En lo referente a los institutos, deberán tener: una Dirección de Planificación. Por último, estableció la obligación de todas las instituciones, de contar con un modelo de gestión y matriz de competencias que avalen sus cambios estructurales, los cuales deberán ser sometidos a aprobación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y del Ministerio de Relaciones Laborales.

Por último, se pueden citar algunas leyes que norman al sector público para que sus actuaciones se sujeten a un sistema de planificación; es el caso de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, que establece en el artículo 3 como uno de sus objetivos: *“Facilitar la vinculación de los procesos de planificación y presupuesto.”* La Ley de Presupuesto del Sector Público, dispone al Ministro de Finanzas y Crédito Público, en el artículo 3: *“Dirigir la política fiscal y coordinar el sistema nacional de presupuesto público con el sistema de planificación pública y los programas de gobierno.”*

También encontramos en la Codificación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, en el inciso primero del artículo 1 que:

“Al inicio de cada período de gobierno, hasta el 31 de enero, el Presidente de la República presentará al país, ante el Congreso Nacional, un plan plurianual para cuatro años, el mismo que contendrá los objetivos, metas, lineamientos estratégicos y políticas de su gestión. Este plan de gobierno servirá de referencia para que los gobiernos seccionales autónomos elaboren sus planes plurianuales”

La misma norma señala en el tercer inciso del mismo artículo:

“La evolución, seguimiento y monitoreo del plan plurianual del gobierno y de la ejecución del Presupuesto General del Estado serán efectuados por el organismo técnico encargado de la planificación nacional y por el Ministerio de Economía y Finanzas, respectivamente, cuyos informes detallados serán presentados dentro de los treinta días siguientes a cada trimestre, al Presidente de la República y al Congreso Nacional.”

Finalmente, podemos citar a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que establece en el número 8 del artículo 9 relativo al objeto: “Mantener una sujeción efectiva y permanente de la contratación pública con los sistemas de planificación y presupuestos del Gobierno central y de los organismos seccionales”; y en su artículo 22 determina la obligación de todas las entidades sujetas al ámbito de aplicación esta Ley, que para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, formularan el Plan Anual de Contrataciones, de conformidad con el presupuesto, la planificación plurianual de la institución.

A manera ilustrativa, se presenta un cuadro comparativo de la historia institucional de la planificación en el país:

### CUADRO COMPARATIVO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE PLANIFICACION EN EL ECUADOR

Año	1935	1954	1978	1998	2004	2008
ENTIDAD	Consejo Nacional de Economía	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. (Organismo asesor de la Presidencia de la República)	Consejo Nacional de Desarrollo	Oficina de Planificación Nacional de la Presidencia	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (Secretaría Técnica y Consejo)
FUNCION	Asesorar en planes económicos generales al Ministro de Hacienda y participar en proyectos de ley sobre la materia.	Formular planes sistemáticos de desarrollo regional y nacional, y coordinar la política económica. El Presidente de la República, resolvía sobre la adopción de las medidas aconsejadas por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica	Fija las políticas generales económicas y sociales del Estado y elabora los correspondientes planes de desarrollo; que son aprobados por el Presidente	Fija las políticas generales, económicas, sociales conforme las directivas de la Presidencia	Organismo técnico responsable de la planificación nacional, dependiente de la Presidencia de la República,	Organizar la planificación para el desarrollo, para el logro de los objetivos del Régimen de Desarrollo y Régimen del Buen Vivir

<b>PRESIDE</b>	El Ministro de Hacienda cuando asista o en su defecto el Presidente que era elegido entre sus miembros (Banco central, Bancos Comerciales, representante del sector comercial, dos ciudadanos, un representante del sector agrícola)	El Presidente de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica era el Representante de la Junta.	Vicepresidente de la República.	Dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, su Director es nombrado por el Secretario General.	Secretario Nacional, quien tendrá rango de Ministro de Estado.	El Consejo lo preside el Presidente de la República/ La Secretaría Técnica, está a cargo del Secretario Nacional de Planificación con rango de Ministro.
----------------	--	--	---------------------------------	--	--	--

### 1.1.3 La Planificación y el nuevo modelo de Estado

La Constitución del Ecuador 2008 establece en su artículo 279, al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa que tiene por mandato constitucional organizar la planificación para el desarrollo, para el logro de los objetivos del Régimen de Desarrollo y Régimen del Buen Vivir. A mi criterio, este concepto pone énfasis en dos principios fundamentales, por un lado, la descentralización, considerando un nuevo modelo de organización del Estado ecuatoriano, con la creación de gobiernos autónomos descentralizados, y por otro, el principio de participación ciudadana, desarrollado de manera amplia a lo largo de la Carta Magna.

En términos institucionales, el Sistema de Planificación está constituido por un Consejo Nacional de Planificación, el cual deberá estar integrado por los distintos niveles de gobierno (regional, provincial, cantonal, parroquial), contando con participación ciudadana, y tendrá una Secretaría Técnica que lo coordinará. Este Consejo está presidido por el Presidente de la República, y se constituye en el ente rector de la planificación, por lo que le corresponde emitir los lineamientos y políticas que orienten el Plan Nacional de Desarrollo, el cual de conformidad con el artículo 147 numeral 4 de la Constitución, deberá ser presentado por el Presidente de la República al Consejo para su aprobación.

La norma constitucional en el Régimen de Competencias, ha determinado la competencia exclusiva del Estado Central, respecto de la planificación nacional, adicionalmente, prevé la creación de consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados, lo cuales estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley. En este caso se determina la necesidad de promulgar una ley que regule el funcionamiento del Sistema, de los consejos de planificación, de la Secretaría Técnica, de los gobiernos autónomos, así

como de los consejos ciudadanos los cuales de acuerdo con la nueva Constitución, son instancias de deliberación y generación de lineamientos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional. Cabe indicar que el Decreto Ejecutivo No. 1577 de 11 de febrero de 2009 regula las instancias antes mencionadas, sin embargo este Decreto será estudiado a detalle más adelante, al hablar de la institucionalidad en materia de planificación.

Luego del análisis realizado y considerando los hechos jurídicos históricos de la planificación, se puede concluir que la planificación históricamente pasó a cumplir un rol secundario, porque decae su responsabilidad respecto del ordenamiento de prioridades y ejecución de los planes y proyectos; adicionalmente la institución de planificación pierde peso político porque de haber sido un Consejo regulado mediante ley especial, y presidido por el Vicepresidente, pasa a ser una dependencia de segundo orden de la Presidencia de la República, dirigida por un Director Ejecutivo, designado por el Secretario General de la Presidencia; lo cual se reforma posteriormente con la creación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, como organismo técnico responsable, tal como se visualiza en el Cuadro Comparativo de la Institucionalidad de la Planificación, que consta en el 1.1.2 de este trabajo.

## **1.2 Definiciones básicas**

### **1.2.1 Qué se entiende por planificación**

La administración pública tiene la obligación de planificar su trabajo, es decir de definir objetivos, ordenando los recursos materiales, humanos, financieros, el establecimiento de medidas de tiempo, localización espacial de las actividades, cantidad y calidad, etc.

El requisito de planificar a consideración de Pedro Muñoz Amato:

“...es el requisito primario y más elemental de la administración, que consiste precisamente en la ordenación sistemática de la conducta para la consecución de ciertos propósitos determinados. Si no media un mínimo razonable de deliberación que oriente las actuaciones éstas no merecen calificarse como administrativas. El proceso de programar es parte indispensable de la función administrativa.”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> (P. Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, pág. 99.)



Aunque el análisis anterior parezca una certeza conocida por todos, no es menos cierto que la planificación sigue siendo uno de los aspectos más descuidados de las labores administrativas; justamente uno de los motivos principales es el rol secundario sufrido por la planificación históricamente en el país como se demostró en el análisis de la historia de la planificación.

Con este antecedente, este estudio se referirá a la planificación en el ámbito público o estatal, para iniciar podemos citar a Roberto Dromi<sup>24</sup>, quién señala que el Estado debe cumplir con misiones o cometidos que le impone la sociedad política organizada para cumplir con los fines que son su razón de ser, los cuales se adecúan a las necesidades concretas de cada sociedad. En este sentido, el autor conceptualiza lo que se entiende por estado relocalizado, como aquel que se ha transformado en lo económico, administrativo, social, institucional, y jurídico para afrontar a un mundo globalizado y tecnificado, lo cual permite hablar de las “*nuevas misiones del Estado*” que le permitirán llegar a la modernidad. El estado relocalizador, según Dromi, debe ser: i) orientador, para conducir y coordinar hacia un fin determinado, ii) organizador, para lo cual debe establecer las reglas de su estructura y funcionamiento, así como de las organizaciones sociales en el marco de la autonomía y libertad individual, iii) administrador, que ejecuta directa o indirectamente y deja ejecutar prestaciones y servicios públicos, iv) *planificador, es decir que tiene la responsabilidad de elaborar los planes y proyectos de acción gubernamental y ejecutarlos*, v) servidor, porque está al servicio de su mandante que es el pueblo, vi) fiscalizador, manifestándose a través de las funciones de gobierno y control, vii) protector, es decir que debe tutelar y promover los derechos de la comunidad y el desarrollo de actividades económicas del sector privado, viii) garantizador del cumplimiento del bien común, ix) regulador, porque ajusta a principios y reglas de convivencia social y el desenvolvimiento individual, que se expresa a través del órgano legislativo, y x) distribuidor, para cumplir con el principio de dar a cada quien lo que le corresponde, según la medida de su derecho.

Nuestro estudio abordará al Estado y su misión planificadora en relación al marco constitucional vigente.

Patricio Secaira Durango, afirma que la planificación es “una guía sistematizada para que la administración pública pueda cumplir con sus obligaciones del modo más

---

<sup>24</sup> Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Ciencia y Tecnología, Onceava edición, 2006, págs., 1065 – 1079.

seguro y técnico posible, racionalizando los recursos que posee o los que eventualmente pueda requerir.”<sup>25</sup>

Jorge Granda concibe a la planificación como herramienta de promoción del desarrollo, la cual una vez articulada con alianzas estratégicas entre distintas instancias de la sociedad organizada sirve de base para el diseño de una Estrategia Nacional de Desarrollo Social, de mediano y largo plazo.<sup>26</sup>

Para unos autores como Carlos Matus, la planificación se refiere al arte de gobernar, o la ciencia y práctica de construir mayor gobernabilidad en los planes, políticas, programas y proyectos públicos sobre la base de un conjunto de principios teóricos, procedimientos metodológicos y técnicas de grupo aplicables a cualquier institución de gobierno que persigue un cambio situacional futuro, a través del cálculo que precede y preside la acción.<sup>27</sup>

De acuerdo con los criterios antes expuestos, considero que la planificación no es solo una herramienta técnica, sino como lo dice Dromi “*un proceso político*”<sup>28</sup> que permite la fijación de unos resultados u objetivos a corto, mediano o largo plazo. Cuando esa actividad es llevada a cabo por el Estado, estamos frente a la planificación pública, lo cual permitirá a la administración pública proyectar de manera ordenada, estructurada y coordinada el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como la satisfacción de las necesidades colectivas, optimizando el uso de los recursos públicos.

De esta manera, conforme lo señala Carlos Matus,<sup>29</sup> la planificación de actuación pública es un instrumento al servicio de los objetivos políticos del Gobierno, la planificación se opone a la improvisación, puede concebirse como una herramienta democrática de gobierno; sin embargo hay que considerar que la principal crítica que surge a la planificación es que se convierta en un medio autoritario para perpetuarse en el poder, usado para dominar la voluntad de los individuos; por ello es necesario un análisis contundente sobre la ética en la planificación y sus relaciones con un régimen democrático.

El Estado planificador está contemplado en el texto constitucional, principalmente en los artículos 227 determinando a la administración pública como un

---

<sup>25</sup> Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Quito, Ed. Universitaria, 2004, pág. 131.

<sup>26</sup> Jorge Granda, *Desafíos Estratégicos para la Política e Inclusión Social*, en Jorge Granda, comp., *Notas para la Discusión Estrategia Nacional de Desarrollo Humano; Política Social: Desafíos Actuales para la Inclusión Social*, Quito, Ed. Delta, 2008, pág. 13

<sup>27</sup> Carlos Matus, *El Método PES*, La Paz, Ed. CERB, 1996, pág. 57.

<sup>28</sup> (R. Dromi, *Derecho Administrativo*, pág., 1067)

<sup>29</sup> Carlos Matus, *Adiós Señor Presidente*, Venezuela, Editorial Pomaire, 1987, págs. 185 - 186.

servicio a la colectividad regido por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, *desconcentración*, *descentralización*, *coordinación*, *participación*, *planificación*, transparencia y evaluación, en el 241 (ordenamiento territorial), en el 261 (competencias del Gobierno Central), en el 275 (Régimen de Desarrollo), en el 279 y 280 (planificación participativa para el desarrollo).

Por último en el Decreto Ejecutivo No. 109, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 58 de 30 de octubre de 2009, que reforma al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, se determina como una de las atribuciones de la Función Ejecutiva la de planificación, y la define como:

“la facultad para establecer y articular políticas, estrategias, objetivos y acciones en el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, para lograr un resultado esperado, previniendo las situaciones o escenarios desfavorables o riesgosos, y los obstáculos que puedan evitar o demorar el cumplimiento de dicho resultado.”

### 1.2.2 Tipos de planificación y estilo de planes

En concordancia con la literatura especializada sobre la planificación, se puede reconocer varios tipos de planificación, a continuación señalaré los tipos de planificación más destacados junto a los autores que los sustentan:

Estratégica: se refiere al proyecto que consolida las metas y objetivos generales de los diversos niveles de organización con un horizonte de varios años, a fin de lograr una convivencia posible y gobernable. (Fernando Sánchez Albavera)<sup>30</sup>

Operativa: se refiere a la manera particular aplicar los planes estratégicos en la gestión diaria del sector público. (Fernando Sánchez Albavera)<sup>31</sup>

Tradicional: en la cual se distingue entre el sujeto planificador o la oficina o ministerio y el objeto de la intervención; los planificadores u oficinas encargadas del proceso tienen que diagnosticar la situación actual y proponer una situación a futuro que escape de la situación tendencial. Su resultado principal es el plan. (Luis Lira)<sup>32</sup>

Situacional: es el nombre dado por Carlos Matus a una reformulación de la planificación tradicional, la cual pone en énfasis en el momento de la acción y usa la exploración del futuro como un recurso para darle racionalidad a la acción. (Luis Lira)<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Fernando Sánchez Albavera, *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, 2003, pág. 17.

<sup>31</sup> (F. Sánchez Albavera, *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*, pág. 17.)

<sup>32</sup> Luis. Lira, *Revalorización de la Planificación del Desarrollo*, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, 2006, pág. 21.

<sup>33</sup> (L. Lira, *Revalorización de la Planificación del Desarrollo*, pág. 21.)

Espacial: es decir de conformidad con el espacio geográfico, señalando el carácter nacional, regional, municipal, local y sectorial, debiendo existir la debida congruencia y coherencia entre sus objetivos, políticas y estrategias. (Ruth Saavedra Guzmán, Luis Eduardo Castro Zea, Olga Restrepo Quintero y Alberto Rojas Rojas)<sup>34</sup>

Por el ámbito de acción: (Ruth Saavedra Guzmán, Luis Eduardo Castro Zea, Olga Restrepo Quintero y Alberto Rojas Rojas)<sup>35</sup>

- Planificación integral del desarrollo: que se basa en una visión integral del todo, por encima de las partes, que integra, coordina y relaciona el proceso del desarrollo con los diferentes subcomponentes: social, económica, política, cultural, ambiental, científico, tecnológico, espacial, administrativo, fiscal y financiero; privilegiando el largo y mediano plazo y tiene las siguientes etapas: investigación y diagnóstico, formulación estratégica, ejecución y gestión, y seguimiento, control y evaluación.
- Planificación Participativa: que consiste en un proceso de validación ante el todo social, con todos los actores que lo conforman, dando la posibilidad de acceso al proceso de toma de decisiones y logrando un sentido de pertenencia en la democratización de la gestión.
- Planificación según el ámbito de acción: social, económica, política, cultural, ambiental, científico, tecnológico, espacial, administrativo, fiscal y financiero, con los actores políticos competentes según el ámbito.

Sectorial: es decir aquella referida a los sectores estratégicos de un país como son petróleo, sistema vial, servicios públicos, sector agropecuario, industrial, etc. (Discusiones sobre Planificación del ILPES)<sup>36</sup>

Una vez revisados los más importantes tipos de planificación, se deben establecer que cada sistema político, tiene sus formas específicas de planificación, pero en este análisis es necesario determinar cuáles son los tipos que el Ecuador ha adoptado, que a través de la Constitución y de las leyes se establecen para el sector público, y adicionalmente los instrumentos técnicos en que se respaldan para su cumplimiento.

En este sentido y luego del análisis realizado se puede observar que el Ecuador ha adoptado la planificación establecida por el autor Luis Lira, esto es la “planificación

---

<sup>34</sup> Ruth Saavedra Guzmán, et al. (o Ruth Saavedra Guzmán, y otros), *Planificación del Desarrollo*, Bogotá, Colección Estudios de Economía. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2001, pág.73.

<sup>35</sup> (Ruth Saavedra Guzmán, et al., *Planificación del Desarrollo*, pág.73.)

<sup>36</sup> *Discusiones sobre Planificación*, México, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Editorial Siglo XXI, 2006, s.f., pág. 49.

tradicional” pues el Consejo Nacional de Planificación y la Secretaría Técnica, son los entes encargados de llevar adelante el proceso planificador del país y principalmente formular el Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, la planificación tradicional que se ha manejado en el Ecuador coincide con la clasificación del autor Sánchez Albavera, esto es la operativa y estratégica, y que a continuación se analiza:

**Planificación operativa o de corto plazo:** La planificación operativa se caracteriza por tener un horizonte de máximo un año, se aplica en los ámbitos nacional, intermedio y local del gobierno, asegurando que sus contenidos guarden coherencia y complementariedad con la planificación a mediano y largo plazo.

Los instrumentos utilizados para lograr el cumplimiento de este tipo de planificación son:

- El Presupuesto General del Estado: conforme lo define la Constitución en su artículo 292, es el instrumento para la gestión de ingresos y egresos del estado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, con excepción a los pertenecientes a la seguridad social, banca pública y las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados. Es elaborado el Ejecutivo y enviado por el Presidente de la República a la Asamblea para su aprobación.
- El Plan Operativo Anual (POA) y planes financieros anuales: en este sentido el artículo 64 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, establece que:

“El presupuesto del Gobierno Nacional se orientará a la prestación de los servicios públicos, al cumplimiento de los objetivos prioritarios de los planes de desarrollo y a la satisfacción de los propósitos y metas de naturaleza social y económica previstos, expresados en los planes operativos anuales, el plan financiero y otros instrumentos de política económica”.

Este tipo de planificación se refiere a la programación de actividades e inversión pública que realiza cada una de las entidades estatales proveedoras de servicios, para el período fiscal de un año conforme las políticas, programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y la programación presupuestaria cuatrienal.

- El Plan Anual de Inversiones (PAI): establecido en el artículo 69 de la citada Ley establece que al organismo de planificación le corresponde preparar un proyecto de plan de inversiones de corto y mediano plazo para el Gobierno

Nacional, en armonía con lo que dispone el Sistema Nacional de Proyectos, y con la oportunidad debida, los someterá a consideración y aprobación del Ministro de Finanzas.

- El Plan Anual de Contrataciones (PAC): la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece en su artículo 22, la obligación de todas las entidades sujetas al ámbito de aplicación de la mencionada Ley, para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, formularan el Plan Anual de Contrataciones, de conformidad con el presupuesto, la planificación plurianual de la institución. Este tipo de planificación institucional está estrechamente relacionada con la cultura organizacional y el ambiente de trabajo que busca eficiencia en la prestación de los servicios públicos, por lo que está vinculada a la gestión pública y orienta la gerencia de las instituciones y organismos estatales.
- El Plan Indicativo Anual (PIA), Programación Cuatrimestral de Compromisos (PCC) y la Programación Mensual de Devengado (PMD): los cuales constan en la Guía Metodológica para la Realización de la Programación Indicativa Anual, la Programación Cuatrimestral de Compromisos y la Programación Mensual del Devengado, el Registro Contable y Gestión de Tesorería, elaborada por el Ministerio de Finanzas, siendo estos instrumentos los que buscan consolidar las metas mensuales y cuatrimestrales institucionales para ejecutar el presupuesto asignado a cada ente público.

**Planificación a mediano plazo:** Corresponde a la planificación estratégica con un horizonte temporal de cuatro años que coincide con el período del Gobierno, a través de la cual se establecen las prioridades de acción y la formulación de las principales políticas, programas y proyectos que marcan la ruta de la acción pública del Gobierno, con base en la información e investigación integral de la realidad del país.

Los instrumentos de planificación de mediano plazo establecidos en la Constitución son: el Plan Nacional de Desarrollo, las agendas de políticas sectoriales, los planes de acción sectorial, los planes regionales, metropolitanos, provinciales, cantonales y parroquiales de desarrollo territorial, planes maestros municipales; adicionalmente la programación cuatrienal del presupuesto nacional, establece las referencias para la asignación año a año de la inversión pública, y asigna actividades para el cumplimiento de los objetivos nacionales.

**Planificación estratégica o largo plazo.** La planificación estratégica es el instrumento del gobierno para el logro de los grandes objetivos y metas, y orienta cómo lograrlos diseñando estrategias de acción pública. Tiene un horizonte temporal mayor a diez años, propone la construcción social de un futuro deseable y de los objetivos de desarrollo nacional, con base en las previsiones científico-tecnológicas y el análisis dinámico de los cambios sociales continuamente ajustados a la realidad económica y territorial del país.

Son instrumentos de la planificación de largo plazo: la Estrategia Nacional de Desarrollo 2022 y los Proyectos Estratégicos de Ordenamiento Territorial, cuya responsabilidad está a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, y los planes estratégicos sectoriales, cuya elaboración esta cargo del ministerio coordinador del área respectiva.

Finalmente, es importante señalar que con la Constitución de 2008 se han integrado nuevos tipos de planificación, que coinciden con los tipos de planificación establecidos por los autores Ruth Saavedra Guzmán, Luis Eduardo Castro Zea, Olga Restrepo Quintero y Alberto Rojas Rojas, como por ejemplo la planificación según su ámbito territorial o espacial, que se estudiará al momento de analizar el 2.6 Niveles y Ámbitos de Planificación, de igual manera la planificación participativa que será estudiada en punto 2.7 Alcance de la Participación Ciudadana en la Planificación; y por último es innegable la disposición constitucional que establece el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, que determina una verdadera planificación integral para el desarrollo, la cual se analizará al momento de estudiar el Sistema Nacional de esta tesis de grado.

### **1.2.3 Planes, políticas, programas y proyectos**

Dromi señala que: “La planificación es parte de la función administrativa... Por ello la planificación no debe considerarse ni separada ni aislada de la Administración”<sup>37</sup> es decir, que está destinada a establecer sistemáticamente y con visión de futuro las etapas de la acción a cumplir en los plazos establecidos por el administrador.

A través de la planificación se organiza la acción pública y el funcionamiento institucional, asegurando que tanto servidores públicos como ciudadanía, de manera articulada, alcancen objetivos de interés común; por eso, la planificación como parte

---

<sup>37</sup> (R. Dromi, *Derecho Administrativo*, pág., 1020.)

inherente a la administración pública, facilita la gestión pública y la participación ciudadana, de manera flexible para adecuarse a los cambios de la realidad y de la institucionalidad pública.

En la planificación pública cabe distinguir entre el plan, las políticas, los programas y los proyectos, y considerar que pese a sus diferencias estos cuatro elementos requieren guardar coherencia, pues sus objetivos, métodos y técnicas de trabajo deben ser adecuados entre sí, encajando unos con otros, para asegurar la conexión entre los tipos de planificación:

**Planes:** Según el Diccionario de la Lengua Española, el plan es un “Modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla.”<sup>38</sup> Pedro Muñoz Amato, define al Plan como “(...) el requisito primario y más elemental de la administración, que consiste precisamente en la ordenación sistemática de la conducta para la consecución de ciertos propósitos determinados.”<sup>39</sup>

Considero que el Plan es una propuesta de trabajo en la que se establecen las principales directrices para orientar la actuación de la administración pública, que generalmente comprende a las más importantes políticas, programas y proyectos para el cumplimiento de objetivos compartidos, en torno a los cuales se establecen los mecanismos para la coordinación de esfuerzos, competencias y recursos del sector público.

Los planes para tener el carácter de vinculantes y obligatorios, deben manifestarse a través de un instrumento jurídico, como por ejemplo un plan maestro municipal que se dicta mediante ordenanza, o el Plan Anual de Contrataciones cuyo cumplimiento es mandatorio para las entidades públicas, por estar contemplado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

El artículo 100 de la Constitución establece:

“En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para: 1. **Elaborar planes** y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.”

---

<sup>38</sup> Diccionario de la Lengua Española. <http://busco.rae.es/draeI/>, consultado el 12 de febrero de 2010.

<sup>39</sup> (P. Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, pág. 99.)



**Las Políticas Públicas:** Para Ruth Saavedra Guzmán: “son las bases, fundamentos o directrices que permiten orientar el proceso de desarrollo hacia el logro de los objetivos. Existen diferentes tipos de políticas, laboral, social, de crédito, fiscal. (...)”<sup>40</sup> De igual manera, Luis Lira lo define como “un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública. Una política pública de excelencia es la que, a partir de valores, plantea objetivos políticos claros y logra definir del mejor modo temas técnicos.”<sup>41</sup>

Para la definición de las políticas se deberán seguir los mecanismos participativos de deliberación establecidos en la Constitución y la ley.

Las políticas públicas conducen el comportamiento de las diversas funciones y organismos del Estado para el cumplimiento del interés público, establecido en la Constitución, las leyes, ordenanzas regionales, municipales, decretos ejecutivos, resoluciones ministeriales, presupuestos, programas y proyectos.

A mi criterio las políticas públicas son las decisiones, directrices, lineamientos y cursos de acción que emanan de los órganos estatales competentes, en el ejercicio de su facultad de rectoría o del ámbito sus competencias y que orientan las acciones públicas e implican la participación ciudadana y del sector privado en la definición de sus contenidos, instrumentos y resultados. Su formulación e implementación supone los arreglos institucionales que eleven la capacidad de desempeño público, ya que las reglas del juego a más de fijar el comportamiento de las personas, grupos e instituciones, crean los incentivos para el logro de los resultados esperados.<sup>42</sup>

Constitucionalmente el artículo 141 establece como competencia del Presidente de la República la rectoría, *planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.*

---

<sup>40</sup> (Ruth Saavedra Guzmán, et al., *Planificación del Desarrollo*, pág. 69.)

<sup>41</sup> (L. Lira, *Revalorización de la Planificación del Desarrollo*, pág. 62.)

<sup>42</sup> El artículo 85 de la Constitución establece que: “La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.”

**Los Programas:** Conforme los señala Gonzalo Martner: “el programa es el instrumento a través del cual se fijan las metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión.”<sup>43</sup>

Son las propuestas de trabajo más precisas y específicas que se formulan siguiendo las orientaciones de las políticas públicas, y que permiten la concreción de los planes. Los programas públicos se enfocan en campos temáticos concretos, de carácter sectorial y multisectorial, y orientados por objetivos específicos, se dirigen también a destinatarios, beneficiarios o poblaciones claramente delimitadas, y su implementación está prevista hacerla generalmente a mediano plazo.

La Constitución habla en varias oportunidades de los programas, como ejemplo en el artículo 234, se establece la garantía del Estado para la formación y capacitación de servidores públicos a través programas de formación, en el artículo 39, habla de garantizar los derechos de los jóvenes a través de la implementación de programas, y el artículo 48 que establece que el Estado adoptara programas que beneficien a personas con discapacidad.

El artículo 297 de la Constitución determina la vinculación de los programas a la planificación nacional, al establecer que todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

**Los Proyectos:** “Se entiende por proyecto toda unidad de actividad que permite materializar un plan de desarrollo.”<sup>44</sup> Teniendo en consideración el concepto antes indicado, se establece que los proyectos son las propuestas de acción pública en las áreas específicas de intervención, delimitadas por resultados esperados que tienen objetivos, metas y un conjunto de actividades relacionadas entre sí que permiten la concreción de los planes; puede decirse que el éxito de un plan es en realidad el éxito en la ejecución de varios proyectos.

En nuestra legislación tenemos por ejemplo los proyectos de inversión pública previstos la Constitución en el artículo 290, el cual establece que con el endeudamiento público se financiarán programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago; en la Ley de Presupuesto del Sector Público en su artículo 14, inciso segundo, establece que se incluirán en el presupuesto las solicitudes

---

<sup>43</sup> Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 1981, pág. 78.

<sup>44</sup> *Discusiones sobre Planificación*, México, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Editorial Siglo XXI, 2006, s.f. pág. 78.

de recursos para aquellos proyectos de inversión aprobados por el organismo de planificación, y que estos proyectos deberán estar debidamente justificados, es decir deben enfocarse al cumplimiento de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

#### **1.2.4 Planificación y decisiones públicas**

Roberto Dromi, señala que: “la planificación no define la acción ni sus propósitos, ello es tarea administrativa y ejecutiva; pero es un método para orientar y dosificar el cumplimiento racional de y eficiente de sus propósitos originarios.”<sup>45</sup>

Para la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo:

“La democracia participativa parte del principio de la igualdad política de los ciudadanos en la producción de las decisiones públicas que afectan la vida común y supone el mutuo reconocimiento entre individuos, todo lo cual es incompatible con estructuras sociales que involucran niveles flagrantes de exclusión y desigualdad.”<sup>46</sup>

En este análisis se puede establecer que las decisiones públicas son tomadas por la administración, y su objeto son los bienes y servicios públicos que recibe la ciudadanía y afectan el estilo de la gestión pública, pues dependiendo del volumen, alcance, cobertura de las intervenciones y carácter de las decisiones se establece el estilo de una gestión pública prestadora o reguladora, grande o pequeña, de tipo tecnificada o administrativa. La toma de decisiones de las autoridades muestra las prioridades de actuación del gobierno, y representa el acuerdo político-social en relación a las tareas del Estado que deben estar recogidas en los planes de desarrollo.

Para la toma de decisiones en la administración pública, según Fernando Sánchez Albavera:

“(...).debe iniciarse analizando las bases constitucionales ya que, en el mundo moderno, los proyectos políticos establecidos en las constituciones corresponden a tres estilos de administrar las razones de interés público: plenamente competitivo y autocontrol (menos Estado, es mejor que más Estado); competitivo y regulador (tanta competencia como sea posible, tanta intervención como sea necesaria); y competitivo regulador consensual (tanta competencia como sea posible, tanta regulación como requieran los ciudadanos.”<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> (R. Dromi, *Derecho Administrativo*, pág., 1020.)

<sup>46</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010*, Quito, 2007, pág. 58.

<sup>47</sup> (F. Sánchez Albavera, *Planificación Estratégica y Gestión Pública por Resultados*, pág. 20)

Sin embargo, en la práctica de la toma de decisiones en los asuntos públicos se da generalmente en contextos de escasa información, conocimientos limitados, consecuencias inciertas y criterios de elección contradictorios.

La toma de decisiones públicas en el marco de la planificación supone el manejo de los intereses entre los actores públicos y privados, y sus juegos del poder para el cumplimiento de los objetivos y metas de desarrollo nacional, en un marco de provisión de bienes y servicios públicos de calidad que garanticen los derechos humanos civiles y políticos, individuales y colectivos, económicos, sociales y culturales a la población ecuatoriana de acuerdo a la constitución.

### **1.2.5 Planificación y gestión pública**

Como lo establece Fernando Sánchez Albavera,<sup>48</sup> la planificación y la gestión de la administración pública se debe regir por las atribuciones conferidas a los poderes públicos en la Constitución, en las normas jurídicas relacionadas con la organización y control de la administración pública, en las leyes o instrumentos jurídicos de creación de los organismos públicos, en los planes nacionales de desarrollo de corto, mediano y largo plazo, programas de gobiernos relacionados con la ideología y además con las ofertas electorales de la oposición, legislación sobre presupuesto y políticas macro fiscales, planteamientos de la sociedad civil, experiencias y prácticas de programas y organizaciones afines, acumulación y clasificación de conocimiento tácito de los funcionarios y la sistematización de experiencias relevantes de la organización.

La gestión pública también denominada administración o gerencia pública, es el conjunto de procesos y comportamientos de las autoridades, funcionarios y organizaciones gubernamentales que interactúan, ejecutan prácticas y confieren significado a las intervenciones estatales para el logro de los objetivos del desarrollo. La gestión pública transforma los objetivos en resultados, a través del ciclo de planificación que conecta la planificación estratégica con la planificación operativa, usando equitativamente los medios disponibles, conduciendo sensatamente la selección de las alternativas adecuadas, y el desempeño eficiente para alcanzar la imagen objetivo establecido en la planificación estratégica.

La manera de asegurar vínculos eficientes entre la planificación estratégica y la gestión pública, es adoptando la “*gestión por resultados*” que es un estilo de gestión en

---

<sup>48</sup> (F. Sánchez Albavera, *Planificación Estratégica y Gestión Pública por Resultados*, pág. 62.)

la planificación del sector público, basada en la definición de resultados y en el trabajo entre personas y grupos para alcanzarlas. La gestión pública por resultados permite mejorar la eficiencia del desarrollo y lograr las metas graduales de cumplimiento de derechos en términos de mínimos sociales, al igual que los productos y servicios públicos de calidad que garanticen los derechos de los ciudadanos.

La gestión pública por resultados genera valor público al acoplar el rol del sector gubernamental a los cambios de la realidad del país, elevando la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos, y optimizando el desempeño de los funcionarios al modificar la cultura organizativa de las instituciones del sector público incorporando la dirección por objetivos, el control de la gestión, la gestión estratégica, la gestión del desempeño, el monitoreo y la evaluación de resultados a través de la rendición de cuentas.

La gestión pública requiere del equilibrio dinámico entre los procedimientos del Gobierno Central, los procedimientos de desconcentración regional de funciones, y los procedimientos de descentralización local de responsabilidades y competencias, ejerciendo desde el Gobierno Central el control de las diversas delegaciones vía resultados.

El artículo 278 de la Carta Magna, establece que para la consecución del buen vivir, les corresponde a las personas participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.

El Plan Nacional de Desarrollo 2009 - 2013 determina como uno de los alcances de la planificación: “Se ha consolidado la planificación por objetivos nacionales. Éstos se encuentran integrados a las políticas sectoriales pero se requiere reafirmar dicha articulación con la gestión pública y la planificación institucional.”<sup>49</sup>

### **1.2.6 Planificación, presupuesto e inversión pública**

Cada sociedad políticamente organizada tiene su propia configuración de ideas, normas, procesos e instituciones, en respuesta a las siguientes cuestiones: ¿Quiénes han de dirigir la conducta de los ciudadanos y encauzar la sociedad mediante el ejercicio del poder público?, ¿Cuáles son los propósitos del Estado y las normas para lograrlos?, ¿Cómo se ordenan los procesos y las institucionales de gobierno?, en este sentido se

---

<sup>49</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013*, pág. 24.

enfoca el estudio del derecho administrativo, y de la administración pública, que podemos definirla: “en su sentido más amplio, es todo el sistema de gobierno, todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, proceso, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan como se distribuye y ejerce la autoridad política, como se atienden los intereses públicos.”<sup>50</sup>

La administración pública en ejercicio de sus funciones debe ordenar los procesos institucionales, en la materia objeto de nuestro estudio, debe establecer un proceso vinculante entre planificación, presupuesto e inversión pública, siendo que no es fácil lograr esta vinculación, pero sí considerarse como absolutamente necesaria para lograr los objetivos y metas del desarrollo del país.

Continuando en el análisis, se establecerá la vinculación necesaria que debe existir entre estos tres conceptos, pero para ello empezaremos con las definiciones básicas.

De acuerdo con lo expresado en el punto 1.2.1 de este trabajo, la planificación es a más de una herramienta técnica, un proceso político que lo lleva adelante el Estado, que permitirá a la administración pública proyectar de manera ordenada, estructurada y coordinada el cumplimiento de sus objetivos y metas, la satisfacción de necesidades colectivas, optimizando el uso de recursos públicos.

El concepto y análisis de la planificación ya fue desarrollado anteriormente, por ello para no redundar, se analizará los conceptos de presupuesto e inversión pública.

Es así que para Dromi, el presupuesto constituye: “un acto del Poder Legislativo, en ejercicio de una función propiamente legislativa por razón de la materia y no sólo de mero control.”<sup>51</sup>

El Doctor José Suing,<sup>52</sup> concibe al presupuesto como una herramienta de planificación que lamentablemente no se ha utilizado con la necesaria complementariedad para que los dos instrumentos (plan y presupuesto) contribuyan de manera efectiva a alcanzar los objetivos nacionales.

En nuestro ordenamiento constitucional, el presupuesto se concibe como un ordenamiento de la actividad financiera del Estado, que contiene una autorización del Legislativo al Ejecutivo, conforme el artículo 295 de la Constitución.

---

<sup>50</sup> Pedro Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, México, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1954, pág. 24.

<sup>51</sup> (R. Dromi, *Derecho Administrativo*, pág., 1024.)

<sup>52</sup> José Suing Nagua, “El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”, en: Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini comp., *La Nueva Constitución en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2009, pág. 398.

De conformidad con el artículo 9 de la Ley de Presupuesto del Sector Público, se determina la existencia del Sistema Nacional de Presupuesto Público que comprende las políticas, técnicas, acciones y métodos para la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos, que observarán obligatoriamente las entidades y organismos del sector público. Se constituye al Ministerio de Finanzas como el órgano rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público y se establece la obligación de las entidades y organismos de observar durante el proceso presupuestario, las líneas generales de acción, directrices y estrategias de política económica y social, así como los planes y programas nacionales de desarrollo de mediano y corto plazo, dictados por el Gobierno Nacional.

Ahora bien, para entender lo que es la inversión pública, primero hay que establecer que ésta se ejecuta a través de proyectos de inversión pública, es así que podemos citar a Gonzalo Martner, quien afirma respecto del programa de inversión pública: “es el instrumento a través del cual se fijan las metas que se obtendrán a través de un conjunto integrado de proyectos de inversión. Un proyecto (de inversión) es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, para la formación de bienes de capital.”<sup>53</sup>

De igual manera Gabriel Baca Urbina nos da la siguiente definición: “El proyecto de inversión se puede describir como un plan que, si se le asigna determinado monto de capital y se le proporciona insumos de varios tipos, podrá producir un bien o un servicio, útil al ser humano o a la sociedad en general.”<sup>54</sup>

A mi criterio se entenderá por inversión pública al conjunto de egresos y transacciones de carácter no permanente, que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar los acervos de capital de la economía, con la finalidad de cumplir los objetivos de los planes de desarrollo.

La inversión pública se dirigirá a cumplir los objetivos del régimen de desarrollo que la Constitución consagra, y se enmarcará en los planes de desarrollo nacional y locales, y en los correspondientes planes de inversión, conforme lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución.

---

<sup>53</sup>(G. Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, pág. 78.)

<sup>54</sup> Gabriel Baca Urbina, *Evaluación de proyectos*, México, Ed. McGraw-Hill Interamericana, 2006, pág. 2.

El artículo 22 del Reglamento de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 266 de 03 de marzo de 2010 establece:

“Para efectos de aplicación de la ley, se entiende por inversión los gastos especificados en el artículo 28 del Reglamento a la Ley de Presupuesto del Sector Público. Los gastos de consultoría a los que se refiere el literal h) y los gastos en estudios y diseño que se refiere el literal i) de dicho artículo podrán ser financiados con deuda en el marco de programas de estudios.”

Por su parte el artículo 3 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, determina que:

“La proforma del presupuesto del gobierno central de cada año estará sujeta a la siguiente regla fiscal: Las asignaciones previstas en la proforma del Gobierno Central para remuneraciones, sueldos, salarios, bienes y servicios de consumo, transferencias corrientes y otros gastos corrientes del gobierno central, como: pago de impuestos, tasas, contribuciones, seguros, comisiones y otros originados en las actividades operacionales del Estado, no se podrán financiar con ingresos provenientes de deuda pública ni con ingresos por exportaciones petroleras.”

De las normas antes citadas podemos establecer que el Presupuesto General del Estado se clasifica en: 1) gasto corriente aquel destinado al pago de salarios, servicios, impuestos, seguros, etc.; 2) gasto de inversión pública, que son aquellos destinados a financiar los proyectos de inversión establecidos en el artículo 28 del Reglamento a la Ley de Presupuesto del Sector Público; y 3) los gastos destinados al pago de la deuda pública.

Los gastos de inversión se refiere a los gastos generados en base a los programas y proyectos de inversión pública que elaboran las entidades del sector público, y que son remitidos a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo para calificarlos de prioritarios.

Estos proyectos de inversión deben contener objetivos y metas alineados al Plan Nacional de Desarrollo, cuya finalidad es lograr un bienestar social o un mejoramiento de los servicios estatales; deben presentarse conforme el Instructivo Técnico Metodológico Estructura General para la Presentación de Proyectos de Inversión y de Cooperación Externa no Reembolsable, emitido mediante el Acuerdo Ministerial 123, publicado en el Registro Oficial 293 de 12 de marzo de 2008, una vez presentados, la



Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo dictaminará en base artículo 28 del Reglamento a la Ley de Presupuesto del Sector Público, reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 266 de 3 de marzo de 2010,<sup>55</sup> si se califica o no como proyecto de inversión, de ser calificado se lo jerarquizará de conformidad con el artículo 30 del Reglamento ibídem, e ingresado en el Inventario Nacional de Proyectos. Calificado de prioritario un proyecto de inversión debe incluirse en el Plan Anual de Inversiones de la respectiva entidad, y comunicado al Ministerio de Finanzas para obtener la disponibilidad de los recursos necesarios para su ejecución: Los componentes del proyecto de inversión deben ser ejecutados a través de procesos de contrataciones y compras públicas, para lo cual las entidades deben incluir en su Plan Operativo Anual, Plan Anual de Contrataciones y en el Plan Indicativo Anual, y realizar los trámites contractuales pertinentes, aterrizando de esta manera el proyecto de inversión en acciones concretas, como por ejemplo adquisición de materiales para construcción de un puente, la contratación de una evaluación de impacto de un programa de inversión social, etc.; finalmente una vez adquiridos, deben entregarse los bienes, obras o servicios necesarios a entera satisfacción de la entidad contratante y cumpliendo con la normativa legal y con el contrato suscrito, se procede con la orden de pago gestionada a

---

<sup>55</sup> Artículo 28 del Reglamento a la Ley de Presupuesto del Sector Público: Para la aplicación de la Ley, se entenderá por inversión pública el conjunto de egresos y/o transacciones, que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar los acervos de capital de la economía, tales como:

- a) Proyectos de infraestructura, entendiéndose por la misma al conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera, Incluidos: los proyectos de infraestructura económica, financiera, salud, alimentación, educación, agua potable, saneamiento ambiental, vivienda, escenarios deportivos y culturales y aquellos orientados a la creación de fuentes de trabajo y empleo del sector privado, incluye costos de asistencia y cooperación técnica.
- b) Infraestructura para la seguridad nacional.
- c) Reposición o reemplazo de bienes de capital que se gastan en el proceso productivo.
- d) Reparaciones mayores de obras de infraestructura y bienes de capital, incluido el mantenimiento.
- e) Cobertura del costo de los equipos, maquinarias, recursos humanos, insumos (materiales, combustibles, lubricantes) incluyendo instalación.
- f) Proyectos para invertir en capital social, capital natural, capital físico reproducible, capital financiero y capital humano.
- g) Cobertura de costos de reducción del personal, determinados por despidos, supresión de vacantes, compensaciones para renuncias voluntarias, entrenamiento para participación de ese personal en áreas productivas del sector privado y otros gastos indispensables para optimizar los costos de los servicios públicos.
- h) Desarrollo tecnológico, consultoría, normalización, metrología, certificación de calidad, proyectos de apoyo a la innovación tecnológica.
- i) Proyectos de apoyo a la producción (insumos no materiales del proceso productivo) incluidas la realización de estudio, diseño, comercialización, distribución, control de calidad, información, telecomunicaciones, informática.
- j) Costo de mano de obra que se incorpora a la inversión incluyendo jornales, contratos de servicios ocasionales, profesionales, sujetos a código del trabajo y otro tipo de conceptos asociados a mano de obra.
- k) Inversiones financieras, en los casos específicos de preservación de capital, adquisición de activos rentables, acciones, papeles fiduciarios o reducción de deuda.
- l) Proyectos con orientación social.
- m) Costos de equipos, maquinaria, entrenamiento y capacitación iniciales y transferencia tecnológica.
- n) Programas y proyectos de infraestructura que incluyan estudios, diseños y gastos de fiscalización atados a la inversión, incluyendo estudios ambientales en todas sus fases.

través del Ministerio de Finanzas, a fin de que esta entidad acredite el pago al contratista.

Ahora bien, la planificación, el presupuesto y la inversión pública son dimensiones complementarias e interdependientes, la cuestión es cómo el órgano planificador se relaciona con las otras instituciones públicas de finanzas y economía, así coincide Edgar Ortegón cuando afirma: “Cuando hablamos de los ejes temáticos de la inversión nos referimos básicamente a tres temas: la coordinación y fuentes de financiamiento de la inversión pública, la vigencia de las funciones básicas de la planificación, y finalmente el eje Plan-programación de inversiones-programación presupuestaria-proyectos.”<sup>56</sup>

Es decir que para este autor estos ejes definen tres aspectos que son: los recursos con los cuales se financia la inversión pública, segundo como se desarrolla la función de planificación, y finalmente el eje **Plan-programación de inversiones-programación presupuestaria-proyectos**, que básicamente constituye el proceso que inicia con la planificación hasta la ejecución de proyectos de inversión, proceso que en el caso ecuatoriano fue detallado en el párrafo anterior.

Dentro de este estudio, se ha observado que la norma constitucional establece a la planificación como mandataria sobre el presupuesto, conforme el artículo 293<sup>57</sup>, pero requiere fijar los costos de los servicios y bienes públicos, de los objetivos y resultados esperados con la planificación, así como establecer las fuentes de financiamiento de los planes y las políticas públicas.

La planificación orienta el desarrollo del país, por tanto la gestión de las finanzas públicas, así como la formulación, programación, asignación y ejecución de los presupuestos públicos, en todos los niveles de gobierno, estarán subordinados a sus lineamientos y directrices, en observancia a lo dispuesto en los artículos 280 y 293 de la Constitución.

La Constitución del Ecuador, establece que la planificación es el antecedente básico que determina la elaboración y la ejecución del presupuesto, en concordancia con lo señalado por Gonzalo Martner:

---

<sup>56</sup> Edgar Ortegón y Juan Francisco Pacheco, *Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela y España como caso de referencia (cuadros comparativos)*, Chile, ILPES, 2005, pág. 13.

<sup>57</sup> Art. 293.- La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía. Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley.

“La necesidad de lograr la interconexión del sistema de planificación con el presupuesto fiscal, deriva de admitir el concepto del presupuesto como plan operativo de corto plazo del gobierno, y no como un esquema de cuentas para administrar fondos públicos. (...) los presupuestos deberían ser planificados en sus grandes líneas, como parte del proceso general de programación del desarrollo económico.”<sup>58</sup>

Jurídicamente, para la programación y ejecución del Presupuesto General del Estado y distribución de los recursos, la inversión y la asignación de recursos públicos, la Constitución establece que deben sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo, conforme el artículo 280 de la Constitución, en este punto es necesario establecer que el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento que permite dirigir la inversión y generar espacios de concertación sectorial e intersectorial para evitar asignaciones discrecionales y clientelares de los recursos del país, sin embargo en la práctica reciente se observó que el Ministerio de Finanzas presentó el Presupuesto General del Estado, para conocimiento y aprobación de la Asamblea Nacional, sin que aún se haya reunido el Consejo Nacional de Planificación, ni aprobado el Plan Nacional de Desarrollo 2009 - 2013; situación que evidencia la total desarticulación entre planificación y presupuesto, tal como citó el Doctor José Suing.

Es necesario citar el análisis que sobre el tema de la vinculación entre planificación, presupuesto e inversión en nuestro país, realiza Nelson Shack:

“En Ecuador, por mandato legal, al inicio de cada de gobierno, se elabora un Plan Nacional de Desarrollo. Dicho Plan es elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en coordinación con la Presidencia de la República y con el apoyo del Sistema Nacional de Planificación y Desarrollo. En tal sentido, este plan orienta las decisiones de gasto y de inversión pública con carácter obligatorio. Las metas se expresan en indicadores (fundamentalmente cualitativos) que son preparados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, por el organismo técnico encargado de la planificación nacional y por el Ministerio de Economía y Finanzas. Con ello se determina los sectores prioritarios así como los proyectos y programas específicos que deben incluirse en el presupuesto anual.”<sup>59</sup>

La Constitución hace énfasis en la necesidad de que todos los niveles de gobierno formulen su respectiva planificación del desarrollo y ordenamiento territorial.

---

<sup>58</sup> (G. Martner, *Planificación y Presupuesto por Programas*, pág. 65.)

<sup>59</sup> Nelson Shack, *Intentando Caracterizar la Vinculación entre el Plan y el Presupuesto, Algunas experiencias en América Latina*, BID – PRODEV, 2008, pág. 25.

De igual manera, el artículo 293 de la Constitución señala que: “Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía.”

Luego del análisis realizado considero importante que la normativa secundaria, establezca un conjunto de normas técnicas presupuestarias destinadas a lograr una adecuada vinculación de los programas y proyectos de inversión, dentro de los documentos presupuestarios y los de la planificación nacional. En la actualidad, se evidencia que el Ministerio de Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo no acaban de coordinar las acciones pertinentes respecto al presupuesto y la planificación, y adicionalmente están los ministerios sectoriales, los cuales no acaban de alinear sus proyectos de inversión a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

### **1.2.7 El Plan Nacional de Desarrollo**

Es importante analizar primero que se entiende por Plan Nacional de Desarrollo, a criterio de Nelson Shack debe ser: “un Plan Nacional de Desarrollo (o similar) adecuadamente diseñado, operacionalizable, compatible con la sostenibilidad de las finanzas públicas y consensuado entre los distintos actores sociales y políticos de la nación, y que explicita metas concretas en términos de resultados (intermedios y finales) que satisfagan las demandas ciudadanas.”<sup>60</sup>

Para el organismo de planificación nacional constituye:

“(…)un esfuerzo por rescatar el Estado y ponerlo al servicio de la ciudadanía a través de la planificación y la participación, instrumentos de una nueva estrategia de desarrollo, que contempla entre sus objetivos, el reformar el Estado ecuatoriano. El PND recupera una visión de desarrollo estratégico que privilegia la consecución del Buen Vivir. El Plan propone a la sociedad ecuatoriana un gran contrato político, social, económico, ambiental y cultural.”<sup>61</sup>

Se debe analizar la fuerza normativa que tiene el plan, y determinar cómo incide en la voluntad de la propia administración y de los ciudadanos; así por ejemplo,

---

<sup>60</sup> (N. Shack, *Intentando Caracterizar la Vinculación entre el Plan y el Presupuesto, Algunas experiencias en América Latina*, pág. 9.)

<sup>61</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Recuperación del estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir, Memoria Bienal 2007-2009*, Quito, 2009, págs. 70-71.

Francisco Javier de Ahumada Rojas,<sup>62</sup> establece tres posibilidades: la primera se da en países socialistas, en donde toda planificación es impuesta por el Estado, impidiendo de raíz cualquier manifestación de iniciativa privada; la segunda se presenta con una planificación que vincula tanto al sector público como al privado, esta planificación se presenta vinculada generalmente en sectores estratégicos; y la tercera reviste un carácter *vinculante para el sector público, siendo solamente indicativa para el sector privado*, estas dos últimas clases de normativa son propias de los países con una economía de mercado.

En el caso ecuatoriano nos encontramos en la tercera propuesta, pues la regulación jurídica del Plan, como ordenamiento procedimental del que hacer público, se ha realizado a nivel constitucional que le otorga la calidad de vinculante para el sector público e indicativo para el privado.

La forma jurídica del plan se manifiesta mediante una Resolución del Consejo Nacional de Planificación, la que deberá ser publicada en el Registro Oficial, en otros países como por ejemplo en España, se aprueba mediante Ley denominada: "*Ley de Plan Nacional de Desarrollo*."<sup>63</sup> El Plan, no es una norma jurídica propiamente dicha, sino un conjunto de objetivos y metas establecidas por el Estado. El Plan Nacional de Desarrollo no es un instrumento jurídico, pero a mi criterio es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública.

En relación al contenido jurídico del plan, y luego de analizada la norma constitucional, podemos concluir que el Plan Nacional de Desarrollo es reglado y vinculante para el sector público, lo cual coincide con el criterio expuesto por Dromi: "Un plan vinculante y reglado en el contenido de principios y pautas directrices, y libre y discrecional en la ejecución administrativa."<sup>64</sup>

Por otro lado, se debe señalar que la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, se sujeta a un procedimiento administrativo, que en el caso ecuatoriano, se establece en la Constitución en el artículo 279, que determina que el Consejo Nacional de Planificación, apruebe el mencionado Plan, se entiende además que el Presidente de la República, quien preside dicho Consejo, serán quien presente para análisis y aprobación del órgano colegiado, luego de aprobado, éste deberá ser publicado en el

---

<sup>62</sup> Francisco Javier de Ahumada Rojas, *Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo Económico*, Madrid, ed. DYKINSON, 2001, pág. 193.

<sup>63</sup> Jorge Ortiz Díaz, *Planificación estatal y Planificación Local*, Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, N° 77, 1975, España, pág. 34.

<sup>64</sup> (R. Dromi, *Derecho Administrativo*, pág., 1022)

Registro Oficial, sin embargo hay que señalar que la elaboración del Plan debe estar sujeto a un proceso participativo, que será analizado en siguientes párrafos.

La tutela jurídica de los administrados frente al Plan, puede hacerse por vía administrativa y judicial. En el caso del Ecuador, vía administrativa, son impugnables los actos de aplicación del plan; y judicialmente, pueden impugnarse por vía de la acción declarativa de inconstitucionalidad, y mediante la acción de protección cuando las políticas públicas del plan vulneren los derechos ciudadanos. (Art. 88 de la Constitución).

En cuanto al tema referente a la interpretación del Plan, podemos citar a Dromi que establece que:

“El plan no está sometido a reglas de interpretación distintas de las leyes y medios y métodos previstos por la ciencia general de derecho. En su aplicación, la interpretación será más rígida respecto de los principios pétreos de contenido constitucional y legal vinculantes; y en cambio podrá ser más flexible respecto a los contenidos operativos y las variables direccionales que el propio plan viabiliza su ejecución.”<sup>65</sup>

En aspecto operativo, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa tiene como instrumento técnico al Plan Nacional de Desarrollo, que es vinculante para la planificación sectorial e institucional de las entidades del Gobierno Nacional, al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos, la programación anual y cuatrienal de la inversión pública, la ejecución del presupuesto y la asignación de los recursos públicos.

Tal es la importancia del Plan Nacional de Desarrollo, que incluso le otorga una potestad sancionadora al Presidente de la República en artículo 148 de la Constitución al establecer que: “el Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, (...) si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.”

El Plan Nacional de Desarrollo al ser un instrumento público, debe ser necesariamente elaborado de manera consensuada con la participación de actores sociales, para así dar cumplimiento a lo que dispone la Constitución al determinar que el Sistema de Planificación debe ser participativo, es así que, el Plan debe contener las prioridades de interés público, al igual que la visión estratégica del Gobierno Nacional acerca del desarrollo humano y el ordenamiento territorial ecuatoriano.

---

<sup>65</sup> (R. Dromi, *Derecho Administrativo*, pág., 1022.)

El Plan Nacional de Desarrollo ejerce primacía sobre los demás planes de desarrollo territorial que se formulen y ejecuten en el país.

Metodológicamente, en el Plan Nacional de Desarrollo se plasman los postulados del Plan de Gobierno de las autoridades nacionales, de los diversos planes de desarrollo territorial elaborados por los gobiernos autónomos descentralizados, de los planes estratégicos sectoriales formulados por los ministerios y entidades públicas del Gobierno Central, y de las múltiples iniciativas de planificación participativa de la sociedad ecuatoriana; permitiendo disponer de una planificación que puede ejecutarse, monitorearse y evaluarse. Justamente en este punto es donde se puede observar las características de descentralización y participación de esta nueva manera de planificación estatal, es decir que se cuente con todos los niveles de gobierno y con el máximo de participación de actores de la sociedad civil.

El Plan Nacional de Desarrollo debe articularse en un contexto cultural, histórico e institucional determinado y bajo una dinámica distinta dependiendo el nivel jerárquico organizacional en el cual se produzca (es decir, una cosa es la articulación del presupuesto general de la república con el plan nacional de desarrollo y otra distinta la articulación entre el presupuesto de una entidad y su plan operativo institucional.)

Por tanto, los aplicativos informáticos, sistemas administrativos, el registro de información y diseños institucionales y organizativos deben reconocer estas diferencias para que puedan soportar un verdadero proceso de integración.

Es de reconocer que, los presupuestólogos reconocen la existencia de ciertas prioridades en los planes de desarrollo pero no necesariamente las toman en cuenta cuando se hacen los presupuestos; los planificadores reconocen que los presupuestos se elaboran siguiendo otros criterios y no necesariamente los planes; los gestores tratan de combinar durante la ejecución ambos planos en un escenario presupuestario en que el resto de sistemas administrativos reduce sustancialmente la eficacia de su acción; los políticos en las altas esferas del poder aprueban siempre ambos instrumentos (plan y presupuesto) de gestión a nivel global y motivan a la burocracia a seguir perfeccionándolos pero generalmente no toman medidas concretas para hacer viable en la realidad dicha articulación, en tanto que la sociedad civil de vez en cuando protesta por estas inconsistencias, aunque generalmente concentra su atención en otros temas urgentes y cercanos, como la satisfacción de sus necesidades esenciales, dejando de reconocer que la base de la acción gubernamental (que probablemente influya de manera determinante en la satisfacción de sus necesidades) está ligada a la apropiada

articulación entre los procesos de planificación, programación, presupuestación y evaluación.

Conforme lo expresado por Marcelo Jaramillo Villa: “El Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento técnico político poderoso... que permite transparentar el ejercicio de la potestad pública, permite auditar la gestión y rendición de cuentas.”<sup>66</sup> Tal es el “poder” del Plan Nacional que el artículo 293 de la Constitución de la República determina que el Presupuesto General del Estado se sujetará al Plan Nacional de Desarrollo, señala además que los presupuestos de los gobiernos seccionales autónomos y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales.

El carácter vinculante y obligatorio del Plan Nacional de Desarrollo, se establece toda vez que el Presidente debe presentar cada año a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente.<sup>67</sup>

Es de esperar que esta nueva lógica de planificación, así como la elaboración del Plan, el uso obligatorio de este instrumento técnico - político y los demás instrumentos técnicos de presupuestación, inversión y evaluación contribuyan a optimizar el gasto público, y principalmente a la ejecución de programas y proyectos estratégicos que contribuyan al desarrollo económico y social del país.

---

<sup>66</sup> Marcelo Jaramillo Villa, *La Planificación y la Constitución de la República*, Revista Novedades Jurídicas, Quito, Ediciones Legales, 2009, pág. 25.

<sup>67</sup> El Artículo 147 de la Constitución establece uno de los deberes del Presidente de la República: “Presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente.”



## **CAPITULO 2. ANALISIS DEL MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA**

### **SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA**

#### **2.1 Qué es el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa**

Como se analizó en el Capítulo 1 de esta Tesis, las estructuras estatales de planificación heredadas de los años 80 y 90 han constituido un limitante para la implementación de un Sistema Nacional de Planificación; en la Constitución de 2008 se trata específicamente a la planificación en el Capítulo Segundo del Título VI, en los artículos 279 y 280, sin embargo más de un artículo a lo largo de la Carta Magna se refieren a él, por lo que podemos decir que se lo trata como un tema transversal. En este contexto se analizará lo que constituye un Sistema Nacional de Planificación Descentralizado y Participativo.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a un sistema como: “Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí.”<sup>68</sup> Para el doctor José Suing constituye: “(...)conjunto de elementos relacionados entre sí funcionalmente, de modo que cada elemento del sistema es función de algún otro elemento, no habiendo ningún elemento aislado.”<sup>69</sup>

Un Sistema Planificación Nacional debe comprender todo el territorio del país, podemos citar a Haiman El Troudi:

“El sistema integrado e integrador de la planificación en políticas públicas, orientado por una espíteme transformadora de la realidad, de carácter participativo que se expresa en un conjunto de principios, normas, procedimientos, métodos, criterios de evaluación y contraloría social para la gestión del desarrollo local sostenible construido desde el micro-lugar hacia los niveles meso y macro, el cual exprese la síntesis operacional del nuevo Estado inclusivo para la mayor calidad de vida posible para todos y todas los ciudadanos y ciudadanas.”<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Diccionario de la Lengua Española. <http://buscon.rae.es/draeI/>, consultado el 12 de febrero de 2010.

<sup>69</sup> José Suing Nagua, “El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”, en: Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini comp., *La Nueva Constitución en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2009, pág. 393.

<sup>70</sup> El Troudi, Haiman y Bonilla-Molina, Luis, *Resumen Ejecutivo Sistema Nacional de Planificación Participativa*, <http://centrointernacionalmiranda.gob.ve/personal/docs/snpp.pdf>, consultado el 27 de febrero de 2010.

Este mismo autor contemporáneo establece que, lo que busca principalmente un Sistema de Planificación:

“es solventar la crisis del Estado moderno, que emerge en la década de los ochenta y se generaliza en los años noventa del siglo XX, que fue el resultado de la crisis de eficacia y legitimidad del sistema político de democracia representativa que habían adoptado la mayoría de países capitalistas; y segundo, el progresivo y sostenido derrumbe del modelo político del socialismo real soviético. Los intentos de solución genérica a estas invariantes se etiquetaron en los distintos países, como propuestas, instancias y acciones para la reforma del Estado. Las reformas perseguían la superación de los problemas de la gestión gubernamental y la relación entre el gobierno (nacional, regional y local) con los ciudadanos.”<sup>71</sup>

En nuestra Constitución se establece al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa en el artículo 279, y se lo incluye como parte de la administración pública en el artículo 227 que determina: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, **descentralización**, coordinación, **participación**, **planificación**, **transparencia** y evaluación.” (Lo resaltado me corresponde).

Antes de proceder a una definición del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, es necesario analizar y definir dos de sus características principales como son la descentralización y la participación ciudadana.

1.- **La Descentralización**, existe una amplia bibliografía que trata sobre la descentralización, pero se ha escogido la que mejor se alinea a este estudio, en este sentido, conforme lo expresado por Iván Finot, debe ser entendida como: “la asignación de funciones a gobiernos subnacionales no solo en su calidad de cabezas de unidades autónomas sino también como agentes del gobierno nacional: sus administraciones ejecutan distintas combinaciones de decisiones adoptadas a nivel local y de decisiones tomadas a nivel central.”<sup>72</sup>

Es necesario establecer que: “(...) lo que busca la descentralización es generar el equilibrio democrático de los poderes estatales (centralidades) de manera integral

---

<sup>71</sup> Haiman El Troudi y Luis Bonilla-Molina, *Resumen Ejecutivo Sistema Nacional de Planificación Participativa*, <http://centrointernacionalmiranda.gob.ve/personal/docs/snpp.pdf>, consultado el 22 de septiembre de 2009, pág. 3.

<sup>72</sup> Iván Finot, *Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local*, en Revista de la CEPAL No. 86, Chile, Ed. CEPAL, 2005, pág. 31.

(descentralización vertical, horizontal y paralela); pero además convertirse en un medio (no un fin) para mejorar la democracia, la calidad de vida y el desarrollo.”<sup>73</sup>

Por otro lado es necesario considerar al tratadista Marienhoff: “El principio de la descentralización debe ser necesariamente limitado, con el objeto de mantener un equilibrio entre las libertades locales y la unidad nacional.”<sup>74</sup>

**2.- La Participación Ciudadana** definida como: “El derecho a participar es un derecho humano fundamental complejo que está entrelazado inextricablemente con los principios democráticos fundamentales (Naciones Unidas, 2004)”<sup>75</sup> Del mismo modo Agustín Gordillo establece: “la administración no puede ni debe administrarse sola: el pueblo administrativo debe participar en la decisión administrativa misma.”<sup>76</sup>

Iván Finot establece una relación entre descentralización y participación ciudadana como base democrática: “Con la descentralización se buscaba principalmente -con diferentes énfasis en cada país- generar nuevos espacios de participación ciudadana, hacer frente a los problemas de desequilibrio fiscal y organizar territorialmente el aparato estatal para implementar políticas sociales que permitieran hacer frente a la deuda social.”<sup>77</sup>

Luego del análisis realizado y considerando que la innovación del concepto constitucional, y el incipiente desarrollo jurídico sobre este tema, se propone la siguiente definición del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa: como el conjunto de principios, procesos, relaciones, entidades, instrumentos, normativa y demás elementos que permiten la interacción de los diferentes actores públicos, sociales e institucionales, para planificar el desarrollo nacional y territorial.

Se entiende que este Sistema tendrá un carácter técnico, que regulará y orientará la planificación nacional, lo cual permitirá a la administración proyectar de manera

---

<sup>73</sup> Fernando Carrión M. y Brigitta Villaronga W, comp., *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Quito, Ed. InWent. 2008, pág. 36.

<sup>74</sup> Miguel Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Ed. Abeledo – Perrot S.A., 2003, pág. 163.

<sup>75</sup> Mónica Villarreal Martínez, *Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento*, en Serie Población y Desarrollo, Chile, Ed. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, 2006, pág. 11.

<sup>76</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho administrativo, Parte General*, pág. 57, [http://books.google.com.ec/books?id=bJrINTwxTM8C&printsec=frontcover&source=gbs\\_v2\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q=&f=false](http://books.google.com.ec/books?id=bJrINTwxTM8C&printsec=frontcover&source=gbs_v2_summary_r&cad=0#v=onepage&q=&f=false), consultado el 16 de enero de 2010.

<sup>77</sup> (Iván Finot, *Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local*, pág. 30.)

ordenada y estructurada la satisfacción de las necesidades colectivas, optimizando el uso de los recursos públicos.

En busca de hacer efectiva la descentralización y la participación ciudadana, al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa le compete la conformación de los Consejos de Planificación según la organización territorial del Estado ecuatoriano, empezando por el Consejo Nacional de Planificación que incluye a los demás consejos de los gobiernos autónomos descentralizados y las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias como unidades de planificación y participación.

Sin embargo, respecto al tema de la descentralización es necesario considerar lo que establece el Doctor José Suing Nagua:

“(…) un elemento que no se adjunta con mucha facilidad, pues puede dar lugar a diferentes interpretaciones con consecuencias diversas: i). con referencia a la administración, lo cual supone que la estructura institucional responsable del sistema debe ser descentralizado, (... ) ii, con referencia a los niveles territoriales de gobiernos autónomos descentralizados que forman parte del sistema y aportan con sus contenidos al sistema.”<sup>78</sup>

El Sistema Nacional Descentralizado Planificación Participativa está regulado conforme los mandatos constitucionales que establecen el alcance público de la planificación; a la orientación política del Gobierno Nacional y de sus políticas sobre el carácter del Estado regulador, distributivo, de ampliación de lo público, democracia y ciudadanía; y las realidades sociales por las que atraviesa el país.

Sin embargo, creo que es pertinente desarrollar y regular este Sistema con una normativa propia y evitar lo que sucedió con la Constitución de 1998, en donde la planificación quedo como un mero principio declarativo; es necesario aclarar que durante el desarrollo de esta tesis, el Ministerio de Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, están trabajando en la elaboración de un Código de Planificación y Presupuesto, que tenga una regulación macro que consolide y de fuerza al Sistema y defina claramente los mecanismos de articulación entre el Sistema de Planificación con el Sistema de Finanzas Públicas, alineados con el Régimen de Competencias.

El Sistema de Planificación busca la articulación de los Regímenes del Buen Vivir y Desarrollo, la complementación sectorial y territorial, la integración nacional y subnacional y asegurar la coherencia entre la planificación y la política pública.

---

<sup>78</sup> (J. Suing Nagua, “El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”, pág. 393.)

Justamente atendiendo a una de las innovaciones de la Constitución vigente, que es el establecimiento de un régimen de desarrollo, es necesaria una planificación de parte del Estado que asegure el cumplimiento de los objetivos de este régimen y de los principios consagrados en la Constitución.

Finalmente es necesario señalar que la planificación en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa tiene tres características conforme el criterio del actual Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, René Ramírez Gallegos en entrevista realizada,<sup>79</sup> se basa en el enfoque de derechos, es dinámica y se orienta al desarrollo territorial, características que a continuación se reseñan:

- **Planificación con enfoque de derechos:** Implica que las instituciones del sector público asuman a la planificación como una herramienta que incorpora los principios de Derechos Humanos en el análisis de problemas, la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos. La planificación y la gestión pública deben contribuir al respeto, la protección y la progresiva realización de los derechos humanos para todas las personas; teniendo presente que el fundamento de cualquier instrumento de cambio, sea una ley o una política, debe tener a la persona humana como sujeto de derechos.
- **Planificación dinámica:** Muestra que la planificación es un proceso continuo entre la formulación de planes y su gestión; funciona teniendo como referencia el ciclo de planificación que va desde la identificación de problemas, la formulación de planes y su presupuestación, la ejecución de las políticas, programas y proyectos, y la evaluación de resultados, asegurando siempre la culminación de los planes para reiniciar un nuevo ciclo de planificación o nuevas políticas públicas. Así, la planificación no se limita a la formulación de los planes, sino que incluye su implementación dotándoles de los recursos necesarios para su concreción, por lo que tan importante como disponer de los planes son las oficinas estatales que ejecutan las políticas públicas de los planes.
- **Planificación del desarrollo territorial:** La planificación está orientada a elaborar los planes, políticas, programas y proyectos de desarrollo territorial, pues tanto el desarrollo que alude a la dimensión humana como el territorio que se refiere a la dimensión física están interrelacionados y son interdependientes. Puede decirse que los procesos de desarrollo y de ordenamiento territorial

---

<sup>79</sup> Entrevista realizada a René Ramírez Gallegos, Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, el 24 de junio de 2009.

constituyen las dos caras de una misma moneda, con lo que la planificación en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa integra siempre los aspectos humanos y físicos.

Para finalizar, en la Disposición Transitoria Decimoséptima de la Carta Suprema se consagra como obligación del Estado central, dentro del plazo de dos años desde la vigencia de la Constitución, financiar en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, la elaboración de cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de los catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los procesos de planificación territorial, en todos los niveles de gobierno.

## **2.2 Normativa constitucional del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa**

Es necesario aclarar que no es la primera vez que en el Ecuador se habla a nivel de la Constitución de un sistema nacional planificación, puesto que en la Constitución de 1998 se estableció en el artículo 254, que este sistema de planificación:

“(...) establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fijará metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado. Se tendrán en cuenta las diversidades de edad, étnico - culturales, locales y regionales y se incorporará el enfoque de género.”

Sin embargo, el establecimiento del Sistema de Planificación quedo en la mera norma declarativa, ya que no se construyó la institucionalidad requerida para que le permita consolidarse en un sistema que funja como el gestor y ejecutor de la planificación a nivel nacional, tampoco contó con un apoyo político que le permitiera consolidarse como un actor importante del sector público en materia de planificación y desarrollo.

Con este antecedente, la Constitución del Ecuador de 2008, es de carácter garantista, y sus artículos en materia de planificación del desarrollo territorial, siendo suficientemente vinculantes para su observancia y concreción por parte de las instituciones del sector público. En consecuencia, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa sustenta su estructura, componentes y alcances en los preceptos de la Constitución.

De manera continua, la Constitución establece el carácter mandatario del Estado en la planificación del desarrollo, fija como función primordial de la planificación la articulación del Régimen del Desarrollo y Régimen del Buen Vivir; su rol estratégico de orientar el presupuesto, la inversión pública y el endeudamiento externo; de instancia de coordinación entre los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados; y su carácter participativo para la ciudadanía y la sociedad ecuatoriana, así como de observancia obligada para el sector público.

La función del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa es orientar el desarrollo del Ecuador en un marco de garantías para el ejercicio de los derechos, la consecución de los propósitos del Régimen del Desarrollo y el Régimen del Buen Vivir, y el respeto a los principios constitucionales; para lo cual el artículo 3 de la Constitución establece el mandato de la planificación señalando como deber primordial del Estado: “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.”

Así mismo, la Constitución del Ecuador establece el vínculo entre planificación y políticas públicas y reconoce el carácter dinámico de la planificación con el ciclo de planificación, señalando en el artículo 85 que la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se regularán con la distribución equitativa y solidaria del presupuesto y la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

En el artículo 100 se destaca el carácter participativo de la planificación, estableciendo que en todos los niveles de gobierno se conformen instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y de la sociedad civil para la elaboración de planes y políticas de desarrollo nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía, que mejoren la calidad de la inversión pública y definan agendas de desarrollo.

El artículo 141 centra las funciones de planificación en la Función Ejecutiva, señalando que es la encargada de cumplir las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y de los planes que se creen para ejecutarlas; ratificándolas en el artículo 147 con las atribuciones y deberes del Presidente de la República, que entre otras fija la presentación del Plan de Gobierno ante la Asamblea Nacional, la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo ante el Consejo

Nacional de Planificación, y los informes sobre su cumplimiento ante la Asamblea Nacional.

Las funciones de planificación en el artículo 227, se extienden hacia la administración pública en calidad de servicio a la colectividad regida, entre otros principios, por el de planificación. En el ámbito de la organización territorial del Estado a través del artículo 241, manda a la planificación a garantizar el ordenamiento territorial y ser obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados; mientras el artículo 248 reconoce a las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación en el sistema nacional de planificación.

Las competencias exclusivas de planificación del desarrollo territorial se distribuyen en todos los niveles del gobierno ecuatoriano, ejerciendo primacía la planificación nacional sobre la planificación subnacional. En el Capítulo Cuarto dedicado al Régimen de Competencias, entre el artículo 260 y el artículo 269 se establece el régimen de las competencias exclusivas de los gobiernos nacional, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales rurales para ejercer la planificación del desarrollo territorial, de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo y complementaria funcionalmente entre los diferentes planes de los gobiernos autónomos descentralizados.

La Constitución del Ecuador, en el Régimen de Desarrollo, especifica el carácter de la intervención estatal. El artículo 277 determina que para la consecución del buen vivir entre los deberes generales del Estado está dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo, así como generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento. El artículo 278 ratifica el derecho y la responsabilidad ciudadana a la participación, estableciendo que para la consecución del Buen Vivir a las personas, colectividades y organizaciones les corresponde participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional, al igual que en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.

El artículo 279 crea el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa organizado en consejos de planificación en cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, y presididos por el Consejo Nacional de Planificación que está integrado por los niveles de gobierno, con participación ciudadana y una Secretaría Técnica, y dicta los lineamientos y políticas que rigen el Sistema, aprueba el Plan Nacional de Desarrollo y es presidido por el Presidente de la República. El artículo 280 establece al Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento que sujeta las políticas,



programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto del Estado, así como la inversión y asignación de los recursos públicos, la coordinación de competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados; su obligatoria observancia para el sector público e indicativa para el privado.

Acerca del alcance económico de la planificación, en el artículo 289 se instituye que la contratación de la deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto. El artículo 293 determina que la formulación y ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetará al Plan Nacional de Desarrollo, al igual que los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas también se ajustarán a los planes, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Del mismo modo, el artículo 294 establece que la Función Ejecutiva elaborará anualmente la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrienal, mientras la Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y programación cuatrienal se adecuen a la Constitución y al Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación. El artículo 339, dispone que la inversión pública se dirigirá a cumplir los objetivos del Régimen de Desarrollo, se enmarcará en los planes de desarrollo nacional y locales, y en los correspondientes planes de inversión.

La Constitución del Ecuador, en el Régimen del Buen Vivir, tanto en el Capítulo Primero dedicado a la inclusión y equidad como en el Capítulo Segundo dedicado a la biodiversidad y recursos naturales, refiriéndose a todos los sistemas que los integran establece en los artículos respectivos, las funciones de la planificación sectorial junto a la rectoría ministerial y su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Como se podrá advertir, la actual Constitución del Ecuador establece un amplio campo de acción para la planificación del desarrollo, fijando su rol articulador de la gestión pública, su carácter integrador entre los gobiernos autónomos descentralizados, su función de conexión entre los ámbitos sectorial y territorial, y su función de integración nacional de la acción estatal al servicio de la población y ciudadanía.

Citando a Fernando Sánchez Albavera, se puede establecer que:

“Si la planificación adquiere rango constitucional, a lo planificado para el sector público no podrá oponerse ningún acto del Ejecutivo y tampoco de otro Poder. Por lo tanto, cuando la Constitución contiene una disposición en este sentido, existen suficientes

garantías jurídicas para que la actividad del Sector Público corresponda al planeamiento estratégico acordado. Esto puede hacerse efectivo por medio de una Ley General de Planeamiento Estratégico o de Planificación, como se la quiera denominar, o mediante una ley aprobatoria del plan.”<sup>80</sup>

En conclusión se puede afirmar que desde el punto de vista jurídico, es muy importante la relación entre la norma que establece la obligatoriedad de la planificación de la gestión pública y las normas que se refieren a la elaboración y aprobación del presupuesto público. Este necesariamente debe expresar las prioridades establecidas en el planeamiento estratégico y constituye un instrumento fundamental para evaluar el grado de cumplimiento de las metas y objetivos establecidos.

En cuanto al sector privado, el planeamiento tiene un carácter indicativo pero dependiendo de la orientación de la base jurídica que lo sustente, es factible que el sector público establezca mecanismos de concertación con el sector privado. Estos mecanismos permitirían que ciertas orientaciones o aspiraciones del sector privado se concreten en la acción del sector público y por tanto se expresen tanto en el Plan como en el Presupuesto General del Estado.

## **2.3 Principios y criterios del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.**

### **2.3.1 Principios del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa:**

Luego de haber analizado varios autores en materia de administración pública, se analizará los principios que rigen al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa:

**Inherencia:** Para el autor Pedro Muñoz Amato: “la planificación es indispensable en cualquier sistema de gobierno. La planificación es parte inherente de la administración y, en consecuencia, de cualquier sistema de gobierno, independientemente de sus propósitos particulares.”<sup>81</sup> Consecuentemente, podemos afirmar que la planificación está ligada a la administración y se necesita en todos los niveles de ésta, no puede

---

<sup>80</sup> Fernando Sánchez Albavera, *Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú*, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, 2003, pág. 20.

<sup>81</sup> Pedro Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, México, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1954, pág. 105.

aislarse de la gestión administrativa, ni limitarla a los más altos escalones de la jerarquía, tal es así, que en nuestra legislación se establece la obligación de la administración de planificar sus actividades, por ejemplo la planificación de su presupuesto en el Plan Anual de Inversiones, o la de sus compras públicas en el Plan Anual de Contrataciones.

**Racionalidad:** Para Dromi, la racionalidad:

*“es el principio fundamental de la planificación. Tiene su completa aplicación en la tarea de selección de alternativas de acción. La variedad de posibilidades exige que se realice un estudio científico para la mejor administración de la razón, de las ventajas y costos de cada una de las alternativas, debiendo escogerse aquella que posibilite maximizar los recursos empleados.”*<sup>82</sup>

De igual manera establece Gonzalo Martner respecto de este principio: “La programación se basa en la idea primera de seleccionar alternativas. La variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas e inconvenientes, y reducida a través del conocimiento científico y sistemático, a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos.”<sup>83</sup>

Por lo tanto, a mi criterio la racionalidad se basa en una selección de alternativas de forma inteligente, debiendo escoger la más eficaz.

**Universalidad:** Para Dromi: “la planificación llevada a cabo por el Estado debe abarcar todos sus sectores y actividades. De esta forma el plan adquiere coherencia.”<sup>84</sup> El autor enfatiza que este principio es difícil, pues normalmente no se cuenta con estructuras orgánicas con suficiente experiencia, es aconsejable propender a la aplicación de este principio, cuyos frutos se verán posteriormente. De igual manera coincide Gonzalo Martner que determina que: “la actividad del estado debe programarse en todos los sectores y niveles de la administración a fin de dar consistencia y armonía a la gestión gubernativa y abarcar toda la economía.”<sup>85</sup> A mi criterio el principio de universalidad debe abarcar todas las fases de la administración y prever hasta donde sea posible.

**Igualdad:** “El principio de igualdad asegura que la ejecución de lo planificado favorezca en las mismas condiciones cualitativas, cuantitativas y oportunidad a todos

---

<sup>82</sup> Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Ciencia y Tecnología, Onceava edición, 2006, pág., 1015.

<sup>83</sup> Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 1981, pág., 10.

<sup>84</sup> Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Ciencia y Tecnología, Onceava edición, 2006, pág., 1015.

<sup>85</sup> (G. Martner, *Planificación y Presupuesto por Programas*. Pág., 10.)

los estamentos de la sociedad ecuatoriana, en el ejercicio del derecho ciudadano a beneficiarse de las políticas públicas.”<sup>86</sup>

**Previsión:** El autor Dromi establece que: “La planificación actúa en temporalmente para el futuro. Es un obrar en prospectiva inmediata o mediata que traduce la previsión sobre la actividad administrativa.”<sup>87</sup> Coincide Pedro Muñoz Amato: “Un plan es una formulación racional y consciente de un conjunto de decisiones para guiar la acción futura. Es distinto de las improvisaciones ad-hoc, por más sabias que estas puedan ser.”<sup>88</sup> De igual manera Gonzalo Martner que determina que: “La planificación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo, y prever las consecuencias que producirá su aplicación.”<sup>89</sup>

En este sentido la previsión significa anticiparse a los acontecimientos, mediante un proceso de planificación, para la realización de lo propuesto con la fijación de un plazo determinado, como por ejemplo el Plan Nacional de Desarrollo se fija como plazo cuatro años, coincidiendo con el período de Gobierno.

**Unidad:** Para Pedro Muñoz Amato: “pertenece a la esencia misma de un plan que sus partes estén integradas en un conjunto. El requisito de unidad es esencial, pues en la medida que no se cumple se anula la planificación.”<sup>90</sup> El autor Dromi señala que: “El plan, coherentemente integrado, constituye un todo orgánico y compatible.”<sup>91</sup>

Podemos decir entonces, que la ejecución de la planificación debe también ser coordinada con todos los entes que forman la administración pública y en todos sus niveles, para compatibilizar sus programas y proyectos con lo determinado en la planificación nacional.

### **2.3.2 Criterios del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.**

Para la actual Subsecretaria de Planificación y Políticas Públicas de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Dra. María Belén Moncayo, los principios que rigen al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa a criterio del órgano de planificación estatal son:

---

<sup>86</sup> Entrevista realizada a Andrea Carrión Hurtado, Subsecretaria de Planificación y Políticas Públicas de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el 18 de diciembre de 2009.

<sup>87</sup> (R. Dromi, *Derecho Administrativo*, pág., 1015.)

<sup>88</sup> (P. Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, pág. 111.)

<sup>89</sup> (G. Martner, *Planificación y Presupuesto por Programas*, pág. 10.)

<sup>90</sup> (P. Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, págs. 109 - 110.)

<sup>91</sup> (R. Dromi, *Derecho Administrativo*, pág., 1015.)

**1.- Continuidad:** A criterio de la Doctora Moncayo: “La planificación es un proceso que no tiene fin. Es decir, se cumple un plan, y a continuación se pone en ejecución el siguiente, o bien se evalúa y actualiza de manera periódica y se le agrega un nuevo período.”<sup>92</sup> Criterio, que también coincide con el del autor Roberto Dromi, cuando señala que: “La planificación es un proceso continuo y permanente compuesto por fases que se repiten en el transcurso del tiempo. Las etapas del plan siguen este orden lógico y cronológico: diagnóstico, elaboración, discusión y decisión, ejecución y revisión; después viene un proceso reiterativo de las etapas enunciadas.”<sup>93</sup>

**2.- Participación:** La participación como criterio de la planificación tiene dos aspectos: el primero es la participación de todos los niveles de la administración, como bien lo señala Muñoz Amato: “Es evidente que la función de planificar debe ser atendida en todos los niveles y sectores de la administración.”<sup>94</sup> Ya hemos visto que ella es parte inseparable de la labor administrativa, y no debe estar ausente en ningún nivel, por lo tanto no es posible concebir que esté reservada solo para el nivel jerárquico de autoridades, pues la participación de los funcionarios y de todos los entes en la formulación de planes es necesario para contar con información exacta y actualizada.

En segundo lugar y vinculando con nuestra realidad constitucional, el derecho a la participación ciudadana en los procesos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa da lugar a la intervención directa o indirecta de la sociedad en la formulación de las políticas públicas, de manera que se afiance el buen vivir, los derechos humanos y las libertades fundamentales, conforme lo establece el artículo 95 de la Constitución que determina: “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos (...)” La participación de los diferentes niveles de gobierno y de la sociedad, se determina también en el artículo 100 de la Constitución:

“En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente, y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionaran regidos por

---

<sup>92</sup> Entrevista realizada a María Belén Moncayo, Subsecretaria de Planificación y Políticas Públicas, el 01 de marzo de 2010.

<sup>93</sup> (Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, pág., 1016.)

<sup>94</sup> (P. Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, pág. 113.)

principios democráticos. La participación de estas instancias se ejerce para: 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.”

Finalmente, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana determina en el artículo 29 que:

“El poder ciudadano es el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la **toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos**; así como, **en el control social de todos los niveles de gobierno**, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior.”

**3.- Responsabilidad:** La persona que ejerce un cargo público o desempeña una función pública tiene derecho y obligaciones recíprocas, en este marco se puede hablar de la responsabilidad en sus diversas formas (administrativa, civil y penal), del funcionario o autoridad pública que es un freno impuesto por la ley ante el abuso o la arbitrariedad.

Para fines de este estudio nos referiremos a la responsabilidad administrativa, que como la define Patricio Secaira: “Esta responsabilidad surge como consecuencia de la inobservancia de la norma jurídica o de la técnica aconsejada, cuando la acción u omisión no tiene otras consecuencias mayores.”<sup>95</sup> Para Pedro Muñoz Amato: “En un sistema democrático la planificación puede convertirse en un medio de intensificar el control del pueblo sobre sus gobernantes (...) se brinda mayor oportunidad al debate público sobre las decisiones.”<sup>96</sup>

Es así que el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece como responsabilidad administrativa culposa: “No establecer o no aplicar con sujeción a la ley y más normas pertinentes, los sistemas de planificación, administración de bienes, y servicios, inversiones públicas, administración de recursos humanos, de gestión financiera y de información.”

Adicionalmente, se puede establecer que existe un caso específico de sanción del Ejecutivo al Legislativo en lo que respecta al cumplimiento de la planificación nacional, el cual está referido en el artículo 148 de la Constitución: “Presidente de la República

---

<sup>95</sup> Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Quito, Editorial Universitaria, 2004, pág.136.

<sup>96</sup> (P. Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, págs. 133-134.)

podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, (...) si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.”

## **2.4 Objetivos, alcances y funciones del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa**

### **2.4.1 Objetivos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa:**

A falta de un desarrollo legal y jurídico sobre la materia, y teniendo como referencia el criterio de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, se determinarán los objetivos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, en base la Constitución.

- **Objetivo General:** El objetivo general del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa está determinado en el artículo 295 de la Constitución, incluido en el Título VI “Régimen de Desarrollo”: “El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.”; además es necesario citar el artículo 340 de la Carta Magna, donde establece que el Régimen del Buen Vivir se articulará al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y al Plan Nacional de Desarrollo.

Como resultado de este análisis se desprende que el objetivo principal del Sistema de Planificación ecuatoriano es lograr la articulación del Régimen del Buen Vivir y el Régimen de Desarrollo y sus respectivos sistemas de protección, inclusión y equidad social y territorial, a través de la formulación e implementación de planes, políticas, programas y proyectos públicos de desarrollo territorial dirigidos a mejorar la calidad de vida de los habitantes del país.

- **Objetivos Específicos:** El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se propone lograr los siguientes objetivos específicos en el ámbito de su competencia:

- Constitucionalmente, en los artículos 261 que habla sobre la competencia del Estado central sobre la planificación nacional, el 262 que determina la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados para planificar el desarrollo regional y formular los planes de ordenamiento territorial, articulando con la planificación nacional, el artículo 263 que determina que la planificación del desarrollo provincial y la formulación de sus planes es competencia de los gobiernos provinciales, en igual sentido los artículos 264 y 267 determina la competencia de los gobiernos provinciales y de los gobiernos parroquiales respecto de la planificación. Por ello, me atrevo a afirmar que un objetivo del Sistema de Planificación es lograr la descentralización de la planificación, articulando la planificación territorial, en sus diferentes niveles, observando los lineamientos que en materia dicte el Consejo Nacional de Planificación.
- Otro de los objetivos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa es garantizar el ordenamiento territorial, conforme el artículo 241 de la Constitución, que además señala que será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados, para lo cual considero indispensable que el organismo de planificación nacional lleve adelante la elaboración de la normativa jurídica necesaria a fin de cumplir este mandato.
- El artículo 293 de la Constitución determina que la formulación y ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetará al Plan Nacional de Desarrollo, y que los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados se ajustaran a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales en el marco de la planificación nacional. El artículo 297, determina que todo programa financiado con recursos públicos será evaluado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Luego de este análisis es posible afirmar, que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, tiene como objetivo articular la relación planificación – presupuesto – inversión pública, incorporando el aspecto territorial en todos los planes, políticas, programas y proyectos del sector público ecuatoriano nacional y subnacional, para conectar los recursos con el manejo del territorio y la economía y la sociedad ecuatoriana en un horizonte temporal de largo plazo.
- Conforme lo establece el artículo 95 de la Constitución: “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos (...)”



De igual manera el inciso tercero del artículo 279, establece: “Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.” Por ello se puede considerar como objetivo de la planificación nacional, el facilitar la participación ciudadana en todo el ciclo de planificación, de las políticas públicas, mediante la deliberación, concertación y toma de decisiones acerca de los planes de desarrollo y su gestión por resultados en el país.

- Por último, el artículo 279 establece como objetivo de Consejo Nacional de Planificación: “...dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.” Este objetivo busca consolidar a la planificación como instrumento vinculante de la inversión y gestión pública del desarrollo territorial en el país.

#### **2.4.2 Alcances del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación**

**Participativa** Los alcances del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, se refieren a la observancia y al orden de prelación de la planificación en la administración pública en general y son:

**a) Mandatorio:** Este alcance mandatorio de la planificación se desprende principalmente del texto mismo del artículo 280 de la Constitución, que ordena que al Plan Nacional de Desarrollo, se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado, la inversión y asignación de recursos públicos. Adicionalmente, se determina que a él se sujetará la coordinación de las competencias del Gobierno Central y de los gobiernos autónomos descentralizados.

Finalmente, este mismo artículo señala expresamente su observancia obligatoria para el sector público e indicativo para el privado. El artículo 293 de la Constitución taxativamente determina que la formulación y ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetará al Plan Nacional de Desarrollo; señala además que los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Para reforzar este enunciado podemos citar a Marcelo Jaramillo que establece que la planificación: “Es un

instrumento que permite transparentar el ejercicio de la potestad pública, permite auditar la gestión y la rendición de cuentas.”<sup>97</sup>

**b) Rector:** El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, a través del Consejo Nacional de Planificación, determina las directrices en el ámbito de la planificación del desarrollo territorial, fijando los estándares metodológicos e instrumentales generales para la ejecución de las políticas públicas en todos los niveles de Gobierno, tal es así, que para la evaluación de la política pública determina que todo programa financiado con recursos públicos, tendrá objetivos, metas y un plazo para ser evaluado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, según el artículo 297 de la Constitución, el 339 de la misma norma, señala al Plan como indicativo para la inversión extranjera; para desarrollar y fortalecer los mercados internos, según el artículo 304 de la Constitución; para articular el sistema de inclusión y equidad social conforme el artículo 340 de la Carta Magna; para organizar el Sistema de Educación Superior, conforme el 351 de la Norma Suprema; y para la aprobación de tratados internacionales que comprometan la política económica, según el numeral 5 del artículo 419 de la antes citada norma, entre otros.

### **2.4.3 Funciones del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa**

Conforme lo manifestado por el autor Juan Martin, la planificación tiene tres funciones técnicas básicas: prospectiva o anticipación, coordinación de políticas y gestión, y evaluación de planes, políticas, programas y proyectos de intervención pública, las cuales a continuación detallo brevemente.

**a) Función Prospectiva:** Conforme lo describe Martin, esta función “(...) busca articular las perspectivas para el conjunto de los ciudadanos, más allá de las posibilidades de los mercados y de cada actor o grupo social por separado y, también, anticipar las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno en distintos plazos.”<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Marcelo Jaramillo Villa, *La Planificación y la Constitución de la República*, Revista Novedades Jurídicas, Quito, Ediciones Legales, 2009, pág. 25.

<sup>98</sup> Fernando Martin, *Funciones básicas de la planificación económica y social*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, 2005. Pág. 9.

A mi criterio, el Sistema deberá fundamentarse en el conocimiento objetivo de la realidad presente, para lo cual deberán aplicarse las metodologías e instrumentos de análisis, jurídicos y técnicos pertinentes.

**b) Función de Coordinación:** El autor antes citado establece al respecto sobre esta función:

“...apunta a mejorar la coordinación de las políticas públicas y admite dos dimensiones principales: una, la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita concertar sobre distintos temas y, otra, la coordinación que debe realizarse al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados. Ambas dimensiones son imprescindibles para orientar el desarrollo con dirección estratégica.”<sup>99</sup>

A mi criterio, para que esta función sea cumplida por el Sistema Nacional de Planificación, deberá definir los enlaces necesarios para organizar las competencias de planificación nacional y territorial, en todos los niveles de gobierno, para el cumplimiento de sus objetivos.

Para ello es necesario delimitar las atribuciones y responsabilidades de cada esfera territorial de gobierno, los instrumentos para llevar a cabo las políticas que vinculen resultados y asignación de recursos y por último, de la construcción progresiva de una institucionalidad. La concertación y coordinación de la planificación, exige mayor transparencia hacia la ciudadanía y sus representantes.

**c) Función de Evaluación:** A criterio de Martín:

“La tercera función, evaluación, constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública. Este modelo que se orienta a los resultados de la gestión involucra distintas dimensiones de la evaluación: dentro del propio aparato gubernamental, en su relación con el parlamento y, de manera más general, con la ciudadanía. Aunque la instrumentación plena de este enfoque requiere un conjunto equilibrado de instrumentos, la evaluación de las acciones públicas constituye su eje.”<sup>100</sup>

El Estado ecuatoriano no solo requiere capacidades gerenciales e instrumentos modernos para el diseño y gestión de políticas, sino también para el seguimiento y la evaluación de esas políticas. El Sistema de Planificación deberá establecer metodologías e instrumentos para la medición de impactos y resultados de la acción pública que

---

<sup>99</sup> (F. Martín, *Funciones básicas de la planificación económica y social*, pág. 9.)

<sup>100</sup> (F. Martín, *Funciones básicas de la planificación económica y social*, pág. 9.)

permitan definir la eficiencia del desarrollo nacional, y a través de ello, el grado de cumplimiento de sus objetivos.

Esta función será abordada más a detalle en el Capítulo III, al analizar las funciones y competencias de la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

## **2.5 El Ciclo de Planificación en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.**

Al hablar de ciclo de la planificación, debemos centrarnos en analizar el ciclo de la planificación en el ámbito público, para luego analizar el ciclo de la planificación en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Empezaremos analizando el ciclo de planificación que establece el autor Gonzalo Martner, para quien la planificación, se gesta dentro del Ejecutivo a través de las etapas de: a) Formulación, b) Discusión y Aprobación, c) Ejecución y d) Control.<sup>101</sup>

Este autor propone que la fase primera de formulación, se inicia con el diagnóstico de una realidad, que permita ubicar los problemas existentes y sus posibles causas, luego se hace una proyección para visualizar la tendencia a futuro si las circunstancias no cambian, luego el planificador en base a las políticas dictadas sobre la materia, establece etapas concretas de acción para cumplir con sus objetivos previstos y buscando la combinación óptima de recursos. En resumen se debe realizar un diagnóstico, fijación de metas y asignación de recursos, lo cual se consolida en un documento para conocimiento y aprobación de las autoridades.

La segunda fase, refiere el autor, a que toda planificación debe contar con la aprobación del gobierno, la anuencia y el interés de los sectores sociales, para lo cual debe iniciarse una discusión y socialización para asegurar su participación, es interesante el análisis de Martner en el sentido que la aprobación depende del ordenamiento jurídico de cada país, así en la ex Unión Soviética, el plan era sometido a consideración de la clase obrera trabajadora, en Puerto Rico los planificadores someten el plan a una “vista pública” es decir a consideración de la ciudadanía, o se lo aprueba en la Ley de Presupuesto en países de sistemas de presupuesto por programas.

La fase de ejecución implica que el Ejecutivo tiene que llevar lo planificado a la realidad, y que la administración pública tome las medidas necesarias, contrate a los

---

<sup>101</sup> (G. Martner, *Planificación y Presupuesto por Programas*. pág. 11.)

directores y funcionarios idóneos que trabajen y lleven adelante sus programas, guiando a la organización hacia la consecución de las metas programadas, es decir del grado de eficiencia de la administración pública dependerá si se alcanza las metas programadas.

Finalmente, la fase de control y evaluación determina que a medida que se ejecuta la planificación es necesario monitorear y controlar sus resultados, de manera periódica, estableciéndose una corriente de información continua desde las bases de la administración hacia los niveles superiores, de tal manera que los planificadores tengan una visión oportuna de lo que está ocurriendo. Esta información permitirá a los gobiernos cambiar a tiempo su rumbo y evitar despilfarros en actividades no fructíferas.

Para Ruth Saavedra Guzmán<sup>102</sup> las etapas de la planificación son tres: 1) Investigación y Diagnóstico; 2) Estrategia y Formulación; y, 3) Ejecución y gestión.

La primera fase implica un proceso de selección de la información confiable, teniendo en cuenta la validez y confiabilidad que permitan mazar la realidad, luego se realiza un análisis explicativo de la realidad, se verifican sus problemas, sus causas y sus efectos para en base a ello realizar un exploración de escenarios alternativos, con anticipación de acciones, siendo esto una innovación en el ciclo de la planificación.

En la segunda fase, como resultado de la anterior se elabora el plan, programa o proyecto en los cuales se determinan las acciones que permitan direccionar el proceso, teniendo en cuenta la cobertura, el tiempo, los recursos y el financiamiento. Previo a la aprobación del plan por parte de la autoridad competente, es necesaria una evaluación, que a decir de la autora, puede realizarse por un comité conformado por el Estado, la sociedad civil y la institución responsable del proceso de planificación, con el objeto de verificar en qué medida las metas, políticas y estrategias formuladas pueden ser alcanzadas.

La tercera fase de ejecución y gestión, se refiere a la puesta en marcha del plan, programa o proyecto, mediante la organización, programación y uso eficiente de los recursos humanos, técnicos, financiero y tecnológicos dentro del tiempo previsto en la planificación (corto, mediano, largo plazo), teniendo en cuenta las normas y disposiciones legales. Se requiere la capacitación del personal para la ejecución, la adecuación de procesos y procedimientos administrativos, para la realización de programas y proyectos y la aplicación de normas. Debe existir coherencia entre los

---

<sup>102</sup> Ruth Saavedra Guzmán, et al. (o Ruth Saavedra Guzmán, y otros), *Planificación del Desarrollo*, Bogotá, Colección Estudios de Economía. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2001, págs.59 - 72.

principios, objetivos, políticas y estrategias del desarrollo nacional con los del desarrollo regional y municipal.

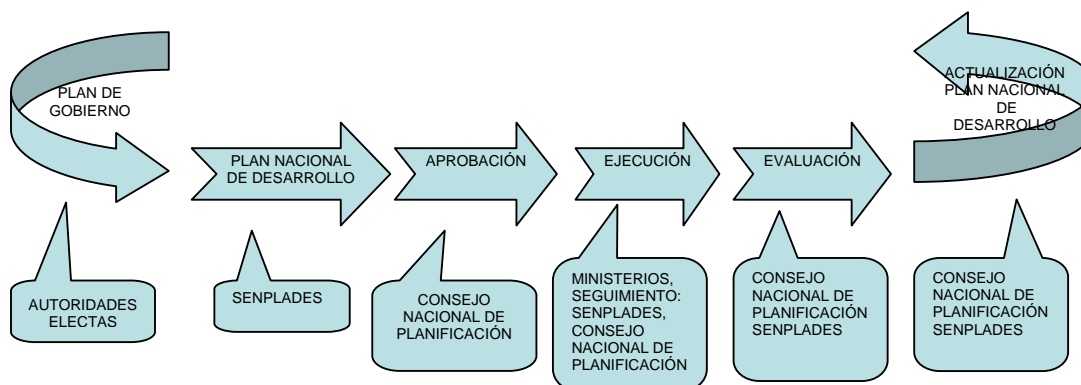
En el Ecuador, el ciclo de la planificación debería necesariamente establecerse en una Ley de Planificación a fin de que sea de observancia general en todo el sector público, sin embargo para este análisis se recurrirá a normativa anterior a la Constitución de 2008 y a las etapas que desarrolla la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, determinando además la relación y coherencia que debe existir con el ciclo de las finanzas públicas, para ello se hará referencia a la normativa correspondiente; es así que el ciclo de la planificación está conformado por seis fases que son: i) Planes de gobierno; ii) Formulación de planes de desarrollo; iii) Aprobación de los planes; iv) Ejecución de los planes; v) Evaluación de planes; y vi) Actualización de los planes de desarrollo.

El ciclo de planificación, debería en teoría coincidir con los períodos del Gobierno Nacional y de los gobiernos autónomos descentralizados.

El Sistema Nacional de Planificación y el Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas tendrán el deber de coordinar acciones para el efectivo cumplimiento de sus fines y del ciclo de la planificación, en observancia a lo dispuesto en el artículos 226 de la Constitución, estos dos sistemas deberán compartir información, sin restricciones, de manera permanente y oportuna, para el cumplimiento de sus fines, la rendición de cuentas y el control social.

El siguiente gráfico muestra las seis fases del ciclo de planificación ejemplificadas con la planificación de nivel nacional.

**GRAFICO No 1**  
**EL CICLO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN<sup>103</sup>**



<sup>103</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *El ciclo de la planificación*, elaborado por la Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas, el 14 de mayo de 2009, pág. 64.

### **2.5.1 Primera Fase: Planes de Gobierno**

Esta fase da inicio el ciclo de planificación, su fundamento jurídico lo podemos encontrar en el artículo 155 de la Constitución, que garantiza la difusión y debate igualitario y equitativo de **las propuestas programáticas de todas las candidaturas.**

En igual sentido la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, en su artículo 1, determina la obligación de que el Presidente de la República, al inicio de su período de gobierno, hasta el 31 de enero, presente ante el Congreso Nacional, un plan plurianual para cuatro años, el mismo que contendrá los objetivos, metas, lineamientos estratégicos y políticas de su gestión. Este plan de gobierno servirá de referencia para que los gobiernos seccionales autónomos elaboren sus planes plurianuales.

Las autoridades electas nacionales, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales rurales, que fueron sometidas a la votación ciudadana y con las que ganaron las elecciones, deben empezar a ejercer sus actividades en base a los postulados establecidos en su plan de gobierno. En este sentido, los actores de la primera fase en el ciclo de planificación, son las autoridades públicas electas que formularon sus planes de gobierno y que fueron aprobados por el voto ciudadano.

Considero que los Planes de Gobierno deben elaborarse en un marco de pluralidad ideológica y democrática de los candidatos, y deben tener al menos un sustento consistente y fundamentado de los problemas a enfrentar, el señalamiento de los objetivos de cambio factibles, una propuesta realista de los soluciones posibles, y una estimación de las formas de gestión que se pondrán en marcha para su implementación.

### **2.5.2 Segunda Fase: Formulación de los Planes de Desarrollo Territorial**

La segunda fase del ciclo de planificación corresponde a la formulación de los planes, políticas, programas, proyectos y actividades; en cada uno de los niveles de la organización territorial del Estado ecuatoriano, dando cumplimiento a la Constitución que en el Régimen de Competencias, se establece la competencia del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados de llevar adelante la planificación nacional, regional, provincial, municipal, cantonal y parroquial respectivamente.

La coordinación técnica durante la formulación de los planes a niveles nacional corresponde a la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, y en los niveles: metropolitano, regional, provincial, cantonal y parroquial rural, a las respectivas

direcciones o departamentos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, conforme consta en los artículos 261, 262, 264 y 267 de la Constitución.

A nivel nacional se formula el Plan Nacional de Desarrollo, con base en investigaciones especializadas de la realidad ecuatoriana, la generación y gestión de información estadística que sustenten el diagnóstico, la imagen objetivo del país para el mediano plazo, los objetivos y metas del desarrollo territorial, la gestión por resultados y su articulación en los ministerios y organismos ejecutores de las políticas, programas y proyectos, y los indicadores de seguimiento y evaluación respectivos.

La formulación de los planes de desarrollo territorial en el Gobierno Nacional y los gobiernos autónomos descentralizados debe ser participativa<sup>104</sup> por lo que obligatoriamente debe contar con la colaboración de la ciudadanía, comunas, comunidades, anejos, barrios y parroquias urbanas a través de mesas de trabajo, foros temáticos, redes, asambleas, comités, etc.; y por medio de los Consejos Nacionales para la Igualdad que despliegan sus respectivos procedimientos participativos para canalizar las demandas y expectativas ciudadanas en sus campos temáticos de influencia.

Las entidades previo a aprobar los planes o programas, en el marco de sus políticas, deben realizar la debida evaluación de la viabilidad socio-política, técnica, económica y financiera de dichos planes o acciones. Por ello es necesaria una Ley de Planificación y Finanzas, que establezca los procedimientos para la vinculación entre formulación de planes y la asignación recursos públicos para su ejecución.

Hasta mientras es necesario referirnos a la normativa actual, para tratar de articular lo antes anotado, en este sentido la Ley de Presupuesto del Sector Público, en el artículo 12, al referirse a los fundamentos para la formulación de los presupuestos establece:

“Los presupuestos del sector público se formularán sobre la base de las líneas generales de acción y en las estrategias que se deriven de la política económica y social, **de los planes de mediano y corto plazo y del Programa Anual de Inversiones Públicas dictados por el Gobierno Nacional** y se fundamentarán en objetivos, metas, tiempos de ejecución, unidades de medida, responsables, costos y resultados que se prevean alcanzar. Los presupuestos se elaborarán por cada año calendario.”

---

<sup>104</sup> Artículo 278 de la Constitución: “Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde: 1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.”



Por su parte el artículo 13 del Reglamento a la referida Ley, establece:

“La programación de los presupuestos del Sector Público se realizará con base en: a) **Las políticas y directrices de los planes y programas de desarrollo y del programa anual de inversiones públicas**; b) La evaluación de las realizaciones físicas y aplicaciones financieras del ejercicio anterior; c) El **marco macroeconómico que para el ejercicio correspondiente** elabore el Ministerio de Finanzas, en coordinación con la **Secretaría General de Planificación** y el Banco Central.”

A manera de recomendación, en el caso de que la planificación no cumpla con uno o varios criterios de viabilidad, se deberán desarrollar iniciativas que permitan construir las condiciones para alcanzarlos y no desistir de su aplicación.

Para el análisis de la viabilidad de la planificación nacional debe contarse con una programación macroeconómica de mediano y largo plazo, que debe realizarse en conjunto y coordinación con el Ministerio Coordinador de la Política Económica, el Ministerio de Finanzas y el Banco Central del Ecuador, en este escenario debe considerarse la fase de pre inversión de la inversión pública, que comprende el desarrollo de los estudios de los programas o proyectos para analizar la viabilidad de ejecutarlos.

### **2.5.3 Tercera Fase: Aprobación de los Planes**

La planificación y las acciones públicas deberán ser debidamente aprobadas por los máximos órganos de decisión o autoridades, según corresponda, en el ejercicio de sus competencias. Se deberán desarrollar mecanismos de registro y difusión de la planificación y acciones públicas aprobadas, en el marco de los lineamientos emitidos por el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Luego de que los planes han sido formulados técnica y financieramente, se aprueban en los Consejos de Planificación del nivel de gobierno correspondiente conforme lo establecido en el segundo inciso del artículo 279 de la Constitución. La aprobación de los planes y su publicación en el Registro Oficial, les otorga el carácter normativo, vinculante y de observancia obligada en el sector público, al tiempo que establece los estándares de calidad y eficiencia que se espera de su implementación, se fijan los períodos para presentar los informes de avances, rendición de cuentas y cumplimiento de objetivos y resultados. Se entiende que previa aprobación de los planes, existió una articulación y acuerdo en relación en relación al presupuesto.

Es necesario que los planes de desarrollo territorial estén debidamente articulados con el Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo ¿Que pasaría en el supuesto que haya dudas o evidente contradicción entre la planificación territorial y la local una vez aprobadas?, ¿Cuál sería la instancia competente para resolver y cuál sería el trámite previsto? A mi criterio, debería ser el Consejo Nacional de Planificación, en su calidad de orientador del Sistema, sin embargo queda en claro que es absolutamente necesario una ley secundaria que desarrolle este tema y muchos otros que en la práctica pueden suscitarse.

#### **2.5.4 Cuarta Fase: Ejecución de Planes y Políticas Públicas**

La cuarta fase del ciclo de planificación corresponde a la puesta en marcha de los planes y las políticas públicas, a través de la gestión por resultados de los ministerios y organismos estatales, la cual debe estar coordinada con la **fase de priorización** de la inversión pública que constituye la selección y jerarquización de los programas y proyectos de inversión para alcanzar los objetivos determinados por la planificación, conforme el artículo 30 del Reglamento a la Ley de Presupuesto del Sector Público,<sup>105</sup> la **fase de programación**, que determina la temporalidad para la ejecución de los programas y proyectos de inversión y su respectiva asignación presupuestaria, así lo determina el artículo 26 de la Ley ibídem<sup>106</sup> y **la fase de ejecución y operación**, que comprende las acciones para implementar los programas y proyectos de inversión pública programados y su desempeño durante el período de vida útil. La ejecución es el cumplimiento de las actividades programadas en los proyectos de inversión contemplados en los planes de manera obligatoria para el sector público, este aspecto está regulado en el artículo 25 de la Ley de Presupuesto del Sector Público.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Artículo 30 del Reglamento a la Ley de Presupuestos del Sector Público.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo determinará las prioridades a las que se sujetarán los proyectos de inversión que realicen las entidades y organismos del sector público. Para la priorización de los proyectos la Secretaría, mediante acuerdo, expedirá un instructivo técnico metodológico en el que establecerá los requisitos que las entidades públicas deben cumplir para este trámite.

El instructivo técnico metodológico, del que habla el artículo anterior fue emitido por la SENPLADES en el Acuerdo Ministerial 123, publicado en el Registro Oficial 293 de 12 de marzo de 2008.

<sup>106</sup> Artículo. 26.- Programación de la ejecución.- De acuerdo con las normas técnicas y periodicidad que para efectos de la programación de la ejecución establezca el Ministro de Finanzas y Crédito Público, las entidades y organismos a que se refiere el Art. 2 de la presente Ley que dependen parcial o totalmente del presupuesto del Gobierno Central, propondrán a ese Ministerio, la programación de la ejecución física y financiera de sus presupuestos, considerando el flujo estacional de los ingresos, la capacidad real de ejecución y el flujo de fondos requeridos **para el logro oportuno y eficiente de las actividades y proyectos de inversión.**

<sup>107</sup> Artículo 25 de la Ley de Presupuestos del Sector Público: La ejecución de los presupuestos del sector público, comprende las fases siguientes: a) Programación de la ejecución presupuestaria; b) Establecimiento de compromisos; c) Autorización de entrega de fondos; y, d) Pago de obligaciones legalmente exigibles.

Como se puede observar, en la etapa de ejecución, es necesario articular la planificación y el presupuesto, por ello es necesario que las entidades ejecuten lo planificado a corto y mediano plazo, a través de la planificación plurianual y anual articulada al Plan Nacional de Desarrollo y a sus instrumentos.<sup>108</sup> Las decisiones sobre la asignación de recursos para la ejecución de las acciones públicas y proyectos de inversión, deben ajustarse obligatoriamente a los planes correspondientes. La Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, en estrecha coordinación con el Ministerio de Finanzas, debe definir los procedimientos, plazos e instrumentos necesarios para su formulación.

Considero apropiado que la implementación de lo planificado se realice de conformidad con lo presupuestado y programado a través de los proyectos de inversión pública. Sin embargo, hay que considerar que excepcionalmente podrán ejecutarse acciones emergentes en casos de contingencia debidamente justificada de conformidad con la normativa nacional vigente.

La ejecución de planes y presupuesto necesariamente va ligado al proceso de aprobación y ejecución de proyectos de inversión, que fue analizado en el Capítulo 1 del presente estudio, se requiere el desempeño institucional del aparato estatal con estándares de calidad, eficiencia y oportunidad; para lograr este propósito se necesita que todos organismos e instituciones en los ámbitos de planificación, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios así como en la ejecución de obras públicas que se realicen con recursos públicos, se articulen al actual Sistema Nacional de Compras Públicas, conforme el artículo 9 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública: “ Son objetivos prioritarios del Estado, en materia de contratación pública, los siguientes: 1. **Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.**”

Es indudable que la ausencia de planificación y de políticas de compras públicas ha derivado en discrecionalidad y desperdicio de recursos públicos por parte de las instituciones del Estado contratantes, por lo tanto es indispensable innovar la contratación mediante procedimientos ágiles, transparentes, eficientes y tecnológicamente actualizados, que impliquen ahorro de recursos y que faciliten las

---

<sup>108</sup> Plan Anual de Inversiones, Presupuesto General del Estado, Plan Anual de Contrataciones, Plan Plurianual de Inversiones, etc.

labores de control tanto de las entidades contratantes como de los propios proveedores de obras, bienes y servicios y de la ciudadanía en general.

Los recursos públicos que se emplean en la ejecución de obras y en la adquisición de bienes y servicios como componentes de los proyectos de inversión, deben servir como elemento dinamizador de la economía local y nacional, fomentando el desarrollo, la generación de empleo, la industria, la asociatividad y la redistribución de la riqueza, sin olvidar que necesariamente deben estar vinculados a las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Por estas consideraciones, la fase de ejecución demanda una fluida relación de articulación entre las entidades que formulan los planes, las que formulan el presupuesto y los entes públicos que elaboran y ejecutan los proyectos de inversión, como son: la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y las subsecretarías técnicas y las coordinaciones generales de planificación ministeriales, los gobiernos autónomos descentralizados, el Ministerio de Finanzas, y demás entes públicos que ejecutan proyectos de inversión, asegurando la colaboración interinstitucional y las interacciones permanentes entre las entidades del sector público, en un ambiente de confianza que se fortalece con la implementación de mecanismos de comunicación técnica entre quienes formulan y quienes ejecutan los planes y las políticas públicas de desarrollo territorial.

Otro aspecto clave en la fase de ejecución es el seguimiento al cumplimiento de las actividades programadas y su avance para el logro de metas y resultados, con la medición periódica del adelanto de los planes y las políticas públicas utilizando indicadores, prestando asistencia técnica y proveyendo la información especializada y oportuna que permita la toma de decisiones a las autoridades de las entidades públicas, para corregir el curso de las acciones públicas en dirección a las metas trazadas.

Finalmente, es importante señalar que todas las instituciones públicas, para realizar la auditoría y control, deben sustentar su trabajo en los diferentes instrumentos de planificación, tales como el Plan Nacional de Desarrollo, planes plurianuales institucionales, planes operativos anuales, planes anuales de contratación, entre otros.

En la fase de ejecución también se requiere de la colaboración ciudadana, por medio del seguimiento participativo que facilita el control social sobre la excelencia y utilidad de los servicios públicos, y de las veedurías ciudadanas que permiten a la ciudadanía ejercer observancia, exigibilidad y adecuaciones en el cumplimiento de las actividades, metas y objetivos de los planes de desarrollo territorial.

Finalmente, debe regularse para que las entidades públicas obligatoriamente lleven un registro de toda la planificación ejecutada o implementada en el ámbito de sus competencias. La información contenida en estos registros tendrá carácter público y será reportada obligatoriamente a requerimiento de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y de los organismos de control, en los términos y condiciones que se establezcan para el efecto.

### **2.5.5 Quinta Fase: Evaluación de Planes y Políticas Públicas**

La quinta fase del ciclo de planificación corresponde a la evaluación de los planes, programas, proyectos y políticas de desarrollo territorial, que realiza en el ámbito nacional la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y el Consejo Nacional de Planificación, y en el ámbito subnacional los Consejos de Planificación apoyados por las direcciones de planificación de los respectivos gobiernos autónomos descentralizados. La evaluación es la medición de los resultados esperados en los planes con el objeto de determinar el impacto, eficiencia y resultado de los mismos en relación al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, a fin de proveer de insumos técnicos y objetivos para el desarrollo de la política pública.

Como señala Fernando Sánchez Albavera: “Evaluación: es darle sentido a los resultados obtenidos de la medición o, en otras palabras, interpretar el significado de los resultados, para obtener lecciones, y acumular conocimiento.”<sup>109</sup>

La evaluación tiene como fin, verificar los resultados e impactos de las política y acciones públicas establecidas en los planes, y retroalimentar el ciclo general de la planificación, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, esta etapa debe vincularse con **la fase de seguimiento y evaluación del ciclo de la inversión pública**, que se refiere al reporte de las acciones implementadas para la ejecución y operación de los proyectos y programas, la verificación del cumplimiento de sus objetivos y la revisión de los resultados e impactos de acuerdo al ciclo definido para la política pública, de acuerdo al artículo 84 del Reglamento a la Ley de Presupuesto del Sector Público.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> (F. Sánchez Albavera, *Planificación Estratégica y Gestión Pública por Resultados*, pág. 37).

<sup>110</sup> Artículo 84.- Seguimiento de Proyectos de Inversión.- Las entidades y organismos remitirán trimestralmente a la Secretaría General de Planificación la información sobre los avances físicos y financieros de los proyectos que están realizados en la forma y términos que la misma establezca. Dicha información deberá incorporarse al inventario nacional de proyectos al que hace referencia el Artículo 32 de este Reglamento.

Sería importante que en la Ley de Planificación se establezca la obligación de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, de definir los tipos, metodologías, los procedimientos, plazos e instrumentos necesarios para su aplicación. El resultado de las evaluaciones deberá considerarse obligatoriamente para la formulación de futuras políticas y acciones públicas.

Otro de los propósitos de la evaluación en materia de planificación es la toma de decisiones sobre la nueva inversión pública para el desarrollo, así como el control del gasto de inversión y del alcance de las políticas públicas. En el nivel nacional, la evaluación de los planes y las políticas del desarrollo territorial tiene como referencia la articulación a la ejecución anual del Plan Nacional de Desarrollo y la programación presupuestaria cuatrienal, asegurando la coherencia entre la planificación operativa y la planificación de mediano plazo.

La evaluación de los planes y políticas públicas asegura transparencia en la gestión por resultados, por medio de los mecanismos de participación ciudadana en la medición de los servicios públicos, como son las veedurías ciudadanas, además es necesario que se realice con un enfoque de derechos, es decir, usando los indicadores que permitan verificar el cumplimiento del marco de garantías para el ejercicio de los derechos, y el funcionamiento de los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos sociales y culturales.

El artículo 1 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, y el artículo 5 del Reglamento a la mencionada Ley, establecen la obligatoriedad de las Instituciones del Sector Público no Financiero de efectuar el seguimiento y evaluación al cumplimiento de los planes plurianuales y planes operativos anuales e informar sobre el particular, hasta 15 días después de finalizado cada trimestre, al Organismo Técnico de Planificación y al Ministerio de Finanzas. Estos, de ser el caso, emitirán sus observaciones y recomendaciones en el plazo de 15 días.

El organismo técnico de planificación presentará el informe de evaluación de los planes al Presidente de la República y al Órgano Legislativo, en el plazo de 30 días después de finalizado cada trimestre.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1577 de 11 de febrero de 2009, se dispuso que la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, hará las veces de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, la cual a

más de ejercer las competencias establecidas en la Constitución, deberá realizar el seguimiento al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo expuesto, el ánimo que reviste a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, al solicitar información a las entidades del sector público, es cumplir con estas disposiciones legales a fin de conocer y evaluar el avance de las metas contempladas en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, a los cuales se encuentran alineadas todas las entidades del sector público, no solo de la Función Ejecutiva sino de todos los niveles de gobierno; sin embargo de lo cual es motivo de análisis si las entidades autónomas tienen que cumplir con esta obligación y entregar la información solicitada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, si analizamos que en el Decreto Ejecutivo No. 1577, se determina que las autónomas no se rigen bajo la misma normativa que expida el Ejecutivo, sino que aplican su normativa propia; por ello considero que es urgente que el Órgano Legislativo dicte una Ley de Planificación en donde se determine la obligación de todas las entidades del sector público, incluyendo a las autónomas, de remitir la información trimestral respecto del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo a la Secretaría Técnica del Sistema.

Finalmente, el seguimiento y evaluación también supone un sistema de control previo, recurrente y posterior de los recursos fiscales por parte de la Contraloría General de Estado, organismo que tiene como parte de sus competencias la elaboración de informes de control a fin de que las autoridades respectivas, adopten los correctivos requeridos para mejorar la gestión presupuestaria y el establecimiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales, según corresponda, ello de conformidad con los artículos 85, 86, 87 y 88 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría.

#### **2.5.6 Sexta Fase: Actualización de los Planes**

Los planes de desarrollo entran vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, en la Ley de Planificación se deberá establecer la actualización periódica, siendo obligatoria su actualización al inicio de cada gestión.

Al culminar la ejecución de los planes de desarrollo, se vuelve necesaria una nueva identificación de problemas y soluciones y la redefinición de los objetivos del país, las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, por lo que se requiere la actualización del Plan Nacional de Desarrollo y de los demás planes de los gobiernos autónomos descentralizados, o una nueva formulación de planes, siempre teniendo

como referencia su conexión a largo plazo con la Estrategia Nacional de Desarrollo 2022.

Sea que se actualicen o se formulen los nuevos planes, se reinicia un nuevo ciclo de planificación, que implica establecer acuerdos gubernamentales públicos y privados sobre los procesos de transición técnica entre los antiguos y nuevos planes de desarrollo territorial, destacando los elementos y políticas públicas de continuidad entre los planes, y siguiendo el mismo proceso participativo.

## **2.6 Niveles y ámbitos de planificación**

Sobre la base del análisis constitucional y legal, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa establece el modelo de planificación acorde con los niveles de la organización territorial del Estado ecuatoriano. La planificación se desarrolla desde los niveles superiores hacia los inferiores, al mismo tiempo, la participación ciudadana equilibra de manera ascendente a los planes del desarrollo territorial con las demandas ciudadanas que van desde el ámbito local hacia el nacional.

En este modelo, el ámbito nacional se constituye a través del Plan Nacional de Desarrollo que ejerce las directrices estratégicas del desarrollo humano sustentable y de ordenamiento territorial en todo el país, por tanto los demás planes de niveles subnacionales deben acoger sus orientaciones en sus respectivos objetivos para alinearse a las prioridades del Gobierno Nacional.

El nivel inmediato inferior corresponde a la región que elabora el Plan Regional de Desarrollo, que igualmente ejerce directrices estratégicas de desarrollo humano sustentable y de ordenamiento territorial dentro de la jurisdicción regional, en la que deben acoplarse funcionalmente los planes provinciales de desarrollo territorial que están en el tercer nivel de la organización territorial del Estado.

A su vez, estos planes están en relación con los planes de desarrollo cantonal ubicados en el cuarto nivel de la organización territorial, cuyas orientaciones deberán articularse con los planes regionales y coordinar con los planes provinciales.

Finalmente, en el quinto nivel de la organización territorial están los planes parroquiales rurales de desarrollo territorial, que también están conectados en sus orientaciones e intervenciones con las directrices de los planes cantonales y coordinados con los planes provinciales.



Para Dromi: “La planificación territorial no implica solo el ordenamiento del uso del espacio, sino también las delimitaciones de localización y emplazamientos poblacionales, industriales y recreativos que se relacionan íntimamente con los planes económicos.”<sup>111</sup>

Es necesario referirse al conflicto que puede darse en la práctica entre la planificación nacional y la planificación en el ámbito territorial, aspecto que también debería ser contemplado en la normativa secundaria sobre la materia, así Luciano Parejo Alfonso determina: “(...) el conflicto entre planes, no se reduce, así, a los planes territoriales, al añadirse estos a los sectoriales”<sup>112</sup> y añade:

“En la medida que el planeamiento físico o territorial precisa ser integral, incorporar tendencialmente todas las perspectivas y ponderar todos los intereses que se hacen presentes para cumplir adecuadamente su función, tiene una connatural tendencia a condicionar, incidir e invadir el espacio de las políticas sectoriales, (...) significaría la anulación de hecho de las competencias sectoriales y de sus instrumentos de planificación, por más que pudieran seguir existiendo en el plano jurídico – formal.”<sup>113</sup>

Roberto Viciano Pastor, al hablar del establecimiento de las regiones en la nueva Constitución, determina que:

“No solo no se ha simplificado el modelo sino que se ha aumentado su complejidad al añadir la posibilidad de generar un nuevo nivel de gobierno regional. (...) Y como creación tecnocrática para la mejora de la gestión del Estado tenía mucho más sentido como mecanismo de desconcentración del gobierno central, en que las regiones fueran configuradas por el Estado en función de los objetivos de gobernabilidad que querían alcanzar.”<sup>114</sup>

En este punto es necesario estudiar el artículo 242 de la Constitución en donde se consagra este nuevo nivel intermedio de gobierno denominado “región”; lo cual es recogido por el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; sin embargo aunque la región todavía está por desarrollarse como tal, alude a una porción de territorio delimitada por factores políticos, administrativos y de gobierno que se

---

<sup>111</sup> (R. Dromi, *Derecho Administrativo*, pág., 1025.)

<sup>112</sup> Luciano Parejo Alfonso, et al, (o Luciano Parejo Alfonso, y otros), *Manual de Derecho Administrativo*, Volumen 2, Barcelona, Editorial Ariel, 2000, pág., 273.

<sup>113</sup> (Luciano Parejo Alfonso, et al, *Manual de Derecho Administrativo*, pág., 273.)

<sup>114</sup> Roberto Viciano Pastor, *Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado*, en: Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini comp., *La Nueva Constitución en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2009, pág. 106 – 107.

delinean con la finalidad de redistribuir equitativamente la inversión pública en todo el territorio nacional. Esta planificación incluye a las regiones desde una perspectiva territorial; sin embargo es necesario señalar que el Ecuador carece de experiencias de planificación de desarrollo regional articuladas al nivel nacional, pues el nivel intermedio de gobierno, tradicionalmente es el asociado con las provincias.

Cuando se consoliden las regiones, tendrán sus organismos de gobierno que facilitarán el impulso de los planes regionales y serán institucionalizadas. No obstante, su anuncio en el texto constitucional tiene implicaciones para el Sistema de Planificación que debe prever su existencia, especialmente por sus enlaces con los diversos planes del desarrollo territorial, y con la Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial para articular las demandas de las regiones a las políticas nacionales y a los procesos de desarrollo local.

Adicionalmente, es muy importante determinar la diferencia que existe entre el proceso de zonificación que para efectos administrativos, ha llevado adelante la Función Ejecutiva, a través del establecimiento de zonas de planificación; y el proceso de construcción de regiones autónomas como nuevo nivel de gobierno que determina la Constitución; porque este proceso de formación de regiones autónomas se ha definido con el carácter voluntario conforme el artículo 244 y siguientes de la Constitución, por lo tanto hay que enfatizar que el Ejecutivo no juega rol alguno en este proceso. Siendo así, no es competencia de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo realizar un análisis de la propuesta de regionalización sino de los Consejos Provinciales,<sup>115</sup> que son las entidades facultadas por la Constitución de la República para liderar el proceso de regionalización.

Es necesario mencionar que mediante Decreto Ejecutivo No. 878,<sup>116</sup> reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 357 de 20 de mayo de 2010, se estableció que para mejorar la administración del Sistema Nacional de Planificación, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo se organizará de manera zonal a través de subsecretarías desconcentradas, cuya misión es la gestión de la planificación regional en el área de su competencia, para lo cual se establecieron las nueve zonas administrativas para constitución de las Subsecretarías Zonales de Planificación.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Artículo 244 de la Constitución de la República.

<sup>116</sup> Publicado en el Registro Oficial 268 de 8 de febrero de 2008 y reformado mediante Decreto Ejecutivo 956, publicado en el Registro Oficial 302 de 26 de marzo de 2008, mediante el cual se reemplazan las palabras “regiones” por “zonas”.

<sup>117</sup> Estas Subsecretarías zonales se conformaron con las siguientes provincias

La zonificación mediante decreto, se da en el marco de los numerales 3 y 5 del artículo 146 de la norma suprema que señala las atribuciones del Presidente de la República, que entre otras, es su atribución: “Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva” y “Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración y control”, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en el literal h) del artículo 11 señala que son atribuciones deberes del Presidente de la República entre otras: “Suprimir, fusionar, reorganizar los organismos de la Función Ejecutiva.”

También consta en el literal b) del artículo 17 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, que el Presidente de la República tendrá la facultad de emitir disposiciones normativas de tipo administrativo dentro del ámbito del Gobierno Central para reorganizar y suprimir entidades públicas cuya naturaleza haya dejado de ser prioritaria e indispensable para el desarrollo nacional; o que no presten una atención oportuna las demandas de la sociedad. El mismo cuerpo legal en su artículo 40 declara que es competencia exclusiva del Ejecutivo la regulación de la estructura, funcionamiento y procedimientos de todas sus dependencias y órganos administrativos.

A mi criterio, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y el Ejecutivo deberán definir las zonas de planificación de acuerdo a como se vayan constituyendo las regiones.

Es importante mencionar que ya existe una sentencia emitida en país sobre el tema de las zonas o regiones, por ello es importante citarla y analizarla.

La Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dentro del Proceso 1373/2009, en sentencia de 21 de agosto de 2009, confirma la sentencia emitida por la Juez A quo (Juez Primero Provincial del Trabajo de Manabí), rechazando la acción de protección propuesta por varios ciudadanos en contra de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, por la ejecución de la política pública formulada en el Plan Nacional de Desarrollo, consistente en el Plan Regional de Desarrollo y

---

Región 1: Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos.

Región 2: Provincias de Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo y Orellana.

Región 3: Provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo.

Región 4: Provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas.

Región 5: Provincias de Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón), Los Ríos, Península de Santa Elena, Bolívar y Galápagos.

Región 6: Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.

Región 7: Provincias de El Oro, Loja, Zamora Chinchipe.

Región 8: Cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón.

Región 9: Distrito Metropolitano de Quito.

Ordenamiento Territorial a través de la cual se estructura la Región 4 de Planificación, con las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, designando como sede administrativa al Centro Cívico, Ciudad Alfaro, ubicado en el cantón Montecristi.

Los demandantes alegaban que las regiones administrativas, solo son aplicables para las Subsecretarías Zonales de Planificación, mas no para el traslado de sedes provinciales con asiento en Portoviejo de diez instituciones del Gobierno Central, contraviniendo al propio Decreto No. 878, al otorgarse competencias no concedidas, y que el Mandato 17 de la Asamblea Constituyente, dispuso que el Centro Cívico Ciudad Alfaro sea destinado a ser un centro cultural con capacidad académica, por ello no procede que se utilice como sede de instituciones públicas, adicionalmente alegaban que con esta medida se les estaba afectando en sus derechos constitucionales.

Esta acción de protección, es un instrumento procesal de tutela de los derechos consagrados en la Constitución, que se concede a las personas para que lo puedan ejercer ante el órgano competente, del lugar en el que se origine el acto u omisión de cuya sentencia se pueda impugnar ante la Corte Provincial de Justicia.

En este caso la Segunda Sala de lo Penal de la Corte de Manabí, luego del análisis del proceso, consideró que el Presidente de la República a través del mencionado Decreto No. 878, específicamente en su artículo 6, contempla el establecimiento de siete regiones administrativas para la constitución de la Subsecretarías Zonales de Planificación: “su disposición transitoria contempla que las entidades y organismos que conforman la Administración Pública Central e Institucional, deberán, en el plazo máximo de un año a partir de este Decreto y conforme a la matriz de competencias desconcentradas y descentralizadas de cada ministerio, organizar administrativamente y territorialmente sus respectivas entidades para que se adecuen a las siete regiones administrativas, bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo”, se menciona la atribución del Presidente establecida en número 5 del artículo 147 de la Constitución de “Dirigir la administración pública en forma desconcentrada, y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.”

También se refiere al Decreto Ejecutivo No. 1577 por el cual se establece que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo hará las veces de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y sus competencias; por lo que la Sala considera que la política pública dispuesta por el Presidente de la República y ejecutada por la Secretaría Nacional de Planificación y

Desarrollo, deviene de un mandato constitucional y que por ello no se está privando del goce o ejercicios de los derechos establecidos en el artículo 88 de la Carta Magna, así como tampoco se establece que con la integración de regiones se vulneren derechos, pues las sedes administrativas de las siete regiones son creadas para reorganizar la gestión de la Función Ejecutiva, lo cual constituye un proceso administrativo eficaz para la llevar adelante la política pública en una forma organizada y coordinada que redunde en beneficio de una determinada región. Igualmente señala que la provincia de Manabí, tiene su capital en Portoviejo, que es el centro político, administrativo y comercial, pero que en el presente caso, la disposición para el desplazamiento de diez instituciones públicas a Ciudad Alfaro no le resta su calidad de capital de provincia.

Personalmente, considero que la acción de protección mediante la cual los accionantes solicitaban la suspensión de los efectos jurídico de la política pública de regionalización del Estado ecuatoriano dispuesta por el Señor Presidente y llevada adelante por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, y el retorno y reinstalación de diez instituciones públicas hacia la ciudad de Portoviejo, es improcedente, porque a más de las consideraciones antes expuestas, es indudable que un proceso de desconcentración implica mayor capacidad de decisión y acción de las instituciones públicas a nivel local, pues los recursos públicos serán distribuidos de manera equitativa, acompañados de la transferencia de competencias y responsabilidades claras, los demandantes con las consideraciones constitucionales y legales no demostraron que la política pública cuestionada prive del goce o ejercicio de derechos constitucionales a los portovejenses en los términos del artículo 88 de la Constitución, ni del derecho a la integración en regiones autónomas según los artículos 244, 245 y 246 de la Ley Suprema, porque el objetivo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo es reorganizar la gestión del Ejecutivo, situando las áreas de dirección y planificación del Estado, construyendo un proceso administrativo de desconcentración de los ministerios en los territorios a nivel zonal, como una medida administrativa que pretende ser eficaz con el fin de llevar la política pública a las localidades organizadamente.

Que una ciudad sea la capital de una provincia no quiere decir que de manera obligatoria sea la sede de instituciones cuya existencia y funcionamiento es determinado por la Función Ejecutiva. La zonificación es una política pública con un sustento normativo, que es un acto administrativo de carácter general, implica un cuestionamiento a las acciones del Ejecutivo, cuya impugnación no puede ser resuelta a

través de una acción de protección que constituye un proceso cautelar de derechos subjetivos constitucionales.

En definitiva las políticas del Estado o políticas públicas son los grandes lineamientos por los cuales se rige la administración para cumplir con los objetivos determinados, en el caso de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, y esta política en particular exclusivamente administrativa, no está privando a la ciudadanía portovejense de los servicios de salud, educación, vivienda, carreteras, agua potable y de servicios públicos en general; por lo que la política de desconcentración y descentralización que anima a la administración, en el marco de la Carta Suprema, adopta mediadas administrativas que en nada afectan al funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.

Por otro lado, es necesario mencionar que la Constitución en su artículo 238,<sup>118</sup> 247<sup>119</sup> y 266,<sup>120</sup> ha previsto la posibilidad de que ciudades como Quito y Guayaquil se conviertan en distritos metropolitanos autónomos, ciudades región en sí mismas, con competencias que fortalezcan su autonomía.

Finalmente y retomando el tema de las regiones como nivel de gobierno, considero que en el tiempo presente es indudable, que en ausencia de regiones consolidadas y definidas como instancias de gobierno, el esquema de niveles de gobiernos autónomos descentralizados es incompleto. Se propone entonces hasta que el esquema de niveles territoriales se complete, para los fines de poner en marcha el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, referirse a los ámbitos de planificación que son tres: el ámbito nacional que corresponde al nivel nacional del Gobierno Central y su organización sectorial, el ámbito intermedio de planificación que corresponde a los niveles territoriales de región y provincia; y el ámbito local de planificación que contiene los niveles cantonal y parroquial rural.

---

<sup>118</sup> Artículo 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.

<sup>119</sup> Artículo 247.- El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano. Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano. Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan. El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.

<sup>120</sup> Artículo 266.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.

De esta manera se cumple la descentralización que propone el Sistema Nacional de Planificación, porque es importante la participación de todos los niveles de gobierno, así también lo considerara Pedro Muñoz Amato que establece: “Primero, resulta evidente que la función de planificar debe ser atendida en todos los niveles y sectores de la administración (...) Aún en un sistema de fuerte centralización como es el de la Unión Soviética se ha demostrado que es indispensable la participación de todos los niveles y sectores de la administración pública en el proceso de planificación.”<sup>121</sup>

### **2.6.1 El ámbito nacional de planificación**

En este nivel conforme a las competencias exclusivas del Estado Central<sup>122</sup> se acuerdan los lineamientos indispensables, los objetivos y políticas universales, al igual que se transversalizan los enfoques de derechos ciudadanos que se recogen en el Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por la Secretaría Técnica del Sistema y aprobado por el Consejo Nacional de Planificación.

Conforme consta en el artículo 24 de la Constitución, la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados. Para ello es necesaria una correcta y directa vinculación entre la planificación nacional y de los niveles inferiores; también la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el artículo innumerado agregado luego del artículo 17,<sup>123</sup> consta como obligación del Estado y sus instituciones: “c) Coordinar con las municipalidades la elaboración y ejecución de planes nacionales de desarrollo, a fin de que éstos guarden armonía con los planes de desarrollo regionales, provinciales y cantonales. El organismo técnico de planificación previsto en la Constitución Política de la República, incorporará a un representante de los gobiernos seccionales autónomos.”

### **2.6.2 El ámbito intermedio de planificación**

Corresponde a la planificación de los gobiernos autónomos descentralizados de nivel regional y provincial.

El nivel regional tiene competencias similares a las nacionales pero en una escala menor y son congruentes con la jurisdicción regional, su propósito es la

---

<sup>121</sup> (P. Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, México, pág. 113.)

<sup>122</sup> Artículo 261 de la Constitución: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 4.) La planificación nacional.

<sup>123</sup> Artículo agregado por Ley No. 44, publicada en Registro Oficial Suplemento No. 429 de 27 de septiembre de 2004.

integración territorial a través de la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos regionales de desarrollo territorial que son recogidas en los planes regionales de desarrollo territorial, los cuales deben articularse con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, según lo determina el artículo 262 de la Constitución.

La estructuración de zonas de planificación y administración obedece a necesidades de superar el caos de la administración territorial provocado por los ministerios a los largo de los años, redistribuir el poder y la toma de decisiones, acercar al Estado a los ciudadanos, apoyar el desarrollo de ciudades intermedias y crear nuevos polos de desarrollo locales y regionales, contrarrestando el centralismo y las inequidades territoriales, armonizar y coordinar las intervenciones públicas sobre una misma base territorial.

De su lado, el nivel provincial se enfoca en la planificación para la productividad, el desarrollo rural, el manejo de los recursos naturales y la infraestructura productiva en las áreas rurales.<sup>124</sup> De igual manera, es necesario citar la norma constitucional que establece en el artículo 263: “Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.”

El ámbito intermedio de planificación también combina la desconcentración de los ministerios ejecutores de la Función Ejecutiva en el nivel regional, con la descentralización de competencias y responsabilidades en el gobierno autónomo regional cuando se constituya, y de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales; articulando la planificación nacional estratégica con la planificación territorial desconcentrada y descentralizada. Así está definido en el artículo 51 de la Ley de Régimen Provincial: “La actividad de los Consejos Provinciales, para el cumplimiento de sus fines, necesariamente se sujetará a la Planificación Nacional y Regional”, vale señalar que esta disposición es anterior a la actual Constitución.

Por último existe la obligación para el nivel intermedio y local de dar a conocer sus planes de desarrollo territorial, conforme el literal s) del artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información: “los organismos seccionales,

---

<sup>124</sup> Artículo 7 de la Ley de Régimen Provincial: “Corresponde a los Consejos Provinciales: f) Orientar las aspiraciones provinciales relacionadas con el desenvolvimiento económico, promoviendo la explotación y fomento de las fuentes de producción agrícola, pecuaria, industrial y minera, para lo cual acordará los planes correspondientes, encuadrándolos dentro del Plan General de Desarrollo.”



informarán oportunamente a la ciudadanía de las resoluciones que adoptaren, mediante la publicación de las actas de las respectivas sesiones de estos cuerpos colegiados, **así como sus planes de desarrollo local.**”

### **2.6.3 El ámbito local de planificación**

Corresponde a la planificación de los gobiernos autónomos descentralizados de nivel cantonal y parroquial rural.

El nivel cantonal tiene competencias exclusivas y es de carácter estratégico, los planes de desarrollo territoriales se enfocan en los problemas, potencialidades y conflictos espaciales y urbanos, pues su propósito es la articulación de los procesos municipales de desarrollo local con la estrategias nacionales de desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo, expresados en las políticas, programas y proyectos que están recogidos en los planes cantonales de desarrollo territorial.<sup>125</sup> Así, el numeral 2 del artículo 12 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que a la Municipalidad le corresponde: “Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales”, el mismo cuerpo normativo en el numeral 13 del artículo 15 establece entre las funciones del Municipio la “Planificación del desarrollo cantonal.”

En la Ley *ibídem*, en el artículo innumerado<sup>126</sup> se establece como dependencia que estructura al sistema organizativo municipal, a la de planificación, con el fin de asegurar una adecuada prestación de los servicios municipales.

En la Sección Segunda “De la formación, aprobación y vigencia de los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y urbanístico”, del Capítulo I del título IV de la misma Ley, se establece que la formulación de planes de desarrollo y planes reguladores de desarrollo urbano será obligatoria para las municipalidades, estos planes de desarrollo y sus proyectos responderán a la normativa del Sistema Nacional de Planificación; y será aprobado por el voto favorable de los dos tercios de sus miembros del Consejo, entrando en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Por último, el artículo 503 del referido cuerpo legal, establece que el presupuesto municipal se basará en la programación de los ingresos y en la planificación de las

---

<sup>125</sup> Artículo 264 de la Constitución: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.”

<sup>126</sup> Artículo innumerado que sustituyó al artículo 178; por Ley No. 44, publicada en Registro Oficial Suplemento No. 429 de 27 de Septiembre del 2004.

actividades municipales, coordinada con los planes nacionales o regionales de desarrollo, sin perjuicio de la autonomía municipal para dirigir sus propias inversiones.

Finalmente, el nivel parroquial rural tiene competencias exclusivas enfocadas en los aspectos rurales, comunitarios y de base y su propósito es la articulación del desarrollo local de carácter rural con el desarrollo urbano cantonal, provincial, regional y nacional, conforme lo establecido en el artículo 267 de la Constitución.

El ámbito local de planificación es completamente descentralizado, sus gobiernos son los más cercanos a las comunas, comunidades, anejos, barrios y parroquias que nutren con sus demandas y expectativas los planes de desarrollo territorial, al tiempo que son la base social de los procesos de participación ciudadana en la planificación.

**Regímenes Especiales:** es necesario mencionar que la Constitución ha establecido a más de la organización territorial en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, la constitución de regímenes especiales que obedecen a criterios ambientales, culturales, étnicos, etc., y entre los cuales tenemos a los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales como regímenes especiales.<sup>127</sup>

Considerando estos regímenes, se debe ejecutar todos los componentes y acciones de planificación, inversión pública, producción de la información, investigación, seguimiento y evaluación.

Luego de este análisis y en el marco de la articulación territorial, la vigencia de la actual Constitución ha impuesto la necesidad de reformar y actualizar el marco legal secundario en materia de descentralización<sup>128</sup> de manera que se actualice y armonice la legislación relativa a los gobiernos autónomos descentralizados.

Actualmente está en trámite ante la Asamblea Nacional, el proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el que obedece al cumplimiento de un mandato constitucional y cuyo objetivo es regular el Título V de la Constitución relativo a la Organización Territorial del Estado, para ello sería de gran importancia que el mencionado cuerpo normativo contenga al menos los principios generales, organización del territorio, gobiernos autónomos descentralizados, regímenes

---

<sup>127</sup> Artículo 242 de la Constitución.

<sup>128</sup> Disposición Transitoria Primera de la constitución, numeral 9, según el cual en el plazo de 360 días se deberá expedir la ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de las regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años.

especiales, descentralización y sistema de competencias, recursos económicos, mecanismos de gestión, coordinación, planificación y participación y las disposiciones comunes a los gobiernos autónomos descentralizados.

## **2.7 Alcance de la Participación Ciudadana en la Planificación**

Como lo establecen los autores Haiman El Troudi y Luis Bonilla-Molina: “Animar la participación para el ejercicio de la democracia directa es el referente axiológico del SNPP. Participación que se inscribe en la construcción de la nueva República, el ecodesarrollo nacional sostenible y la generación de la institucionalidad fundada y referenciada desde las localidades.”<sup>129</sup>

El artículo 95 de la Constitución expresamente determina que los ciudadanos, en forma individual y colectiva participen de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

Es necesario señalar que además en el artículo 100 del texto constitucional, se establece que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos, estableciendo la obligación de la participación ciudadana en el involucramiento para la elaboración de planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; y, la elaboración de presupuestos participativos de los gobiernos, entre otros.

En esa misma línea de pensamiento, el artículo 248 de la Constitución: “Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.”

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece la obligación del Consejo Nacional de Planificación, llevar adelante un proceso de consulta y dialogo social para las fases de planificación, conforme el artículo 48 de la mencionada Ley:

---

<sup>129</sup> Haiman El Troudi y Luis Bonilla-Molina, *Resumen Ejecutivo Sistema Nacional de Planificación Participativa*, <http://centrointernacionalmiranda.gob.ve/personal/docs/snpp.pdf>, consultado el 4 de junio de 2009.

“El Consejo Nacional de Planificación, a través de su Secretaría Técnica convocará a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, como espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía para llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.”

Para la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo:

“La finalidad de la Participación Ciudadana en la planificación pública, es promover la intervención ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de los diversos planes sectoriales y territoriales que se elaboren en los tres niveles de gobierno, articulados al Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia Nacional de Desarrollo del país. Da lugar a la asunción social de responsabilidades públicas, conjuntamente con el ejercicio de los derechos ciudadanos encaminados al fortalecimiento de la cogestión pública. Son objetivos específicos de la Participación en la Planificación estatal los siguientes:

- Facilitar la intervención de las diversas expresiones de la ciudadanía para asegurar la calidad de la gestión estatal de servicios públicos y sus instrumentos: planes, programas, presupuestos, proyectos.
- Fomentar la deliberación pública acerca de las opciones del desarrollo nacional, regional y local como parte de la nueva gestión pública democrática.
- Proveer los mecanismos participativos para la incidencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas y estrategias públicas sectoriales y territoriales, en los niveles nacional, regional y local de gobierno.”<sup>130</sup>

Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2009 - 2013 ha establecido como Objetivo 10 el “*Garantizar el acceso a la participación pública y política*” en busca de una planificación moderna, por objetivos, democrática y desconcentrada.

A mi criterio, si bien es cierto que constitucionalmente está consagrado el derecho a la participación ciudadana, el reto del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa es promover más espacios afines a la participación ciudadana durante el ciclo de la planificación a fin de que sus propuestas sean consideradas y no quede únicamente en meros principios declarativos; puesto que una democracia supone la intervención activa de las diversas expresiones de la ciudadanía en la vida pública.

---

<sup>130</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *La Participación Democrática para la vida democrática*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009, Pág. 7.

### 2.7.1 Los Consejos Nacionales para la Igualdad

Están regulados en los artículos 156 y 157 de la Constitución, como órganos responsables de asegurar la vigencia y ejercicio de los derechos constitucionales, su principal atribución es participar en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas con especial atención a temas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana.

Su integración será paritaria, entre representantes de la sociedad civil y del Estado, estarán presididos por el Presidente de la República; de lo cual se desprende que forman parte de la Función Ejecutiva.

El Doctor Julio César Trujillo, establece la necesidad del establecimiento de una ley que regule la integración, competencia y demás aspectos de estos Consejos, y respecto de su competencia señala: “(...) tienen que ser nacional, o sea con jurisdicción en todo el territorio ecuatoriano, lo que no impide, sino más bien exige, que tenga delegaciones en las regiones, provincias, cantones y aun parroquias.”<sup>131</sup>

En la elaboración de los planes, agendas y las políticas públicas, los Consejos Nacionales para la Igualdad operan como canales de conexión entre los requerimientos, necesidades y reivindicaciones de los grupos sociales afectados por condiciones específicas de inequidad y exclusión, y las acciones, programas e intervenciones estatales; funcionando en la práctica como los articuladores entre un tipo de demandas ciudadanas y la oferta de servicios públicos.

A mi criterio, estos organismos, en calidad de instancias nacionales de participación ciudadana en el Sistema Nacional de Planificación, intervienen en el proceso de formulación y ejecución de las políticas y acciones públicas, en todos los niveles de gobierno, para velar por la incorporación de los enfoques de equidad en los temas de su competencia, los cuales deberán propender a la igualdad de capacidades y oportunidades para el ejercicio de los derechos constitucionales.

También deberán realizar el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución los planes y políticas públicas de su incumbencia en todas las instancias estatales.

---

<sup>131</sup> Julio César Trujillo, *Sociedad Civil, Estado y Participación*, en: Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini comp., *La Nueva Constitución en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2009, pág. 38.

## 2.7.2 Los Consejos Consultivos

El artículo 100 de la Constitución determina:

“En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, **consejos consultivos**, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.”

Por otro lado el Decreto Ejecutivo No. 109,<sup>132</sup> que reforma al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, define al Consejo Consultivo como: “Instancia de estricto carácter consultivo y de obligatoria convocatoria institucional, en el momento de la definición y la evaluación de la política pública de las carteras de Estado. Tendrán representación amplia y plural de la sociedad civil, y no contarán con recursos públicos para su financiamiento.”

De conformidad con estas dos únicas normas que los refieren, se puede colegir que son las instancias públicas de carácter sectorial para la participación ciudadana, sus funciones serán: intervenir en la elaboración de planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; participar en la mejora de la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; intervenir en la elaboración de presupuestos participativos de los gobiernos; y, fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.

A mi criterio estas instancias poco desarrolladas en la Constitución, deben operar como mecanismos de diálogo y consensos entre los requerimientos, necesidades y reivindicaciones de los grupos sociales vinculados con los servicios públicos y las acciones, programas e intervenciones estatales; funcionando como los articuladores entre las demandas ciudadanas y la oferta sectorial de servicios públicos.

En la actualidad encontramos al Consejo Consultivo de la Niñez y Adolescencia, que conforme el Ministerio de Inclusión Económica y Social: “Son espacios y organismos de encuentro, de consulta, de denuncia, que tendrán que ejercer y promover los derechos de opinión y participación de los niños, niñas y adolescentes en

---

<sup>132</sup> Decreto Ejecutivo 109, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 58 de 30 de octubre de 2009.

todos los ámbitos del quehacer nacional, el cual estará conformado por niños, niñas y adolescentes.”<sup>133</sup>

En conclusión y luego del análisis realizado, los Consejos Nacionales de Igualdad y los Consejos Consultivos son básicamente instancias de coordinación, monitoreo y seguimiento, sin embargo uno de los problemas que se observa es que sus decisiones no tienen el carácter de vinculante, lo cual eventualmente puede generar problemas, si lo que se busca es una participación ciudadana efectiva, que no podrá ser transversal ni vinculante sin que se les de la facultad legal a estos órganos para poder implementar de manera expresa y definitiva sus criterios.

### 2.7.3 Actores de planificación en el ámbito nacional

Los actores públicos en el ámbito nacional de planificación descentralizada y participativa, son los siguientes:

- **El Consejo Nacional de Planificación**, de conformidad con el Decreto Ejecutivo No. 1577 de 11 de febrero de 2009, ejerce rectoría sobre el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, dicta y aprueba los lineamientos, políticas y herramientas que consoliden al sistema, conoce y aprueba y revisa el estado de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y adicionalmente de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2022; de igual manera en el mencionado Decreto se establece su conformación.<sup>134</sup>
- **La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo**, que cumple el rol de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa conforme el Decreto Ejecutivo No. 1577, formula y realiza el seguimiento al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y su actualización, al igual que la Estrategia Nacional de Desarrollo, apoya técnicamente en la elaboración

---

<sup>133</sup> Ministerio de Inclusión Económica y Social, [http://www.mies.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1129&catid=8:noticias&Itemid=28](http://www.mies.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1129&catid=8:noticias&Itemid=28), consultado el 14 de febrero de 2010.

<sup>134</sup> a) El Presidente de la República, que lo preside.  
b) El Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, en su calidad de Secretario Técnico del Sistema, quien en ausencia del Presidente, presidirá el Consejo.  
c) Los Ministros Coordinadores de la Función Ejecutiva.  
d) Un representante del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador.  
e) Un representante de la Asociación de Municipalidades del Ecuador.  
f) Un representante del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador.  
Este Consejo fue convocado y sesionó por primera vez el jueves 5 de noviembre de 2009, por lo que en ejercicio de sus competencias y atribuciones aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013.  
Adicionalmente se observa que el Decreto Ejecutivo 1577, otorga la facultad al Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo de presidir el Consejo; sin embargo esta competencia está reservada únicamente al Presidente conforme lo determina el artículo 279 de la Constitución.

de leyes vinculadas al desarrollo nacional, formula y promueve los procesos de desconcentración y descentralización de competencias de entidades de la función Ejecutiva; emite informes previos sobre creación, reorganización, fusión y supresión de organismos de la Función Ejecutiva, capacita a las coordinaciones generales de planificación y direcciones de planificación del Ejecutivo, dictamina sobre creación de universidades y escuelas politécnicas en el país.

Citamos al Doctor José Suing Nagua, cuando al referirse a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo manifiesta: “Es de entender entonces que el nuevo “sistema” se mantendrá con la estructura institucional actual, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, creada por Decreto Ejecutivo, mientras por lo menos no exista impugnación que ponga a reflexionar a la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de su existencia.”<sup>135</sup>

El mencionado Decreto, establece en su Disposición Transitoria que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo tiene obligatoriamente que elaborar y presentar un proyecto de Ley Orgánica que regule al Sistema Nacional de Planificación, que sea conocido y validado por el Consejo Nacional de Planificación, para que posteriormente se remita a la Asamblea Nacional para el trámite respectivo, todo esto en el plazo de ciento ochenta días a partir de la fecha del Decreto, es decir hasta el 11 de septiembre de 2009, lo cual hasta el momento no se ha cumplido.

- **Los Consejos Nacionales para la Igualdad**, como instancias de participación ciudadana en el Consejo Nacional de Planificación para la transversalización de los enfoques de derechos, formulación de políticas universales, proposición de agendas temáticas, observación y monitoreo de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Los Consejos Nacionales para la Igualdad también participan en todos los niveles de gobierno, coordinando con las entidades ejecutoras de las políticas públicas.
- Los **Ministerios Coordinadores** que articulan, coordinan y monitorean los temas intersectoriales de la política pública.
- Los **Ministerios Sectoriales** que formulan las políticas sectoriales, ejercen rectoría nacional-sectorial y ejecutan las políticas públicas.
- **Los Consejos Consultivos** como instancias de participación ciudadana relacionadas con la prestación de servicios públicos, son de carácter consultivo y apoyan la formulación de políticas sectoriales específicas en determinados ministerios.

---

<sup>135</sup>(J. Suing Nagua, *El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*, págs. 394, 395.)



- Las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía que emprenden procesos participativos con fines públicos, articulados a los Consejos Nacionales para la Igualdad.

#### **2.7.4 Actores de la planificación en el ámbito intermedio**

Los actores de la planificación descentralizada y participativa en el ámbito intermedio de nivel metropolitano, regional y provincial son los siguientes:

- Las Subsecretarías Zonales de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: que coordinan la formulación de los planes regionales, rurales y productivos.
- Los Consejos Zonales de Planificación y las delegaciones zonales de los Consejos Nacionales para la Igualdad: que intervienen en la formulación y co-gestión de los planes, políticas, programas y proyectos regionales de desarrollo territorial.
- Los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos que conjuntamente con los Consejos Metropolitanos de Planificación formulan y ejecutan los planes, políticas, programas y proyectos de desarrollo metropolitano.
- Los Consejos Provinciales de Planificación, las delegaciones provinciales de los Consejos Nacionales para la Igualdad que estén activos, y las Asambleas Provinciales que elaboran los planes, políticas, programas y proyectos provinciales de desarrollo territorial.
- Las comunidades, comunas, recintos, anejos, barrios y parroquias urbanas que emprenden procesos participativos con fines públicos, vinculados a los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos, regionales y provinciales.

#### **2.7.5 Actores de la planificación en el ámbito local**

Los actores de la planificación descentralizada y participativa en el ámbito local son los siguientes:

- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales que conjuntamente con la ciudadanía elaboran los planes, políticas, programas y proyectos de desarrollo local, a través de los Consejos Cantonales de Planificación, las delegaciones cantonales de los Consejos Nacionales para la Igualdad que estén activos y las Asambleas Cantonales.

- Los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquiales rurales que con los Consejos Parroquiales Rurales de Planificación y las Asambleas Parroquiales Rurales, formulan los planes parroquiales de desarrollo territorial.
- Los distritos especiales y circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias cuando se conformen, que con sus Consejos Distritales de Planificación y asambleas ciudadanas formulan sus respectivos planes de desarrollo territorial.
- Las comunidades, comunas, recintos, anejos, barrios y parroquias urbanas que emprenden procesos participativos con fines públicos, vinculados a los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales y parroquiales rurales.

Luego de este análisis nuevamente, nos encontramos ante una situación que requiere ser regulada por una ley de la materia, por lo que me permito citar al Doctor José Suing, qué acertadamente establece:

“La misma norma constitucional referida (art.279) da paso a otra institucionalidad, los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados (...), de los que no se menciona más que “serán presididos por sus máximos representantes”, por lo que la ley nuevamente se torna necesaria para regular no solo su integración conforme a la exigencia de la norma constitucional comentada, sino también el tema de funciones y forma de organización, y desde luego presupuesto.”<sup>136</sup>

En conclusión el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa procura impulsar una nueva cultura de la participación ciudadana en todos los asuntos públicos, para que el diseño, formulación, ejecución, evaluación y actualización de las políticas públicas emerja de los ciudadanos (legitimidad), permitiendo revisar las funciones de las instituciones públicas, en la perspectiva de garantizar de que sirvan para lo que realmente dicen servir (eficacia). Proceso que debe ser cumplido pero también regulado, pasando por el develamiento del Estado ante los ciudadanos y la democratización, no solo de la información, sino de los procesos para la generación de conocimientos. Allí reside la fuerza reformatora y revolucionaria de este Sistema.

---

<sup>136</sup> (J. Suing Nagua, *El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*, pág. 395.)

## **2.8 Formas de coordinación en la planificación**

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa identifica cuatro campos de coordinación en la planificación y son: temas o agendas, mecanismos institucionales, políticas públicas, e instrumentos técnicos.

### **2.8.1 Temas o agendas de coordinación**

Son las áreas, temáticas, problemas y potencialidades comunes identificadas entre los niveles del Gobierno Nacional, los gobiernos autónomos descentralizados, el Ministerio de Finanzas, y también con las otras Funciones del Estado, susceptibles de establecer agendas combinadas para la planificación del desarrollo territorial, esta coordinación es una obligación constitucional establecida en el artículo 226:

“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”

Esta coordinación debe estar liderada por la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, según el artículo 279 de la Constitución.

Se proponen como temas de coordinación los siguientes:

- Coordinar las competencias exclusivas entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados, conforme el artículo 280 de la Constitución.
- Objetivos, metas y resultados compartidos de los planes de desarrollo territorial.
- El debate sobre el proceso de construcción y conformación de regiones desconcentradas.
- La identificación de potencialidades regionales en los ámbitos productivos, de servicios, infraestructura, recursos naturales y patrimoniales.

### **2.8.2 Mecanismos institucionales de articulación**

El Consejo Nacional de Planificación, por su conformación da lugar a la integración del Gobierno Nacional con los gobiernos autónomos descentralizados y la sociedad civil.

Los Consejos Regionales de Planificación, son nexos estratégicos entre la planificación de nivel nacional y la planificación de nivel local, además deberían establecer relaciones funcionales entre porciones del territorio dentro de las regiones, y articular los procesos de desconcentración de la Función Ejecutiva con la descentralización territorial de competencias.

Los Consejos Provinciales de Planificación, conectan los procesos y planes urbanos y rurales, dentro de las jurisdicciones provinciales, permitiendo establecer relaciones funcionales con los demás planes del entorno provincial y regional.

Los Consejos Cantonales de Planificación, articulan los planes de desarrollo urbano con el entorno cantonal, se formulan siguiendo las directrices de las políticas nacionales de desarrollo territorial del Plan Nacional de Desarrollo y articulan los procesos participativos de abajo hacia arriba.

Como citaba anteriormente respecto a la conflictividad que se puede dar entre la planificación nacional y la planificación territorial, se debería establecer en una Ley de Planificación la forma de solución, que a mi criterio sería negar a la planificación nacional toda posibilidad de adoptar decisiones en el ámbito propio de la territorial, y también debería aplicarse en sentido inverso, es decir, respetándose las competencias propias de cada ámbito.

### **2.8.3 Planes y políticas públicas conectadas**

Son las orientaciones de los planes y políticas públicas de desarrollo territorial que buscan acercar los servicios estatales a las poblaciones, maximizando la inversión pública en corresponsabilidad intergubernamental especialmente entre el nivel nacional y los niveles subnacionales, y pueden coordinar: planes locales, políticas públicas de interés compartido, políticas universales territorializadas, acciones vinculantes e incentivos, servicios públicos nacionales ajustados a planes locales, y el cofinanciamiento de la inversión pública territorial.

Respecto de este último punto, la Constitución en el artículo 272 ha definido que la distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, y consta como uno de los criterios distributivos, el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

#### 2.8.4 Métodos e instrumentos

Conforme se ha analizado, la planificación y el ordenamiento territorial nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural, así como la de los regímenes especiales, son competencias exclusivas de sus respectivos órganos de gobierno, y debe ser ejercido a través de sus planes y demás instrumentos, en articulación y coordinación entre niveles de gobierno y con la planificación nacional, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, el cual deberá desarrollar los instrumentos, mediante ley o resoluciones, que permitan alcanzar sus objetivos con oportunidad, calidad y eficiencia, procurando coherencia y consistencia sectorial y territorial.

Sin embargo, del análisis del marco jurídico se puede establecer que actualmente tenemos como instrumentos del Sistema:

1. El Plan Nacional de Desarrollo
2. Los planes de desarrollo de los gobiernos seccionales autónomos.
3. La programación presupuestaria anual, plurianual y cuatrienal.
4. Planes establecidos en la legislación nacional como el Plan Anual de Contrataciones, el Plan Anual de Inversiones, etc.

En cuanto a los métodos, siguiendo la misma línea, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, deberá desarrollarlos en la ley o resoluciones pertinentes, sin embargo de lo cual se realiza la siguiente propuesta:

- **Ajuste gradual de los planes:** La relación entre los diversos planes de carácter nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural requiere de un proceso gradual de ajuste en cada nivel, en relación a sus competencias. En consecuencia, para la formulación y actualización de los planes nacionales de desarrollo y territoriales, se podría consultar con las autoridades y Consejos de Planificación de los respectivos gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con sus competencias.
- **Actualización de planes:** Los planes de desarrollo territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, deben ser flexibles en sus contenidos, de manera que puedan ser modificados previo análisis y evaluación de los cambios que se produzcan en el entorno, y de los que sean necesarios para articularse con el Plan Nacional de Desarrollo, o con los planes de desarrollo territoriales y sectoriales.
- **Regulación metodológica:** El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa debe establecer una metodología que permita ajustar la temporalidad,

características y calidad de los diversos instrumentos de planificación del desarrollo territorial del país, que potencien las diversas iniciativas de planificación, y faciliten el acoplamiento de los planes de las parroquiales rurales, municipios y provincias entre sí y con los planes regionales y nacionales.

## **CAPÍTULO 3. LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA.**

### **3.1 La Institucionalidad en el marco de la Constitución de 2008.**

La institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, corresponde a:

- a) Los Consejos de Planificación; y,
- b) La Secretaria Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Los Consejos de Planificación articulan el sistema gubernamental y la organización territorial del Estado ecuatoriano, enlazando al Gobierno Nacional y su organización sectorial de ministerios ejecutores, con los gobiernos autónomos descentralizados, los Consejos Nacionales para la Igualdad y las demás formas de participación ciudadana.

En cada uno de los niveles de la organización territorial del Estado ecuatoriano se conforman los Consejos de Planificación, que son instancias públicas de decisión en la planificación del desarrollo territorial de carácter no burocrático, pues no son aparatos de gestión sino espacios de deliberación y toma de decisiones que cumplen funciones específicas de planificación propias del Gobierno Nacional y de los gobiernos autónomos descentralizados. Los Consejos de Planificación establecen relaciones de complementariedad entre sí, y con el sistema de planificación por medio de la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo.

El mayor ámbito corresponde al nivel nacional con el Consejo Nacional de Planificación que abarca a los subsiguientes niveles de los Consejos Regionales, Metropolitanos, Provinciales, Cantonales, Parroquias Rurales y Regímenes Especiales de Planificación (circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas, montubias, provincia de Galápagos) cuando se conformen. En el núcleo de la estructura se encuentran las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación en el sistema nacional de planificación.

Como señalé anteriormente, se insiste en la ley que regule el Sistema de Planificación Nacional a fin de que se establezca la normativa específica que rija el funcionamiento regular del Consejo Nacional de Planificación, y de los demás consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, la cual deberá estar acorde a las orientaciones del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, asegurando la coherencia estratégica en la planificación del desarrollo

territorial, consistencia técnica en los procedimientos institucionales, y complementaridad funcional en las competencias de planificación en cada nivel de la organización territorial del Estado.

La máxima autoridad electa a nivel nacional, esto es, el Presidente de la República y los ministros coordinadores por él nombrados, los prefectos, alcaldes metropolitanos, alcaldes y presidentes de las juntas parroquiales rurales son automáticamente miembros natos que presiden los respectivos Consejos de Planificación en cada nivel de la organización territorial del Estado, conforme el segundo inciso del artículo 279 de la Constitución.

La Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, en calidad de Secretaria Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, cumple las funciones de coordinación técnica para apoyar la conformación y funcionamiento regular de los Consejos de Planificación en el nivel nacional, y en el nivel regional a través de sus subsecretarías zonales.

Mi criterio es que para dar coherencia al Sistema de Planificación, en los gobiernos autónomos descentralizados deberán ser las Direcciones de Planificación o su equivalente las que cumplan el rol de secretarías técnicas de coordinación de los Consejos de Planificación respectivos, apoyándoles en su conformación y funcionamiento regular, aspecto nuevamente que debería ser materia de ley.

### **3.1.1 El Consejo Nacional de Planificación**

Es la instancia superior del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, presidida por el Presidente de la República. Actualmente su conformación está establecida en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 1577, esto es por:

- a) El Presidente de la República.
- b) El Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, en su calidad de Secretario Técnico del Sistema, quien en ausencia del Presidente, será quien lo presida.
- c) Los Ministros Coordinadores de la Función Ejecutiva.
- d) Un representante del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador.
- e) Un representante de la Asociación de Municipalidades del Ecuador.
- f) Un representante del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales.

Actúa como Secretario del Consejo, el Subsecretario General de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.



Es necesario analizar esta conformación porque adolece de varias incongruencias. En primer lugar el Decreto Ejecutivo No. 1577, establece que el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, en su calidad de Secretario Técnico del Sistema, en ausencia del Presidente, será quien presida el Consejo. Evidentemente, el Decreto modifica lo establecido en la propia Constitución, cuando expresamente el artículo 279 establece que será el Presidente de la República el encargado de presidir este Consejo, sin considerar a ningún delegado.

En segundo lugar y luego del análisis realizado en los capítulos anteriores, sobre cuál es el deber ser del Consejo, se puede evidenciar que la conformación actual se queda corta pues al ser descentralizado y de participación ciudadana, debería integrarse al menos por los ministros coordinadores, ministros sectoriales, máximos representantes de los Consejos Nacionales para la Igualdad, los cuatro representantes ciudadanos principales, uno por cada región geográfica del país, y sus alternos o conforme el artículo 49 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y una autoridad electa en representación de cada uno de los cinco niveles de los gobiernos autónomos descentralizados del país, para así dar cumplimiento al 279 de la Constitución: “los distintos niveles de gobierno y participación ciudadana.”

Por las consideraciones expuestas, se puede concluir que el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 1577 otorga al Secretario de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo competencias establecidas por la Constitución de manera exclusiva para el Presidente, y adicionalmente es excluyente en su conformación, pues no se considera a los representantes de los distintos niveles de gobiernos y de representantes de la sociedad tal como lo establece el primer inciso del artículo 279 de la Constitución.

El Consejo Nacional de Planificación deberá contar con su propio estatuto, y sus decisiones serán vinculantes en todo el territorio nacional y obligatorias para el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el sector público, las empresas estatales y los gobiernos autónomos descentralizados.

En calidad de instancia superior del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, el Consejo Nacional de Planificación cumple las siguientes funciones de conformidad con lo establecido en la Constitución y en el Decreto Ejecutivo No. 1577:

- Conoce y aprueba el Plan Nacional de Desarrollo y su actualización para la ejecución durante el período del Gobierno Nacional como orientación estratégica de la inversión pública nacional.
- Determina los lineamientos y las políticas de planificación que orienten el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa en la planificación de corto, mediano y largo plazo, estableciendo sus relaciones y complementariedad.
- Fija los estándares de calidad, cantidad y efectividad de las políticas públicas nacionales en los ámbitos del desarrollo y ordenamiento territorial.
- Conoce el estado de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.
- Valida políticamente las metas y resultados alcanzados por el Plan Nacional de Desarrollo anualmente, y establece los correctivos necesarios en las políticas públicas para optimizar el logro de los objetivos nacionales.

Considero que en la ley que regule al Sistema, se debería incluir como funciones del Consejo:

- Aprobar la Estrategia Nacional de Desarrollo como un plan de carácter prospectivo y de previsión social de largo plazo, con un horizonte de al menos diez años.
- Aprobar los planes estratégicos nacionales que tienen políticas vinculantes para el ámbito sectorial nacional y subnacional como pueden ser el Plan Nacional de Desarrollo Rural, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Productividad, entre otros.
- Documentar todas sus decisiones, resoluciones, aprobaciones y actividades en formatos de texto ágiles y condensados que se ponen a disposición de toda la ciudadanía vía electrónica.

Del estudio realizado, se pueden hacer algunas recomendaciones para el funcionamiento del Consejo Nacional de Planificación. En primer lugar, debería reunirse regularmente, al menos tres veces en el año, previa convocatoria del Presidente de la República. Se recomienda que en el primer año se reúna en cuatro ocasiones: la primera para su constitución y aprobación del estatuto de funcionamiento; la segunda para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y los criterios de implementación de las políticas públicas correspondientes; la tercera transcurrido un semestre de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo para el seguimiento de sus avances y el cumplimiento de las metas de desarrollo territorial; y la cuarta al finalizar el año de

ejecución del Plan Nacional de Desarrollo para la validar la evaluación parcial o final de sus resultados.

En segundo lugar se recomienda que en la mitad del ejercicio del período del Gobierno Nacional o cuando el Consejo Nacional de Planificación lo decida, debería reunirse para aprobar la actualización del Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, al finalizar el período del Gobierno Nacional se reunirá para establecer las condiciones de transición del Plan Nacional de Desarrollo a un nuevo período del Gobierno Nacional.

Como tercera recomendación, el Consejo Nacional de Planificación se reunirá extraordinariamente cuando sea convocado por el Presidente de la República, o pedido por la mitad más uno de sus integrantes, previo el envío a todos sus miembros de una agenda temática que exponga el motivo de la convocatoria extraordinaria.

### **3.1.2 Los Consejos Metropolitanos de Planificación**

Son las instancias del nivel intermedio correspondiente a los distritos metropolitanos en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Aunque su conformación y funciones se deben definir en la ley que regule la planificación nacional, se hacen las siguientes recomendaciones:

- Deben estar presididos por los alcaldes metropolitanos e integrados por al menos tres concejales metropolitanos, una autoridad delegada por cada región, provincia y cantón que lo circundan, una persona delegada por las juntas parroquiales rurales, un delegado del Gobierno Central, un delegado por cada Consejo Nacional para la Igualdad que estén activos en el distrito metropolitano, y dos personas delegadas por el sector privado preferentemente por el empresarial, industrial o agrícola; y finalmente para cumplir con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (artículo 66), estos Consejos estarán integrados por al menos un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía, designados por las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente.
- Los Consejos Metropolitanos de Planificación al ser parte de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos, deben tener sus estatutos propios, sus decisiones son vinculantes en el territorio de los distritos metropolitanos, obligatorias para los gobiernos metropolitanos y referenciales para los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales que están dentro de los distritos metropolitanos.

- Los Consejos Metropolitanos de Planificación son instancias públicas de deliberación, en las que se establecen los acuerdos estratégicos y de integración de los planes, políticas, programas y proyectos de desarrollo territorial del distrito metropolitano. Deberán receptor las diversas iniciativas y propuestas provenientes de la ciudadanía, vecinos, organizaciones sociales, comunidades, comunas, barrios, cámaras, sector privado y demás espacios de participación social. Operan como el mecanismo público de articulación entre los procesos participativos ciudadanos, los planes metropolitanos y las acciones de los gobiernos metropolitanos.

En calidad de instancias metropolitanas del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, deben al menos cumplir con las siguientes funciones:

- Aprobar los Planes Estratégicos de Desarrollo Metropolitano y su actualización, que se ejecutan en los períodos de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos, como instrumentos de orientación de la inversión pública en los distritos.
- Coordinar que los planes de gobierno de los alcaldes metropolitanos sean alineados con la estrategia general para los períodos administrativos de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos.
- Aprobar los planes generales de desarrollo territorial de largo plazo como instrumentos prospectivos que orientan el desarrollo de los distritos metropolitanos.
- Aprobar los planes de uso y ocupación del suelo en los distritos metropolitanos y su actualización, para ejecutarse en los períodos de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos.
- Aprobar los planes maestros sectoriales para la prestación de los servicios públicos en los distritos metropolitanos y su actualización, que se ejecutan en los períodos de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos.
- Establecer los lineamientos y las políticas de planificación que orienten el desarrollo metropolitano en el corto, mediano y largo plazo vinculados al Plan Nacional de Desarrollo.
- Fijar los estándares de calidad, cantidad y efectividad de las políticas públicas de los distritos metropolitanos en los ámbitos del desarrollo y ordenamiento territorial.

- Establecer las políticas de planificación distritales que conecten, integren y complementen los planes, programas y proyectos desconcentrados y descentralizados dentro de los distritos metropolitanos.
- Validar políticamente las metas y resultados alcanzados por los planes distritales metropolitanos anualmente, y establecer los correctivos necesarios en las políticas públicas para optimizar el logro de los objetivos en el distrito metropolitano.
- Documentar todas sus decisiones, resoluciones, aprobaciones y actividades en formatos de texto ágiles y condensados que se ponen a disposición de toda la ciudadanía vía electrónica.

Para su funcionamiento se sugiere una conformación igual a la del Consejo Nacional, por ello se propone que los Consejos Metropolitanos de Planificación se reúnan regularmente convocados por los alcaldes metropolitanos. En la primera reunión conforman los Consejos Metropolitanos de Planificación, aprueban sus estatutos y programan anualmente las acciones que incluyan la aprobación de los planes distritales metropolitanos, los criterios de implementación de las políticas públicas del distrito metropolitano, el seguimiento semestral a la ejecución de los planes distritales metropolitanos, y la evaluación de metas y resultados.

En la mitad del ejercicio del período administrativo de los gobiernos metropolitanos o cuando los Consejos Metropolitanos de Planificación lo decidan, se reunirán para aprobar la actualización de los planes estratégicos de desarrollo metropolitano. Asimismo, al finalizar el período administrativo de los gobiernos metropolitanos se reunirán para establecer las condiciones de transición de los planes estratégicos de desarrollo metropolitano a los nuevos períodos de los gobiernos metropolitanos.

Los Consejos Metropolitanos de Planificación se reunirán extraordinariamente cuando sean convocados por los alcaldes metropolitanos, o por la mitad más uno de sus integrantes, previo el envío a todos sus miembros de una agenda temática que exponga el motivo de la convocatoria extraordinaria.

### **3.1.3 Los Consejos Regionales de Planificación**

Son las instancias del nivel intermedio regional en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, como recomendación:

- Deberán ser presididas por los gobernadores regionales e integradas por al menos tres consejeros regionales, una autoridad en representación de la Función Ejecutiva desconcentrada en la región, los prefectos provinciales, una autoridad electa en representación de los gobiernos autónomos cantonales, una autoridad electa en representación de las juntas parroquiales rurales, una autoridad electa en representación de los distritos especiales cuando se conformen, un representante por cada uno de los Consejos Nacionales para la Igualdad que estén activos en la región, un delegado del sector privado de preferencia del empresarial, industrial o agrícola, y finalmente para cumplir con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (artículo 66), estos consejos estarán integrados por, al menos un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía, designados por las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente.
- Los Consejos Regionales de Planificación son parte del gobierno regional y articulan a la Función Ejecutiva desconcentrada del Estado. Deben tener estatutos propios, y sus decisiones deben ser vinculantes en los territorios de las regiones, obligatorias para el sector público desconcentrado en las regiones, y referenciales para los gobiernos autónomos descentralizados dentro de las regiones.

Los Consejos Regionales de Planificación funcionan como las instancias públicas de deliberación, acuerdos y decisiones estratégicas del desarrollo territorial entre las autoridades gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado de las regiones, que orienten las acciones, programas e intervenciones públicas. Actúan como mecanismos de coordinación territorial entre los mandatos de la planificación nacional, las directrices de desconcentración regional, y los procesos de desarrollo regional y local. En calidad de instancias intermedias del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa deberán:

- Aprobar los planes regionales de desarrollo territorial y su actualización para ejecutarse en los períodos de los gobiernos regionales, como orientación de la inversión pública en las regiones y de los planes cantonales, parroquiales rurales y de distritos especiales.
- Aprobar otros planes estratégicos regionales que tienen políticas vinculantes para el ámbito sectorial y territorial como pueden ser los planes de manejo de cuencas hidrográficas, planes regionales de desarrollo rural, planes regionales de

desarrollo urbano, planes regionales de productividad, planes de corredores ambientales, entre otros.

- Establecer los lineamientos y las políticas de planificación que orienten el desarrollo regional en el corto, mediano y largo plazo, y sus relaciones con el Plan Nacional de Desarrollo.
- Fijar los estándares de calidad, cantidad y efectividad de las políticas públicas regionales en los ámbitos del desarrollo y ordenamiento territorial.
- Establecer las políticas de planificación regionales que conecten y complementen los programas estatales descentralizados, con los planes de los gobiernos autónomos descentralizados dentro de las regiones.
- Validar políticamente las metas y resultados alcanzados por los planes regionales de desarrollo territorial anualmente, y establecer los correctivos necesarios en las políticas públicas para optimizar el logro de los objetivos regionales.
- Facilitar las iniciativas de conformación de las diversas mancomunidades provinciales, cantonales y parroquiales para la integración regional.
- Documentar todas sus decisiones, resoluciones, aprobaciones y actividades en formatos de texto ágiles y condensados que se ponen a disposición de toda la ciudadanía vía electrónica.

Siguiendo en la línea de análisis, los Consejos Regionales de Planificación deben reunirse regularmente convocados por los gobernadores regionales, conforme el dinamismo del proceso de construcción de regiones, la progresiva desconcentración de la Función Ejecutiva y la asunción de competencias descentralizadas por parte de los gobiernos autónomos en cada una de las regiones. En la primera reunión conformarán los Consejos Regionales de Planificación, aprobarán sus estatutos y harán la programación anual de las acciones que incluyan la aprobación de los planes regionales de desarrollo territorial, los criterios de implementación de las políticas públicas regionales, el seguimiento semestral a la ejecución de los planes regionales de desarrollo territorial, y la evaluación de metas y resultados.

En la mitad del ejercicio del período administrativo de los gobiernos regionales o cuando los Consejos Regionales de Planificación lo decidan, se reunirán para aprobar la actualización de los planes regionales de desarrollo territorial. Asimismo, al finalizar el período administrativo de los gobiernos regionales, se reunirán los Consejos

Regionales de Planificación para establecer las condiciones de transición de los planes regionales de desarrollo territorial a nuevos períodos de los gobiernos regionales.

Los Consejos Regionales de Planificación pueden reunirse extraordinariamente cuando sean convocados por los gobernadores regionales, o por la mitad más uno de sus integrantes, previo el envío a todos sus miembros de una agenda temática que exponga el motivo de la convocatoria extraordinaria.

### **3.1.4 Los Consejos Provinciales de Planificación**

Son las instancias de nivel intermedio provincial establecidas en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, en su conformación deberán estar presididas por los prefectos provinciales; y como recomendación respecto a su integración: por una autoridad delegada del gobierno regional, una autoridad designada en representación de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales, una autoridad designada en representación de las juntas parroquiales rurales, una autoridad delegada de los distritos especiales cuando se conformen, un delegado por la asamblea provincial, un delegado por cada uno de los Consejos Nacionales para la Igualdad activos en la provincia, un delegado del sector privado preferentemente empresarial, industrial o agrícola, y finalmente para cumplir con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (artículo 66), estos consejos estarán integrados por, al menos un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía, designados por las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente.

Los Consejos Provinciales de Planificación son parte de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, deben tener con sus propios estatutos y sus decisiones son vinculantes en los territorios provinciales, y obligatorias para los gobiernos provinciales, y referenciales para los gobiernos autónomos descentralizados cantonales y parroquiales rurales dentro de las provincias.

Los Consejos Provinciales de Planificación se consolidan como instancias públicas de deliberación, para establecer los acuerdos estratégicos y de integración de los planes, políticas, programas y proyectos de desarrollo territorial de los cantones y parroquias rurales en las provincias. Estarán abiertos a receptar las diversas iniciativas y propuestas de desarrollo territorial provenientes de la ciudadanía, organizaciones sociales, comunidades, y de los diversos espacios de participación social existentes en las provincias; por lo que deben como el mecanismo de articulación entre los procesos



participativos ciudadanos, los planes cantonales y parroquiales rurales y las acciones de los gobiernos provinciales.

En calidad de instancias provinciales del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, a mi criterio deberán al menos cumplir con las siguientes funciones:

- Aprobar los planes provinciales de desarrollo territorial y su actualización, para ejecutarse en los períodos de los gobiernos provinciales como orientación de la inversión pública en las provincias, y en calidad de instrumentos del desarrollo regional en las provincias.
- Aprobar otros planes estratégicos provinciales que contengan políticas vinculantes en el ámbito sectorial y territorial, como pueden ser los planes de manejo de cuencas hidrográficas, planes provinciales de desarrollo rural, planes provinciales de desarrollo urbano, planes provinciales de productividad, planes de corredores ambientales, entre otros.
- Establecer los lineamientos y las políticas de planificación que orienten el desarrollo provincial en el corto, mediano y largo plazo vinculados al plan de desarrollo territorial regional respectivo, y estableciendo las articulaciones con el Plan Nacional de Desarrollo.
- Fijar los estándares de calidad, cantidad y efectividad de las políticas públicas provinciales en los ámbitos del desarrollo y ordenamiento territorial.
- Establecer las políticas de planificación provinciales que conecten, integren y complementen los planes, políticas, programas y proyectos desconcentrados con los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales y de las juntas parroquias rurales dentro de las provincias.
- Facilitar las iniciativas de conformación de las diversas mancomunidades cantonales y de las parroquias rurales para la integración provincial y regional.
- Documentar todas sus decisiones, resoluciones, aprobaciones y actividades en formatos de texto ágiles y condensados que se ponen a disposición de toda la ciudadanía vía electrónica.

Los Consejos Provinciales de Planificación de igual manera que las propuestas anteriores, deben reunirse regularmente convocados por los prefectos provinciales. En la primera reunión conformarán los Consejos Provinciales de Planificación, aprobarán sus estatutos y realizarán la programación anual de las acciones que incluyan la aprobación de los planes provinciales de desarrollo territorial, los criterios de

implementación de las políticas públicas provinciales, el seguimiento semestral a la ejecución de los planes provinciales de desarrollo territorial, y la evaluación de metas y resultados.

En la mitad del ejercicio del período administrativo de los gobiernos provinciales o cuando los consejos provinciales de planificación lo decidan, se reunirán para aprobar la actualización de los planes provinciales de desarrollo territorial. Al finalizar el período administrativo de los gobiernos provinciales se reunirán para establecer las condiciones de transición de los planes provinciales de desarrollo territorial a los nuevos períodos de los gobiernos provinciales.

Los Consejos Provinciales de Planificación se reunirán extraordinariamente cuando sean convocados por los prefectos provinciales, o por la mitad más uno de sus integrantes, previo el envío a todos sus miembros de una agenda temática que exponga el motivo de la convocatoria extraordinaria.

### **3.1.5 Los Consejos Cantonales de Planificación**

Son las instancias del nivel local cantonal en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, para guardar coherencia con la propuestas anteriores, deberán estar presididos por los alcaldes cantonales respectivos e integrados por al menos tres concejales municipales, una autoridad en representación de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, una autoridad representante de los distritos especiales cuando se conformen, un delegado de la asamblea cantonal, una persona delegada por cada Consejo Nacional para la Igualdad que estén activos en el cantón, un delegado del sector privado preferentemente empresarial, industrial o agrícola, y finalmente para cumplir con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (artículo 66), estos consejos estarán integrados por, al menos un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía, designados por las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente.

Es fundamental asegurar que en todos los Consejos de Planificación Cantonal haya proporcionalidad en la representación entre la población urbana y rural del cantón.

Los Consejos Cantonales de Planificación son parte de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales, deberán contar con sus propios estatutos, sus decisiones son vinculantes en los territorios cantonales, obligatorios para los gobiernos municipales y referenciales para los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales dentro de los cantones.

Los Consejos Cantonales de Planificación establecen los acuerdos estratégicos y de integración de los planes, políticas, programas y proyectos de desarrollo territorial de los cantones. Deberán receptar las diversas iniciativas y propuestas de desarrollo territorial provenientes de la ciudadanía, organizaciones sociales, comunidades y de los diversos espacios de participación social existentes en los cantones. Operarán como el mecanismo público de articulación entre los procesos participativos ciudadanos, los planes cantonales y parroquiales rurales, y las acciones de los gobiernos municipales.

A mi criterio, estas instancias cantonales del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, deberán:

- Aprobar los planes cantonales de desarrollo territorial y su actualización, para ejecutarse en los períodos de los gobiernos municipales como instrumentos de orientación de la inversión pública en los cantones.
- Aprobar los planes de desarrollo urbano y su actualización como instrumentos de manejo del sistema de asentamientos humanos y ciudades en los cantones, estableciendo las directrices de crecimiento, expansión y dotación de los servicios urbanos.
- Aprobar los planes y proyectos sectoriales de prestación de servicios públicos en las áreas urbanas.
- Establecer los lineamientos y las políticas de planificación que orienten el desarrollo cantonal en el corto, mediano y largo plazo vinculados al plan de desarrollo territorial provincial respectivo, y estableciendo las articulaciones con el Plan Nacional de Desarrollo.
- Fijar los estándares de calidad, cantidad y efectividad de las políticas públicas cantonales en los ámbitos del desarrollo y ordenamiento territorial.
- Establecer las políticas de planificación cantonales que conecten, integren y complementen los planes, programas y proyectos descentralizados dentro de los cantones.
- Validar políticamente las metas y resultados alcanzados por los planes cantonales de desarrollo territorial anualmente, y establecer los correctivos necesarios en las políticas públicas para optimizar el logro de los objetivos cantonales.
- Facilitar las iniciativas de conformación de las diversas mancomunidades cantonales y de las parroquias rurales para la integración regional.

- Documentar todas sus decisiones, resoluciones, aprobaciones y actividades en formatos de texto ágiles y condensados que se ponen a disposición de toda la ciudadanía vía electrónica.

Se siguiere su reunión regularmente convocados por los alcaldes. En la primera reunión conformarán los Consejos Cantonales de Planificación, aprobarán sus estatutos y harán la programación anual de las acciones que incluyan la aprobación de los planes cantonales de desarrollo territorial, los criterios de implementación de las políticas públicas cantonales, el seguimiento semestral a la ejecución de los planes cantonales de desarrollo territorial, y la evaluación de metas y resultados.

En la mitad del ejercicio del período administrativo de los gobiernos cantonales o cuando los Consejos Cantonales de Planificación lo decidan, deberán aprobar la actualización de los planes cantonales de desarrollo territorial. Asimismo, al finalizar el período administrativo de los gobiernos cantonales se reunirán para establecer las condiciones de transición de los planes cantonales de desarrollo territorial a los nuevos períodos de gestión.

Los Consejos Cantonales de Planificación se reunirán extraordinariamente cuando sean convocados por los alcaldes, o por la mitad más uno de sus integrantes, previo el envío a todos sus miembros de una agenda temática que exponga el motivo de la convocatoria extraordinaria.

### **3.1.6 Los Consejos Parroquiales Rurales de Planificación**

Son las instancias del nivel local correspondiente a las parroquias rurales en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, que estarán presididas por los presidentes de las juntas parroquiales rurales e integrados por los miembros de las juntas parroquiales rurales, y para cumplir con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (artículo 66), estos consejos estarán integrados por al menos un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía, designados por las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente.

Los Consejos Parroquiales Rurales de Planificación son parte de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, deben tener sus propios estatutos, sus decisiones son vinculantes en los territorios de las parroquias rurales y obligatorias para las juntas parroquiales rurales.

Los Consejos Parroquiales Rurales de Planificación funcionarían como las instancias públicas de deliberación, en las que se establecen los acuerdos estratégicos

para la implementación de los planes de desarrollo territorial en las parroquias rurales. Estarán abiertos a recibir las diversas iniciativas y propuestas de desarrollo territorial provenientes de la ciudadanía, organizaciones sociales, comunidades y de los diversos espacios de participación social existentes en las parroquias rurales. Operarán como el mecanismo público de articulación entre los procesos participativos ciudadanos, los planes parroquiales rurales, y las acciones de las juntas parroquiales rurales.

En calidad de instancias parroquiales rurales del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, se recomienda:

- Aprobar los planes de desarrollo territorial de las parroquias rurales y su actualización, para ejecutarse en los períodos de las juntas parroquiales rurales como instrumentos de orientación de la inversión pública en las parroquias rurales.
- Establecer los lineamientos y las políticas de planificación que orienten el desarrollo de las parroquias rurales en el corto, mediano y largo plazo vinculados al plan de desarrollo territorial cantonal respectivo, y estableciendo las articulaciones con el Plan Nacional de Desarrollo.
- Fijar los estándares de calidad, cantidad y efectividad de las políticas públicas de las parroquias rurales en los ámbitos del desarrollo y ordenamiento territorial.
- Validar políticamente las metas y resultados alcanzados por sus planes de desarrollo territorial anualmente, y establecer los correctivos necesarios en las políticas públicas para optimizar el logro de los objetivos del desarrollo territorial en las parroquias rurales.
- Facilitar las iniciativas de conformación de las diversas mancomunidades de las parroquias rurales para la integración territorial.
- Documentar todas sus decisiones, resoluciones, aprobaciones y actividades en formatos de texto ágil y condensado que se ponen a disposición de toda la ciudadanía.

Los Consejos Parroquiales Rurales de Planificación deberán ser convocados regularmente por los presidentes de las juntas parroquiales rurales. En la primera reunión conformarán los Consejos Parroquiales Rurales de Planificación, aprobarán sus estatutos y harán la programación anual de las acciones que incluyan la aprobación de los planes de desarrollo territorial de las parroquias rurales, los criterios de implementación de las políticas públicas, el seguimiento semestral a la ejecución de los planes, y la evaluación de metas y resultados.

En la mitad del ejercicio del período administrativo de los juntas parroquiales rurales o cuando los Consejos Parroquiales Rurales de Planificación lo decidan, se reunirán para aprobar la actualización de sus planes de desarrollo territorial. Luego de cada período administrativo, las juntas se reunirán para establecer las condiciones de transición de los planes de desarrollo territorial a los nuevos períodos de los gobiernos parroquiales rurales.

Los Consejos Parroquiales Rurales de Planificación se reunirán extraordinariamente cuando sean convocados por los presidentes de las juntas parroquiales rurales, o por la mitad más uno de sus integrantes, previo el envío a todos sus miembros de una agenda temática que exponga el motivo de la convocatoria extraordinaria.

### **3.2 Estructura Operativa del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa**

La puesta en marcha del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, se realiza a través de los Consejos de Planificación que funcionan como instancias de decisión y acuerdos públicos, apoyados a su vez, en las instituciones con capacidad operativa de planificación del sector público que ejecutan las competencias de planificación del desarrollo territorial.

La planificación pública requiere de una estructura organizacional de alcance nacional y con presencia en cada nivel de la organización territorial del Estado, con potencial operativo para aplicar y desarrollar el enfoque, procedimientos, instrumentos y pautas colaborativas en contextos dinámicos de participación ciudadana, ejerciendo liderazgos públicos que potencien las libertades individuales y colectivas que generan los procesos de planificación participativa.

#### **3.2.1 La red operativa de planificación**

La estructura institucional donde se ejerce el liderazgo técnico en la planificación, está conformada por las entidades con funciones estratégicas del sector público nacional que intervienen en la planificación y coordinación técnica, conformando una red de planificación pública de cobertura nacional.

La estructura institucional de esta red estratégica presidida por los Consejos de Planificación, está conformada por cuatro tipos de entidades:

- I. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y su aparato desconcentrado en zonas;
- II. Las secretarías técnicas de los ministerios de coordinación que cumplen funciones operativas de coordinación intersectorial;
- III. Las coordinaciones generales de planificación en los ministerios sectoriales que ejecutan los mandatos del Consejo Nacional de Planificación en coordinación con las orientaciones técnicas de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, facilitan los procesos de planificación participativos en su ámbito específico, y apoyan técnicamente la ejecución de las políticas públicas del Plan Nacional de Desarrollo que corresponden al ámbito de su respectivo ministerio, y;
- IV. Las direcciones de planificación o su equivalente en los gobiernos autónomos descentralizados que apoyan técnicamente el funcionamiento de sus respectivos Consejos de Planificación, al igual que coordinan técnicamente los procesos de planificación participativa para la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo territorial, en interacción con las asambleas territoriales y las múltiples iniciativas de participación ciudadana en las localidades.

### **3.2.2 Funciones de la red operativa de planificación**

La implementación exitosa de la planificación participativa, está en correlación directa con una cultura organizacional y el ámbito de desempeño de los funcionarios públicos. Las entidades que conforman la red operativa de planificación, requieren adentrarse en una nueva cultura organizacional pública orientada por resultados, que amplíe las formas de comunicación entre los funcionarios públicos, las autoridades gubernamentales y la ciudadanía; que aplique un sistema de incentivos para que los funcionarios se fijen normas de desempeño y las cumplan; y que establezca mecanismos de reconocimiento de las contribuciones y aportes de los funcionarios públicos a los procesos de planificación participativa.

Adoptando este enfoque las coordinaciones generales de planificación de los ministerios y las direcciones de planificación de los institutos y gobiernos autónomos descentralizados, deben cumplir las siguientes funciones de planificación participativa en sus respectivos niveles territoriales y ámbitos de acción pública.

1. La función de soporte técnico del ciclo de planificación participativa del desarrollo territorial se hará en cuatro ámbitos: i) el apoyo técnico a la formulación de

planes, políticas, programas y proyectos de su sector en vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo; ii) el apoyo técnico para la gestión por resultados durante la implementación de los planes de desarrollo territorial; y, iii) el apoyo técnico en la facilitación de los procesos participativos de planificación con todos los actores públicos, privados y sociales.

2. La función de articulación sectorial es la coordinación operativa para mantener el flujo de relaciones y competencias concurrentes, entre los planes sectoriales ministeriales y el Plan Nacional de Desarrollo.

3. La función de conexión territorial por la cual se asegura que las formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo esté articulada en el sistema de planificación en cascada con los planes de desarrollo territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, en dos ámbitos: i) la observancia a la jerarquía entre los planes del ámbito superior respecto del inferior, velando por su complementaridad; y, ii) que los procesos de participación ciudadana fluyan de abajo hacia arriba y nutran los contenido de los respectivos planes.

### **3.3 Flujo operativo del Sistema**

En el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa los procesos funcionales y los procedimientos operativos de planificación del desarrollo territorial, se articulan conforme a los niveles de la organización territorial del Estado ecuatoriano y la estructura funcional del Gobierno Central, destacándose cinco flujos.

El primer flujo de relaciones corresponde a la articulación general del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, que organizado en Consejos de Planificación en cada nivel territorial reconoce la primacía del Consejo Nacional como el ente rector del sistema, mientras los demás consejos mantienen autonomía como ámbitos de aprobación de planes y políticas.

El segundo flujo de relaciones corresponde a la articulación del Plan Nacional de Desarrollo, aprobado por el Consejo Nacional de Planificación, que establece vínculos estratégicos y orientadores con cada uno los planes de desarrollo territorial en las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, así como los nexos operativos con los respectivos gobiernos autónomos descentralizados durante la ejecución intermedia y local de los planes.

El tercer flujo de relaciones operativas corresponde al vínculo planificación y presupuesto. El Plan Nacional de Desarrollo al que están articulados los planes



sectoriales con sus proyectos de inversión, es el referente para la programación presupuestaria cuatrienal y la formulación del presupuesto anual, sobre la base del cual se establecen los respectivos planes operativos anuales y los planes anuales de inversión de todas las entidades del sector público, apoyados por el Ministerio de Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en la programación y ejecución de la inversión pública.

El cuarto flujo de relaciones operativas tiene que ver con la ejecución en el nivel nacional del Plan Nacional de Desarrollo, que se implementa a través de los ministerios ejecutores en vinculación con las agendas sectoriales que fijan las prioridades operativas por medio de los ministerios coordinadores.

El quinto flujo de relaciones muestra el rol de coordinación técnica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, funcionando como la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación, ejerciendo el liderazgo en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, en el apoyo a la programación cuatrienal y el presupuesto anual, en el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, estimulando la articulación del Plan Nacional de Desarrollo con los planes de desarrollo territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, y retroalimentando el funcionamiento del sistema.

### **3.4 El rol de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo**

#### **3.4.1 Análisis normativo del rol de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo**

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1372 de 12 de febrero de 2004 se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, como organismo técnico responsable de la planificación nacional, fusionando la ex Oficina Nacional de Planificación y la Secretaría de Diálogo Social y Planificación.

Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo No. 103, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 26 de 22 de febrero de 2007, se fusionó el Consejo Nacional de Modernización del Estado y la Secretaria Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, por tanto todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones ejercidas por ellas, pasaron a ser ejercidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Con este antecedente, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo asume la rectoría de los procesos de modernización y demás funciones establecidas en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada; y adicionalmente, le compete la articulación de las políticas públicas para dar cumplimiento a las metas y objetivos del milenio definidas por la Organización de las Naciones Unidas.

Por su parte, la actual Constitución en el artículo 279 establece que la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa tiene la **misión de coordinar dicho Sistema**; es decir que esta Secretaría Técnica es del Sistema y no del Consejo de Planificación; en este punto vale citar el criterio opuesto del Doctor José Suing, quien indica que la Secretaria Técnica tiene la **función de coordinadora del Consejo** y añade que: “se necesita de una ley que desarrolle los contenidos constitucionales, tales como el alcance del papel de coordinador del Consejo”<sup>137</sup>; adicionalmente, en esta misma línea la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en el artículo 48 determina textualmente que: “El Consejo Nacional de Planificación, **a través de su Secretaría Técnica** convocará a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.”

La calidad que ostente la Secretaría Técnica referida, deberá definirse en la ley que regule el Sistema de Planificación, y determinar claramente si la Secretaría Técnica es el del Sistema o del Consejo.

En este sentido, el Decreto Ejecutivo No. 1577 definió que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, hará las veces de Secretaría Técnica **del Sistema** y que además de ejercer las competencias establecidas en las leyes, reglamentos y otros instrumentos, ejercerá las siguientes:

- a) Realizar el seguimiento al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Apoyar técnicamente en la elaboración de proyectos de ley y demás instrumentos normativos, vinculados al desarrollo nacional.
- c) Formular, promover, impulsar y monitorear los procesos de desconcentración y descentralización de competencias y funciones de los organismos y entidades del Ejecutivo.

---

<sup>137</sup> José Suing Nagua, *El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*, en: Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini comp., *La Nueva Constitución en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, pág. 394.

- d) Emitir informe previo la creación, reorganización, fusión y supresión de organismos y entidades públicas del Ejecutivo.
- e) Dictaminar sobre la creación de universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores, tecnológicos y pedagógicos.
- f) Capacitar a las unidades de planificación del Ejecutivo y de los gobiernos autónomos descentralizados sobre la gestión integral de la planificación.

En su calidad de Secretaria Técnica del Sistema, tiene como misión administrar y coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa a nivel sectorial y territorial, estableciendo objetivos y políticas nacionales de planificación sustentadas en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación; orientando la inversión pública; promoviendo una reforma sostenida, integral y democrática del Estado, a través de una activa participación ciudadana que contribuya a una gestión pública transparente y eficiente que impulse el desarrollo humano sostenible.

A mi criterio, luego de ver las amplias competencias de esta Secretaría de Estado, el Gobierno actual se ha propuesto devolver las funciones claves al Estado, mediante un redimensionamiento de esta entidad.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo deberá cumplir con una planificación incluyente en los territorios mediante la desconcentración, la descentralización y la participación ciudadana, en relación a este punto citamos el artículo 51 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que establece:

“Convocatoria a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.- Será convocada por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación, al menos dos veces por año: al momento de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en la evaluación del cumplimiento de éste. Podrá auto convocarse si así lo requiriere, por pedido de la mayoría simple de sus integrantes.”

Actualmente, impulsa la discusión de temas sustanciales para el cambio de modelo de desarrollo: educación superior, ciencia y tecnología, seguridad social, reforma democrática del Estado, reorganización territorial, Sistema Nacional de Planificación. Los Planes Nacionales de Desarrollo 2007 - 2010 y 2009 - 2013 son los principales logros de la actual administración de Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, y ahora está en proceso de generación de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2022, que trazará la ruta del país a largo plazo.

Con este propósito, el diseño institucional de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo se fundamenta en un ciclo que parte de la generación de información para conocer la realidad nacional y territorial, y permitir de esta manera que la formulación de políticas públicas sea operativa a través de la inversión pública monitoreada y evaluada de manera permanente. A su vez la reforma democrática del Estado permite repensar la estructura del Estado que responda a una visión del desarrollo nacional planteada desde la planificación.

### **3.4.2 El Subsistema de Planificación**

Comprende el conjunto de normas, métodos, estándares, procedimientos y herramientas del sector público para el ejercicio de la planificación como instrumento de gobierno. Su propósito es lograr un equilibrio dinámico entre la perspectiva estratégica de mediano y largo plazo, y la gestión operativa de carácter táctico en la acción gubernamental de corto plazo, por medio de la síntesis entre la formulación y la gestión por resultados que ayuda a vincular en los niveles de gobierno las políticas de desarrollo territorial.

El Subsistema de Planificación tiene la función de coordinar el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, a través del ciclo de planificación de las políticas públicas del Gobierno Central, en los ámbitos nacional y subnacional, para lo cual provee los métodos, instrumentos y técnicas de planificación del desarrollo territorial, asegurando su complementaridad y articulación en los diferentes niveles territoriales, así como en el nivel nacional y sectorial.

El Subsistema de Planificación diferencia dos tipos de coordinación: política y técnica.<sup>138</sup>

La coordinación política integra el cumplimiento de los objetivos nacionales y los resultados del conjunto de las entidades sectoriales, con las decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión y con una clara perspectiva de políticas públicas de Estado de mediano y largo plazo. La coordinación técnica, en cambio, compatibiliza los

---

<sup>138</sup> El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en su libro *Discusiones sobre Planificación*, México, Siglo XXI Editores S.A de C.V., Edición 20. 2006, pág. 7, establece el criterio que "...las tareas de los organismos de planificación, en América Latina principalmente, se han limitado durante varios años a los aspectos técnicos mencionados, no debieran quedarse en ese plano. Como ya se ha empezado a observar en muchos países desde fines de la última década, parte fundamental de la actividad planificadora debe ser una labor de promoción y asesoría destinada a obtener que los órganos ejecutivos adopten las decisiones y lleven a cabo las acciones y actividades que permitan la realización de los planes en la práctica."

programas y proyectos gubernamentales evitando duplicidades, superposiciones y choques de competencias y funciones en la gestión pública por resultados.

Son atribuciones del Subsistema de Planificación las siguientes:

- Dirigir, articular y coordinar el proceso de fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con enfoque territorial y participativo.
- Coordinar e impulsar el proceso de elaboración de instrumentos de planificación de mediano y largo plazo, los actos administrativos pertinentes y facilitar su implementación en todos los niveles de gobierno.
- Definir, coordinar y articular las políticas de asignación de presupuesto para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y operación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
- Articular, armonizar, procesar y coordinar los procesos de formulación de políticas públicas articuladas a los objetivos y metas definidos a nivel nacional.
- Formular, dirigir, articular y coordinar la política de planificación física y ordenamiento territorial a nivel nacional.
- Coordinar con las coordinaciones generales de planificación de los ministerios y secretarías de la Función Ejecutiva, la planificación institucional de conformidad con los lineamientos metodológicos.<sup>139</sup>

### **3.4.3 El Subsistema Nacional de Inversión Pública**

Coincidiendo con la propuesta realizada por Gonzalo Martner que establece en general que la aplicación del presupuesto por programas, es preciso que las oficinas de presupuesto cambien su actitud pasiva, en una dinámica de acción del trabajo planificado en todos los niveles de la organización pública, presionando a los entes planificadores para que den las orientaciones de largo y mediano plazo, y a las unidades administrativas para que preparen los programas de acción en base a dichas orientaciones.<sup>140</sup>

En complemento, la Constitución establece el carácter mandatario de la planificación sobre el presupuesto, adicionalmente a través de Decreto Ejecutivo No. 812, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 243 de 02 de enero de 2008, se expiden las Reformas a los Reglamentos que regulan el ciclo de aprobación de los

---

<sup>139</sup> Decreto Ejecutivo 1011-A de 9 de abril de 2008.

<sup>140</sup> (G. Martner, *Planificación y Presupuesto por Programas*, pág. 26.)

proyectos de inversión pública, mediante el cual se establece la obligatoriedad de que la inversión pública obedezca al criterio de planificación, para de esa manera articularla con las necesidades y requerimientos reales del país, de igual manera se estableció que las competencias, atribuciones y funciones de la Subsecretaría de Programación de la Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, determinadas a través de decretos ejecutivos o reglamentos de igual o menor jerarquía pasan a ser ejercidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.<sup>141</sup>

Con este antecedente normativo, considero que el Subsistema de Inversión Pública es un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos del sector público que ejecutan inversión pública, mediante los cuales se preparan, evalúan, priorizan, financian, dan seguimiento y ejecutan los proyectos de inversión pública en el marco de las planes, políticas, programas y proyectos del desarrollo territorial del país.

Su propósito es coordinar y normar el proceso de inversión pública de manera que contribuya en forma efectiva y eficiente al desarrollo económico, social y ambiental nacional, desde un punto de vista integral y participativo, en atención a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

El manejo territorial de la inversión pública está orientado a compaginar las acciones que se realizan en la inversión pública tanto con la planificación territorial como con el desarrollo territorial, de manera que se corrijan las disparidades territoriales y se promuevan procesos de concertación locales e intermedios con el Estado.

En lo que respecta a la dimensión temporal, el Subsistema Nacional de Inversión Pública debe incorporar unas visiones cuatrienales y anuales, debido a que los planes de inversión son cuatrienales y anuales. La expresión financiera de los planes cuatrienales permite la certificación presupuestaria plurianual para facilitar la continuidad de la ejecución de la inversión pública, y deberán formularse y actualizarse en concordancia con la programación presupuestaria cuatrienal. La expresión financiera de cada plan anual de inversiones es el respectivo presupuesto anual de inversión. Esta visión permite compatibilizar el Plan Nacional de Desarrollo con los elementos presupuestarios, a través de un presupuesto cuatrienal o anual de inversión pública.

El Subsistema de Inversión Pública tendrá como misión:

---

<sup>141</sup> Gonzalo Martner, *Planificación y Presupuesto por Programas*, Siglo XXI Editores S.A. Edición 22, Argentina. 2004. Pág. 68, establece que: "...para la aplicación del presupuesto por programas lo más importante no radica en la ubicación de la oficina central, sino en su eficiencia y en su integración efectiva al proceso de planificación."

- Definir y coordinar los procesos e instrumentos de inversión pública en función de las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Administrar el Inventario Nacional de Proyectos de Inversión Pública.
- Articular y coordinar las iniciativas de pre-inversión e inversión pública en función de los planes definidos a nivel nacional, regional, seccional e institucional.
- Establecer los requerimientos presupuestarios de inversión pública, los procedimientos para sus modificaciones, con base a las estimaciones presupuestarias del Ministerio de Finanzas.
- Definir lineamientos, criterios y elaborar los planes de inversión pública y someterlos a conocimiento y aprobación del Secretario Nacional.
- Articular la cooperación internacional al Sistema Nacional de Inversión Pública.

#### **3.4.4 El Subsistema Nacional de Gestión Pública y Participación Ciudadana**

Es el conjunto de instancias públicas y métodos participativos que incorporan de manera permanente la colaboración de las personas, comunas, comunidades, anejos, barrios y parroquias urbanas como unidades de participación en la planificación y en la definición y actualización de los propósitos y objetivos de desarrollo territorial del país, expresados en los planes, políticas, programas y proyectos de carácter nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural.

Su finalidad es facilitar que la formulación de las políticas públicas se realice conjuntamente entre los gobernantes y la ciudadanía, tanto en el ámbito sectorial del Gobierno Nacional, cuanto en los gobiernos autónomos descentralizados, por medio de la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en los Consejos de Planificación respectivos, con la intervención de los Consejos Nacionales para la Igualdad y los Consejos Consultivos.

Provee los dispositivos de participación ciudadana para el ciclo de las políticas públicas, como son las veedurías ciudadanas y los mecanismos de seguimiento y evaluación participativa, como parte de una gestión pública incluyente que conecta al Estado con la sociedad como condición para la co-gestión de las políticas públicas.

Entre sus atribuciones encontramos:

- Impulsar el proceso de desconcentración y descentralización del Estado.
- Diseño e implementación del proceso de rediseño institucional del Ejecutivo.

- Establecer principios, metodologías y herramientas participativas, con el objeto de incorporar mecanismos de planificación participativa, veeduría y rendición de cuentas sobre las políticas y la gestión pública del Gobierno Central y los gobiernos autónomos descentralizados.
- Coordinar y apoyar los procesos de innovación del sector público, sus empresas y áreas estratégicas.
- Reorganizar, simplificar, hacer más eficaz y transparente la administración pública, desarrollando mecanismos que permitan el uso de las tecnologías modernas de información y comunicación.
- Coordinar los proyectos y programas relacionados con la reforma del Estado y la innovación del sector público, sus empresas y áreas estratégicas.

En lo referente a la modernización, reforma e innovación del Estado, este tema es crucial en regímenes democráticos cuyas funciones básicas son la provisión de bienes públicos, la administración de los grandes desequilibrios y la acumulación de capital social, físico y humano; en segundo lugar, la armonización, mediante la regulación gubernamental y la gestión estratégica del Estado para orientar dinamizar el desarrollo nacional.

### **3.4.5 El Subsistema de Información e Investigación**

Es fundamental establecer que conforme el autor Arturo Nuñez del Prado Benavente: “Tomar decisiones racionales supone disponer de informaciones fieles, en cantidad suficiente, y con la oportunidad debida. Las decisiones erróneas se deben tanto a la falta de información como a deficientes evaluaciones de éstas.”<sup>142</sup> A criterio del ILPES: “Las deficiencias de información complican las tareas planificadoras y tienden a llevar a las oficinas de planificación a esfuerzos esporádicos extraordinarios, en desmedro de funciones que deben ser continuas y programadas.”<sup>143</sup>

A mi criterio, constituye un conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información. Sus características, funciones, fuentes, derechos y responsabilidades asociadas a la provisión y uso de la información serán regulados por la Constitución,

---

<sup>142</sup> Arturo Nuñez del Prado Benavente, *Estadística Básica para la Planificación*, México, Siglo XXI Editores S.A de C.V., 1992, pág. 9.

<sup>143</sup> Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. *Discusiones sobre Planificación*, México, XXI Editores S.A de C.V. Edición 20, 2006, pág. 48.



por las resoluciones que dicte el Consejo Nacional de Planificación y demás normas aplicables.

El propósito del Subsistema de Información e Investigación es proporcionar los insumos de información necesarios para todas las fases del ciclo de la planificación y todas las acciones públicas que de ella se derivan. Es importante que la información para la construcción de las políticas públicas sea de libre acceso tanto para las personas naturales como para las personas jurídicas públicas y privadas, en base al principio de publicidad y transparencia, salvo en los casos que señale la Constitución y la ley.

Vale señalar que la Subsecretaría de Información e Investigación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, está trabajando actualmente en la cartografía del territorio nacional, a fin de cumplir lo dispuesto en la Disposición Transitoria Décimo Séptima de la Constitución, que determina:

“El Estado central, dentro del plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución, financiará y, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, elaborará la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de los catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los procesos de planificación territorial, en todos los niveles establecidos en esta Constitución.”

### **3.4.6 El Subsistema de Seguimiento y Evaluación**

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá establece que: “La forma como se vinculan la planificación, el seguimiento y la evaluación, tiene consecuencias importantes para el desarrollo. En un enfoque orientado hacia el proyecto, la planificación, el seguimiento y la evaluación se vuelve parte de un proceso en marcha que permite el aprendizaje permanente.”<sup>144</sup>

Para Sánchez Alvabera: “Evaluación es darle sentido a los resultados obtenidos de la medición o, en otras palabras, interpretar el significado de los resultados, para obtener lecciones, y acumular conocimiento.”<sup>145</sup>

A mi criterio, el seguimiento y la evaluación tienen por fin verificar los resultados e impactos de las políticas y acciones públicas y retroalimentar el ciclo general de la planificación, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, debiendo aplicar de manera obligatoria mecanismos de

---

<sup>144</sup> Marisol Estrella, edit., *Aprender del Cambio, Temas y experiencias en seguimiento y evaluación participativos*, México, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá, Editorial Plaza y Valdés, 2003, pág. 146.

<sup>145</sup> Fernando Sánchez Alvabera, *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, 2003, pág. 37.

evaluación. La Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, deberá definir los tipos, metodologías, los procedimientos, plazos e instrumentos necesarios para su aplicación. El resultado de las evaluaciones deberá considerarse obligatoriamente para la formulación de futuras políticas y acciones públicas.

Adicionalmente, se podrá establecer instancias y mecanismos participativos de conformidad con las disposiciones de la Constitución y la ley.

El Subsistema de Seguimiento y Evaluación debe realizar el seguimiento semestral, anual y bienal de las políticas, programas y proyectos públicos, enfatizando en el vínculo planificación y presupuesto, seguimiento a las asignaciones presupuestarias de las políticas, programas y proyectos y su inversión en el territorio, midiendo el avance de las metas de desarrollo. De igual manera, reporta los avances en la gestión pública y el logro de resultados del Plan Nacional de Desarrollo.

El Subsistema de Seguimiento y Evaluación tiene como misión:

- Promover la participación ciudadana en los procesos de seguimiento y evaluación.
- Coordinar el monitoreo y evaluación al Plan Nacional de Desarrollo en el mediano y largo plazo.
- Remitir a las instituciones las observaciones que existieran a los informes de seguimiento presentados.
  - Definir metodologías para realizar evaluaciones de procesos.
- Retroalimentar con la información del seguimiento y las evaluaciones la toma de decisiones de política pública.
- Socializar los avances de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo a las veedurías ciudadanas y organizaciones sociales.

### **3.5 Relaciones del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con las Funciones del Estado**

La planificación se asume como competencia del Gobierno Nacional en conexión con los gobiernos autónomos descentralizados, que sirve para llevar adelante un proceso de transformación, y su influencia se circunscribe al ámbito de la Función Ejecutiva. No obstante, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa mantiene relaciones estructurales con las otras funciones del Estado en el siguiente orden:

**Función Electoral** Mientras la planificación fija metodológicamente los mínimos contenidos del plan de Gobierno, la Función Electoral los institucionaliza con el voto ciudadano, lo que da inicio al ciclo de planificación. En este sentido podemos citar a Luis Lira que concluye:

“En regímenes democráticos el proceso decisorio se inicia con un proyecto político que se somete a consideración de la ciudadanía. Las fuerzas políticas que impulsan el proyecto político favorecido en las urnas, deben luego conformar una agenda legislativa y operacional en función de los acuerdos con la oposición lo que torna poco pertinente el instrumento plan-libro en el ámbito nacional.”<sup>146</sup>

Con los planes de gobierno de las autoridades electas, se inicia el ciclo de la planificación, como ya se estudió anteriormente en el ciclo de la planificación. La relación entre el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y la Función Electoral se sintetiza, en que el Sistema norma los mínimos contenidos de las propuestas de gobierno sometidas al voto ciudadano, los que sin ser formatos rígidos, estimulan a que en su formulación haya algún tipo de consulta a la ciudadanía que sustente sus propuestas.

**Función Legislativa:** el principal vínculo es de carácter político y normativo. En el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa durante todo el ciclo de planificación y en particular en las fases de planificación y actualización de planes, le compete al Presidente de la República la presentación ante la Asamblea Nacional del Informe anual de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y de los objetivos del año siguiente, de conformidad con el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa,<sup>147</sup> la proforma del Presupuesto General del Estado y la programación

---

<sup>146</sup> Luis Lira, *Revalorización de la Planificación del Desarrollo*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2006 pág. 66.

<sup>147</sup> Artículo 44 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa: “La Presidenta o Presidente de la República presentará su informe anual de labores, cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el siguiente año, ante el Pleno de la Asamblea Nacional en sesión solemne. El Pleno de la Asamblea Nacional designará una comisión especializada para que analice el informe presentado por la Presidenta o Presidente de la República. Una vez que conozca el informe de la comisión, en un solo debate, el Pleno de la Asamblea Nacional se pronunciará sobre el informe anual de labores presentado por la Presidenta o Presidente de la República.”

presupuestaria cuatrienal, de conformidad con el artículo 104 de la antes mencionada Ley.<sup>148</sup>

Además, conforme la Constitución el Presidente de la República tiene la facultad de disolver la Asamblea Nacional cuando de forma reiterada e injustificada obstruya la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, una sola vez en los tres primeros años de su mandato, lo cual también consta en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; aquí vale señalar el valioso criterio del Doctor Rafael Oyarte que al respecto de la norma constitucional establece: “Lo llamativo es que solo en el primer caso (arrogación de funciones) se exige el dictamen previo de la Corte Constitucional y no en el caso de que se alegue obstrucción del Plan Nacional de Desarrollo, el mismo que tiene base constitucional y se desarrolla presupuestariamente.”<sup>149</sup>

Otro vínculo con la planificación es la obligación de la Asamblea Nacional de conocer, previa aprobación de tratados internacionales, los temas referentes que: “Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo, a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales”, según lo determina el artículo 108 de la misma Ley.

**Función Ejecutiva:** el principal vínculo es de tipo operativo y articulador, mediante el Consejo Nacional de Planificación y de las fases de formulación, aprobación y ejecución de los planes y políticas públicas del desarrollo territorial, especialmente del Plan Nacional de Desarrollo, los ministerios sectoriales aplican el Plan y las políticas públicas conforme los objetivos nacionales. Con el Plan Nacional de Desarrollo el Sistema se articula con los niveles territoriales de los gobiernos autónomos descentralizados, como ya fue analizado.

**Función Judicial:** el principal vínculo es relativo a la exigibilidad de derechos. El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa provee los mecanismos para que la ciudadanía ejercite sus derechos y garantías constitucionales referentes a la participación en el ciclo de la planificación, ejecución y evaluación de los planes y políticas del desarrollo territorial, y a beneficiarse de sus resultados; pudiendo

---

<sup>148</sup> Artículo 44 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa: “La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrienal se adecuen a la Constitución de la República, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo.”

<sup>149</sup> Rafael Oyarte Martínez, *Relaciones Ejecutivo - Legislativo*, en: Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini comp., *La Nueva Constitución en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2009, pág. 91.

impugnarse los actos administrativos de las autoridades estatales mediante procesos judiciales cuando no se lo ha cumplido.

Por otra parte, el artículo 3 del Código Orgánico de la Función Judicial, establece que los órganos de la Función Judicial, con el fin de garantizar el acceso a la justicia y en el ámbito de sus competencias, deberán formular políticas administrativas que transformen la Función Judicial para brindar un servicio de calidad dentro de los grandes lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, de igual manera establece la obligación de formular políticas económicas que permitan la gestión del presupuesto con el fin de optimizar los recursos de que se dispone y la planificación y programación oportuna de las inversiones en infraestructura física y operacional; políticas de recursos humanos que consoliden la carrera judicial, fiscal y de defensoría pública, entre otros.

La Función Judicial también debe llevar adelante un proceso de planificación al interior de su institucionalidad, el mismo cuerpo legal establece como una de las atribuciones de la Comisión Administrativa Financiera, en el artículo 273: “Aprobar la planificación y supervisar los recursos materiales y financieros de la Función Judicial”, si consideramos lo establecido en el párrafo anterior, esta planificación deberá realizarse en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

**Función de Transparencia y Control Social:** La planificación como concreción del interés público, debe estar presta a la deliberación pública y al control social tal como lo establece Agustín Gordillo:

“Ahora se intenta conseguir una sociedad más participativa. Los esquemas clásicos de democracia representativa no se rechazan, pero se postulan como insuficientes: hay que crear nuevas y adicionales formas de participación del pueblo en el poder, de modo tal que su influencia no se limite a la elección de candidatos electorales.”<sup>150</sup>

Vale señalar además, el criterio de Pedro Muñoz Amato, quien al respecto manifiesta: “Hemos insistido en la conveniencia de que los órganos especializados de planificación se mantengan en comunicación íntima con los funcionarios ejecutivos (...)

---

<sup>150</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, <http://books.google.com.ec/books?id=bJrIINTwxTM8C&printsec=frontcover#v=onepage&q=&f=false>, consultado el 12 de noviembre de 2009, página 56.

Al incorporarse así al sistema de gobiernos, quedan sometidos a los controles políticos que pueden ser más o menos democráticos según el régimen imperante.”<sup>151</sup>

En el marco de la Constitución, el segundo inciso del artículo 1, señala que la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y, se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa, por su parte el artículo 61 establece los derechos de participación de los que gozan las ecuatorianas y los ecuatorianos, y el artículo 95 de consagra el derecho de participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público y prevé que los ciudadanos, en forma individual o colectiva, participarán de manera protagónica en la **toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos**, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad y de sus representantes.

De conformidad con el artículo 204 de la Constitución de la República, el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público en ejercicio de su derecho a la participación; en este marco el su artículo 207 crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como un organismo desconcentrado para promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designar a las autoridades que le correspondan de acuerdo con la Constitución y la ley.

La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, establece en el artículo 6, como atribución del Consejo:

“Las veedurías ciudadanas podrán vigilar el ciclo de la política pública con énfasis en los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público; la ejecución de planes, programas, proyectos, obras y servicios públicos, así como las actuaciones de las y los servidores públicos en general. Si en el informe de la veeduría, se observare que existen indicios de responsabilidad, el Consejo enviará a la autoridad competente copia del informe para su conocimiento y tratamiento de forma obligatoria.”

Es necesario indicar el contenido del proceso de rendición de cuentas, conforme el artículo 10 de la Ley antes citada:

“1. Cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos. 2. Ejecución del presupuesto institucional. 3. Cumplimiento de los objetivos y el plan estratégico de la entidad. 4. Procesos de contratación pública. 5. Cumplimiento de recomendaciones o pronunciamientos emanados por las entidades de la Función de Transparencia y Control

---

<sup>151</sup> Pedro Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, México, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1954, pág. 135.

Social y la Procuraduría General del Estado. 6. Cumplimiento del plan de trabajo presentado ante el Consejo Nacional Electoral, en el caso de las autoridades de elección popular.”

A mi criterio, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa tiene sus propios mecanismos de transparencia y control social, sin embargo por mandato constitucional y legal está obligado a considerar los mecanismos públicos de control social, rendición de cuentas y veedurías ciudadanas que establezca el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social sobre el ciclo de planificación, las políticas públicas y sus resultados.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Dentro del campo del derecho, este trabajo se ha referido al nuevo Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa establecido por la Constitución de 2008, debido a que presenta verdaderas innovaciones conceptuales como son la descentralización y la participación ciudadana; en el marco de una real intención del constituyente de recuperar el rol planificador del Estado, que por muchos años estuvo relegado.

Sobre la base de un estudio académico jurídico se estableció la pertenencia de este sistema estratégico, debido a que se convierte en el orientador del presupuesto del Estado, la inversión pública y el endeudamiento externo; al coordinar la planificación nacional con la de los gobiernos autónomos descentralizados; además vale resaltar su carácter de participativo para la ciudadanía y la sociedad ecuatoriana; y, finalmente señalar al Plan Nacional de Desarrollo como instrumento fundamental, con ello se rescata la necesidad de supeditar la inversión pública a los lineamientos de la planificación nacional participativa para que no esté regentada por otro tipo de criterios o discrecionalidad. Se prescindió de un estudio comparado con la legislación extranjera, fundamentalmente por la convicción personal de que ello debe ser posterior al conocimiento de la propia realidad.

Este cambio importante en la normativa constitucional y en las políticas públicas, ha merecido ser estudiado con el objeto de establecer y precisar su alcance, objetivos e importancia dentro del ámbito público, y con el acercamiento a una bibliografía pertinente, determinar como el país ha de beneficiarse mediante una planificación organizada, estructurada, descentralizada y en la que tenga cabida la participación de la ciudadanía.

Todo del análisis realizado ha demostrado el criterio expuesto desde el inicio de este trabajo, en el sentido de que la planificación se consolida como un sistema descentralizado, participativo y democrático en la actual Constitución; al propio tiempo es posible descubrir una absoluta confirmación de la planificación en el marco general de la normativa nacional.

No obstante, es necesario que los gobernantes de turno tengan el suficiente criterio para manejar a la planificación como herramienta del gobierno, porque si bien es cierto que la planificación puede ser un instrumento que potencie el desarrollo de un país, que dinamice y ordene a la gestión de la administración pública, también puede



convertirse en sinónimo de estatismo y controles opresivos centralistas, o incluso autoritarios.

Considero absolutamente necesario que se desarrolle y se regule con detalle a este Sistema, con una normativa propia igual que lo que ocurre con el tema del presupuesto, por lo que se vuelve imperante la aprobación por parte de la Asamblea Nacional de una Ley de Planificación, o incluso podría pensarse en la posibilidad de unificar con los aspectos presupuestarios en un Código de Planificación y Presupuesto. Contar con una normativa legal propia se fortalecerá la planificación y se evitará que se regule únicamente mediante decretos ejecutivos que le dan o restan importancia de conformidad con el criterio del gobernante de turno, y evitar sucedido con la Constitución de 1998, en donde la planificación quedo como un mero principio declarativo sin llegar a su desarrollo jurídico, ni legislativo.

También es importante concluir que, para que el Sistema de Planificación pueda funcionar plenamente, es necesario que se consoliden las regiones que son parte fundamental del mismo; por ello es necesario a más del establecimiento de las zonas de planificación por parte del Ejecutivo, que se emita la regulación necesaria para la conformación de las regiones y determine sus competencias; y adicionalmente se requerirá que el órgano de planificación adapte su proceso de zonificación a las regiones que en el futuro se conformarán.

Por último, el reto del Sistema de Planificación y de sus entes es lograr que lo planificado se lo haga de manera descentralizada y participativa, a través de acciones concretas; por ejemplo es necesario que se defina la normativa de soporte referente a los temas de desarrollo territorial y local, que se defina la institucionalidad y el modelo de gestión específico para impulsar el desarrollo territorial y local; que técnica y políticamente se establezca como se realizará la transferencia de competencias a gobiernos locales; definir cuáles serán los procesos de capacitación o formación de capacidades locales, cómo avanzar hacia mecanismos y modelos de gestión que permitan la planificación y priorización de la inversión pública nacional con enfoque territorial, o al menos que incorpore de manera efectiva las prioridades territoriales, establecer de qué manera se va a realizar la evaluación del cumplimiento de las metas de los planes locales que luego sirven para la asignación de los recursos a los gobiernos autónomos descentralizados, determinar cómo se implementará el sistema participativo en lo local, el sistema de cooperación descentralizada, el sistema de cultura, etc., y todos

los demás sistemas que se están impulsando actualmente y cómo se articulan entre ellos, por citar algunos temas que deben concretarse.

## **BIBLIOGRAFIA**

Baca Urbina, Gabriel, *Evaluación de proyectos*, México, Ed. McGraw-Hill Interamericana, 2006.

Calderón, Fernando y Laserna, Roberto, (comp.), *El Poder de las Regiones*, Bolivia, Ed. CERES, 1985.

Carrión M, Fernando y Villaronga W, Brigitta, comp., *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Quito, Ed. InWent. 2008.

CEPAL, La planificación en América Latina, en Boletín Económico de América Latina, Vol. XII, No. 2, octubre de 1967.

Corporación de Estudios y Publicaciones, *Constitución de la República del Ecuador*, 2008.

Corporación de Estudios y Publicaciones, *Constitución de la República del Ecuador*, 1998.

Corporación de Estudios y Publicaciones, *Ley de Descentralización y Participación Ciudadana*, Actualizada al 2009.

Decker Márquez, José, “Los movimientos regionales y su relación con el proceso de planificación”, en: Calderón, Fernando y Laserna, Roberto, comp., *El poder de las regiones*, Cochabamba, Ed. CERES, 1985.

Diccionario de la Lengua Española, <http://buscon.rae.es/draeI/>, consultado el 12 de febrero de 2010.

*Discusiones sobre Planificación*, México, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Editorial Siglo XXI, 2006.

Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Ciencia y Tecnología, Onceava edición, 2006.

- El Troudi, Haiman y Bonilla-Molina, Luis, *Resumen Ejecutivo Sistema Nacional de Planificación Participativa*, <http://centrointernacionalmiranda.gob.ve/personal/docs/snpp.pdf>.
- Estrella, Marisol, edit., *Aprender del Cambio, Temas y experiencias en seguimiento y evaluación participativos*, México, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá, Editorial Plaza y Valdés, 2003.
- Falconí, Fander y Oleas, Julio, “Estudio introductorio”, en *Antología de la economía ecuatoriana 1992-2003*, Quito, Ed. FLACSO, 2004.
- Finot, Iván, *Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local*, en Revista de la CEPAL No. 86, Chile, Ed. CEPAL, 2005.
- García Pelayo, M., *Burocracia y Tecnocracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- Granda, Jorge, “Desafíos Estratégicos para la Política e Inclusión Social” en Jorge Granda, comp., *Notas para la Discusión Estrategia Nacional de Desarrollo Humano; Política Social: Desafíos Actuales para la Inclusión Social*, Quito, Ed. Delta, 2008.
- Gordillo Agustín; *Tratado de Derecho Administrativo*, <http://books.google.com.ec/books?id=bJrlNTwxTM8C&printsec=frontcover#v=onepage&q=&f=false>, consultado el 12 de noviembre de 2009.
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, *Estrategias de desarrollo y procesos de planificación*, La Paz, Ed. Foro Económico, 1988.
- Jaramillo Villa, Marcelo, *La Planificación y la Constitución de la República*, Revista Novedades Jurídicas, Quito, Ediciones Legales, 2009.

- Javier de Ahumada Rojas, Francisco, *Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo Económico*, Madrid, ed. DYKINSON, 2001.
- Lira, Luis, *Revalorización de la Planificación del Desarrollo*, Santiago de Chile, Ed. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Serie Gestión Pública No. 59, 2006.
- Matamoros, García y Victoria, Laura, “El Derecho del Desarrollo como Base para la Construcción del Derecho al Desarrollo”. Del primer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo (1960) a la Declaración de las Naciones Unidas para el desarrollo (1986), en *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional* N°. 9, Bogotá, ISSN 1692-8156, 2007.
- Mattos, Carlos A., *Planes versus Planificación en la Experiencia Latinoamericana*, Ed. Red Participa Perú, [http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/Planes\\_vsus\\_planificaci\\_n.pdf](http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/Planes_vsus_planificaci_n.pdf) consultado el 12 de enero de 2010.
- Matus, Carlos, *El Método PES*, La Paz, Ed. CERB, 1996.
- Matus, Carlos, *Adiós Señor Presidente*, Venezuela, Editorial Pomaire, 1987.
- Marienhoff, Miguel, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, Buenos Aires, Ed. Abeledo – Perrot S.A., 2003.
- Martin, Fernando, *Funciones básicas de la planificación económica y social*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, 2005.
- Martín, Juan, “El presupuesto como etapa de la planificación”, en: Leiva, Luciano A., comp., *El fortalecimiento del poder legislativo*, Santa Fe, Ed. Organización de Estados Americanos, 1997.

Martner, Gonzalo, *Planificación y Presupuesto por Programas*, Argentina, Siglo XXI Editores, 1981.

Medellín, Pedro, *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Serie Políticas Sociales No. 93, Santiago de Chile, Ed. División Social CEPAL, 2004.

Ministerio de Inclusión Económica y Social,  
[http://www.mies.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1129&catid=8:noticias&Itemid=28](http://www.mies.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1129&catid=8:noticias&Itemid=28), consultado el 14 de febrero de 2010.

Moncada Sánchez, José, *La evolución de la planificación en el Ecuador*, en *Revisa Nueva Sociedad* No. 13 Julio-Agosto 1974, Quito,

Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*, México, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1954.

Nuñez del Prado Benavente, Arturo, *Estadística Básica para la Planificación*, México, Siglo XXI Editores S.A de C.V., 1992.

Ortegón, Edgar y Pacheco, Juan Francisco, *Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela y España como caso de referencia (cuadros comparativos)*, Chile, ILPES, 2005.

Ortiz Díaz, Jorge, *Planificación estatal y Planificación Local*, *Revista de administración pública*, ISSN 0034-7639, N° 77, 1975, España.

Oyarte Martínez, Rafael, *Relaciones Ejecutivo - Legislativo*, en: Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini comp., *La Nueva Constitución en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2009.

Parejo Alfonso, Luciano, et al, (o Luciano Parejo Alfonso, y otros), *Manual de Derecho Administrativo*, Volumen 2, Barcelona, Editorial Ariel, 2000.

- Pedrao, Fernando, *Los polos de desarrollo como alternativa política de los países latinoamericanos*, México, Ed. Siglo Veintiuno, 1974.
- Ponce, Juan y Vera, Leonardo, (comp.), *Nuevas estrategias Nacionales de desarrollo: Realidades y Retos para el Ecuador*, Ecuador, Editorial Delta, 2008.
- Pérez Caldentey y Vernengo, Matías, *Una incursión en las políticas económicas y el patrón de crecimiento en América Latina y algunas propuestas para la agenda de desarrollo en el caso de Ecuador*, Conferencia dictada en Quito en el Auditorio de la FLACSO, como aporte para la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el 14 de diciembre de 2007.
- Programa de las Naciones Unidas para las Ciudades - Un Habitat, Ecuador, VVOB, *Encuentro de Planificación Territorial: Sistematización y Conclusiones*, Ecuador, Ed. Graphus. 2008.
- Rodríguez, Octavio, *Hacia una renovación de la agenda de desarrollo*, Conferencia dictada en Quito en el Auditorio de la FLACSO, como aporte para la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el 14 de diciembre de 2007.
- Saavedra Guzmán, Ruth, et al. (o Ruth Saavedra Guzmán, y otros), *Planificación del Desarrollo*, Bogotá, Colección Estudios de Economía. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2001.
- Sánchez Albavera, Fernando, *Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú*, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, 2003.
- Sánchez Albavera, Fernando, *Planificación Estratégica y Gestión Pública por Resultados*, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, 2003.

Secaira Durango, Patricio, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Quito, Ed. Universitaria, 2004.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *La Participación Democrática para la vida democrática*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *El ciclo de la planificación*, elaborado por la Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas”, el 14 de mayo de 2009.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo 2009 – 2013*, Quito, 2009.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Recuperación del estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir, Memoria Bienal 2007-2009*, Quito, 2009

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010*, Quito, 2007.

Seligson, Mitchell, Et. al, *Cultura Política de la Democracia en el Ecuador*, Ecuador, Ed. LAPOP, 2008.

Shack, Nelson, *Intentando Caracterizar la Vinculación entre el Plan y el Presupuesto, Algunas experiencias en América Latina*, BID – PRODEV, 2008.

Stiglitz, Joseph, *Globalización y desarrollo: como hacer que la globalización funcione para países pequeños?*, Conferencia dictada en Quito en el Auditorio de la FLACSO, como aporte para la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el 14 de diciembre de 2007.

Subirats, J., *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid, Ed. INAdministración Pública, 1992.



Suing Nagua, José, *El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*, en: Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini comp., *La Nueva Constitución en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2009.

Trujillo, Julio César, *Sociedad Civil, Estado y Participación*, en: Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini comp., *La Nueva Constitución en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2009.

UNESCO, *La mujer en la planificación y el desarrollo*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1988.

Vicuña Izquierdo, Leonardo, *La Planificación en el Ecuador, Estudio Introductorio y Selección*, Quito, Banco Central del Ecuador - Corporación Editora Nacional, 1987.

Viciano Pastor, Roberto, *Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado*, en: Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini comp., *La Nueva Constitución en el Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2009.

Villarreal Martínez, Mónica, *Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento*, Chile, Serie Población y Desarrollo, Ed. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, 2006.

## **NORMATIVA ECUATORIANA**

Constitución de la República del Ecuador

Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal

Ley Orgánica de Régimen Municipal

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

Ley Orgánica de Participación Ciudadana

Ley de Régimen Provincial

Ley de Presupuesto del Sector Público

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada

Ley de Descentralización y Participación Ciudadana

Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia

Fiscal

Reglamento a la Ley de Presupuesto del Sector Público

Decreto Ley de Emergencia 19

Decretos Ejecutivos