

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

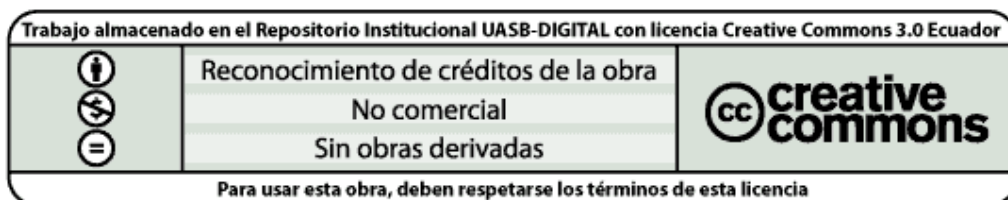
Programa de Maestría en Estudios Latinoamericanos

Mención en Política y Cultura

**Análisis crítico de la planificación participativa en la  
elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017**

Daniela Orrantia Parra

**Quito, 2015**



## **CLAUSULA DE CESION DE DERECHO DE PUBLICACION DE TESIS/MONOGRAFIA**

Yo, Daniela Orrantia Parra, autor/a de la tesis intitulada “Análisis Crítico de la Planificación Participativa en la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017” mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Estudios Latinoamericanos con mención en Política y Cultura en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. ....

Firma: .....

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Estudios Latinoamericanos

Mención en Política y Cultura

Análisis Crítico de la Planificación Participativa en la  
elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017

Daniela Orrantia Parra

Tutor: Pablo Andrade Ph.d.

Quito

2015

## **RESUMEN:**

Esta tesis tiene por objetivo desarrollar un análisis crítico de la planificación participativa en el Ecuador. La constitución del 2008 institucionalizó la participación ciudadana en base a concepciones de democracia participativa y deliberativa. A su vez, estas concepciones han sido articuladas en la región Latinoamericana en lo que se podría denominar como un proyecto de gobierno democrático participativo, propios de los regímenes pos-neoliberales.

A partir de la exploración de instancias de planificación participativa a nivel nacional en la formulación del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017; se establece que la planificación participativa en Ecuador responde de manera fútil a un proyecto de gobierno democrático participativo, dado que, en la práctica, la planificación participativa supedita la participación ciudadana a las decisiones provenientes del gobierno central.

## CONTENIDOS:

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1. CONCEPCIONES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DELIBERATIVA COMO PROYECTO DE GOBIERNO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO.....</b>	<b>12</b>
1.1 Concepciones de democracia participativa y deliberativa.....	12
1.2 Proyecto de Gobierno Democrático Participativo.....	16
1.3 Elementos para el análisis de instancias de planificación participativa.....	24
<b>CAPITULO 2. PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA.....</b>	<b>31</b>
2.1 Legislación vigente sobre participación ciudadana.....	31
2.2 Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.....	33
2.3 Planes de desarrollo en el gobierno de la Revolución Ciudadana: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.....	36
<b>CAPITULO 3: ANÁLISIS CRÍTICO DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO.....</b>	<b>42</b>
3.1 Orientaciones, principios rectores y objetivos con referencia a la participación ciudadana en los planes de desarrollo del gobierno de la Revolución Ciudadana.....	42
3.2 Metodología de las instancias de planificación participativa para la elaboración de los planes de desarrollo en el gobierno de la Revolución Ciudadana.....	52
3.3 Análisis crítico de las instancias de planificación participativa para la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017: Diálogos para el Buen Vivir, Consejos Ciudadanos Sectoriales, Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.....	57
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>74</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>81</b>

## **Introducción:**

Los procesos de participación ciudadana en el Ecuador tuvieron su inicio a finales del siglo pasado. En primera instancia estos procesos eran impulsados de forma autónoma por ciertos municipios de la Sierra Central<sup>1</sup>. En la constitución de 1998 se establecen mecanismos de democracia directa como la consulta popular, la iniciativa popular normativa y la revocatoria de mandato. Sin embargo, las instancias y mecanismos provistos en la constitución de 1998 no fueron mayormente utilizados y la participación ciudadana quedó relegada a manifestaciones públicas y los experimentos de gobernanza participativa en las municipalidades de la Sierra Centro Norte.

A partir del año 2006, con el Gobierno de la Revolución Ciudadana, se gesta la institucionalización de la participación de forma sistemática y abarcadora de todo el diseño institucional del gobierno a nivel local, regional y nacional. La participación ciudadana ha sido una característica importante en la configuración del gobierno de la Revolución Ciudadana. Desde sus inicios como organización política el Movimiento Alianza País (en adelante AP) pretendió impulsar la participación ciudadana, lo cual se evidencia en la construcción participativa de los planes y programas de gobierno del movimiento para las elecciones presidenciales del 2006<sup>2</sup>.

Después de casi diez años de inestabilidad política e institucional en el Ecuador, Alianza País, con la candidatura de Rafael Correa Delgado, llega al poder en las elecciones presidenciales del 2006. El gobierno de Rafael Correa se posicionó desde un inicio como rupturista con el neoliberalismo y en contraposición a lo que se denominó como “la partidocracia”<sup>3</sup>. Entre los postulados políticos iniciales del gobierno de la revolución ciudadana están: radicalizar la democracia y fomentar la

---

<sup>1</sup> Aunque la participación en los municipios de la sierra central está sujeta al gobierno local; esta nació de la iniciativa autónoma sin ser esta una obligación impuesta desde la legislación constitucional, orgánica u ordinaria. El caso paradigmático es el del Municipio de Cotacachi, Ortiz, Santiago, “El proceso de Participación para el Desarrollo Local 1993-2003” FLACSO, 2003. También se han realizado trabajos enfocados en otros municipios de esta misma región por Héctor Rodríguez, “Gobernanza Local en Ecuador, un proceso visto desde la comunidad”, FLACSO, 2008”.

<sup>2</sup> “Este primer programa ha sido elaborado concertada y participativamente por hombres y mujeres, pero esta construcción no se agota aquí, ni se han abordado todos los temas, recién empieza, tenemos mucho más que proponer”. Plan de Gobierno Movimiento Alianza País: hacia un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador, 2006, p 13.

<sup>3</sup> término utilizado para caracterizar los partidos políticos tradicionales como el Partido Social Cristiano, la Izquierda Democrática, el Movimiento Popular Democrático entre otros.

participación activa de la ciudadanía; la recuperación del rol del Estado como garante de derechos; fomentar una economía social y solidaria; promover el desarrollo económico con una óptica ambiental anti-extractivista; desafiar a los organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial y una negativa a firmar tratados de libre comercio como el TLC. El gobierno de la revolución ciudadana se asemeja ideológicamente con otros gobiernos de la región identificados como progresistas de izquierda pos-neoliberales de la región como el de Venezuela y el de Bolivia<sup>4</sup>.

En el primer plan de gobierno propuesto por AP para las elecciones presidenciales del 2006 se exponen “cinco líneas de acción para la transformación radical del Ecuador” estos son denominados “los cinco ejes de la Revolución Ciudadana”: 1) revolución constitucional y democrática; 2) revolución ética: combate frontal a la corrupción; 3) revolución económica y productiva; 4) revolución educativa y de salud; y 5) revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana (Plan AP, 2006: 19). Este trabajo de investigación se enmarca en el examen de la práctica del primero de esos principios en la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

La revolución constitucional y democrática tiene dos objetivos: el primero es la “re-fundación” del país por medio de la creación de una nueva constitución; la cual debe ser elaborada de forma participativa y ser significativa del nuevo proyecto político pos-neoliberal. El segundo objetivo se concentra en radicalizar la democracia, lo cual implica la creación de un sistema de gobierno participativo en el cual se prioriza el involucramiento ciudadano en la construcción de la nueva institucionalidad, la hechura de políticas públicas y el control ciudadano.

El primer objetivo se cumplió cuando a pocos meses de ser elegido presidente, Rafael Correa convocó una consulta popular el 15 de Abril del 2007 para la

---

<sup>4</sup> Según Sousa Santos “En el marco de la teoría política crítica anti-capitalista, el Gobierno de Rafael Correa, a pesar de toda su heterogeneidad interna, es un gobierno progresista, de izquierda. Entre otros rasgos hallamos: política anti-imperialista inequívoca; integración regional alternativa al neoliberalismo; auditoría a la deuda externa; soberanía nacional sobre los recursos naturales; oposición a la clase política tradicional oligárquica; el socialismo del Siglo XXI como horizonte político; participación ciudadana en el centro de la política; plan de desarrollo asentados en una más justa distribución de la izquierda; preocupación ambiental, aunque fuese mitigada...”<sup>185</sup> De Sousa Santos, Boaventura “Refundación del Estado en América Latina, perspectivas desde una epistemología del Sur” Abya- Yala, Quito, 2010. p 185.

instauración de una Asamblea Constituyente con el fin de redactar “un nuevo texto constitucional para construir una democracia activa, radical y deliberativa orientada a consolidar y garantizar los derechos civiles, políticos, sociales y colectivos...” (Plan AP, 2006: p. 20). La Asamblea de Montecristi, con una mayoría conformada por militantes de AP y otros aliados, dan forma a la nueva carta magna denominada “La Constitución de Montecristi”; la cual es aprobada el 28 de Septiembre del 2008 por el 78.15% del electorado.

La nueva constitución tuvo un gran aporte de la ciudadanía y es considerada como el primero y último foro verdaderamente participativo del gobierno de la revolución ciudadana<sup>5</sup>. La constitución de Montecristi sienta las bases para la construcción de una institucionalidad participativa que se supone pondría en marcha el segundo elemento de la revolución constitucional y democrática, es decir, “Propiciar un modelo participativo a través del cual todos los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer el poder, formar parte de la toma de decisiones públicas y controlar la actuación de sus representantes políticos” (Plan AP, 2006: p. 20).

La nueva constitución del Ecuador consagra la participación como un derecho y garantiza a los ciudadanos “participar en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos”<sup>6</sup>. Para la consecución de este derecho, la participación de los ciudadanos se dará 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”, y esta se ejercerá “a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria”<sup>7</sup>.

El modelo participativo establecido en la constitución es complejo y está constituido por una nueva función del Estado, la “Función de Transparencia y Control Social”; el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (en adelante SNDPP); mecanismos de control social como veedurías y observatorios; y mecanismos de democracia directa como: consulta popular, referéndum constitucional, revocatoria de mandato e iniciativa popular normativa. Adicional a estos existen otras instancias participativas como la consulta pre-legislativa y la consulta previa.

---

<sup>5</sup> De la Torre, Carlos, “*El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria*”, en Revista Temas y Debates, número 20, Octubre, 2010, pp.157-172.

<sup>6</sup> Constitución del Ecuador Art. 83 numeral 3

<sup>7</sup> Constitución del Ecuador Art. 95



En este trabajo se explora la planificación participativa, la cual está institucionalizada en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (en adelante SNDPP). El SNDPP es un complejo sistema de planificación nacional, regional y local que articula instancias de participación ciudadana en todos los niveles de gobierno. Es decir, tiene elementos que tratan exclusivamente con la planificación participativa en el ámbito nacional y otros espacios para la planificación participativa en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Regiones, Provincias, Cantones y Juntas Parroquiales). El objeto de estudio en este trabajo se enfoca en la primera de estas funciones, es decir, la planificación participativa a nivel nacional; la cual es materializada, en parte, mediante la construcción del Plan Nacional del Buen Vivir.

En esta tesis se aspira desarrollar la pregunta ¿La planificación participativa en el Ecuador responde al ideario de un proyecto de gobierno democrático participativo? Para la consecución de este fin, se analiza críticamente la planificación participativa en la construcción del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (en adelante PNBV 2013-2017). La hipótesis central de este trabajo sostiene que la planificación participativa en la construcción del PNBV 2013-2017 no responde al ideario de un proyecto de gobierno democrático participativo ya que en el proceso de elaboración del plan se sigue dando prioridad a la toma de decisiones por parte del gobierno central, dejando en segundo plano el rol del ciudadano en los procesos de planificación participativa.

Sobre la participación ciudadana en el Gobierno de Rafael Correa sólo se han explorado los mecanismos y procesos participativos (incluyendo la planificación participativa) a nivel local<sup>8</sup>. La investigación sobre la participación ciudadana en

---

<sup>8</sup> Franklin Ramírez y Alejandra Espinosa, “Ocupando la Silla Vacía Representación, participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador” en Cuadernos del CENDES año 29. No 81, Caracas, Centro de Estudios del Desarrollo, 2012, p. 109-140. Franklin Ramírez, y Yanina Welp, “Presentación del dossier: Nuevas institucionales participativas y democráticas en América Latina” en ÍCONOS, No. 40, Vol. 15, Issue 2 Mayo, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales 2011. p.11-20. Cecilia Schneider y Yanina Welp, “Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa” en Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LX, núm. 224, México D.F, 2015 p. 15-44. Franklin Ramírez, Cristina Bastidas, y Matthiu Le Quang “Tendencias de la participación popular. Asociatividad, participación socio-estatal y activismo de protesta” en Nuda Política Participación, democracia y conflictos Ecuador 2009-2012, Quito, FES-ILDIS, FLACSO-Ecuador, 2013, p.137-161. Janeth Santamaría, “Participación en la Institucionalidad del Estado” en Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador” Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, 2011, p. 75-84

América Latina es extensa, sin embargo, esta se ha limitado a las experiencias participativas en el ámbito de gobiernos locales. La exploración de espacios de participación ciudadana a nivel nacional se limitan en su mayoría al análisis de mecanismos de democracia directa y existen muy pocos trabajos que estudian mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional.

La perspectiva teórica metodológica de este trabajo se imbrica en las teorías de la democracia, en particular las concepciones participativas y deliberativas de la misma. El alcance del trabajo es descriptivo y de tipo cualitativo. La descripción de la planificación participativa en la elaboración del PNBV 2013-2017, se llevará a cabo mediante la revisión bibliográfica de fuentes primarias como legislación, documentos oficiales de las instituciones encargadas de la planificación participativa, y los planes de desarrollo elaborados en el gobierno de la Revolución Ciudadana. Además, se complementará la labor descriptiva con insumos de observaciones no participantes de diferentes instancias de participación. Los límites de este trabajo de investigación son demarcados por el acceso y apertura que brindan las diferentes entidades públicas para la obtención de información.

Para la realización del análisis de la planificación participativa en la elaboración del PNBV 2013-2017, se tomarán como referencia los trabajos de autores que han elaborado estudios e investigaciones sobre instancias de participación ciudadana y planificación participativa tanto en Ecuador como en la región de América Latina.

Cabe mencionar que este trabajo no pretende abordar los fenómenos políticos y sociales que se pueden evidenciar en la sociedad civil con referencia a instancias de participación impulsadas desde el Estado. Es decir, no se analizan las tensiones políticas internas ni cómo en estos espacios participativos se relacionan los miembros de la sociedad civil. Más bien, desde una perspectiva institucionalista se aspira llevar a cabo un análisis de la planificación participativa tomando como punto de referencia el mismo ideario democrático participativo utilizado por el Gobierno de la Revolución Ciudadana en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo y en la institucionalización de la participación ciudadana en general.

Este trabajo está dividido en tres capítulos. En el primero se desarrolla un marco teórico que explora las concepciones de democracia participativa y deliberativa para luego elucidar como estas concepciones se articulan en lo que podría denominarse como proyecto de gobierno democrático participativo. Además, se introducirán

elementos para el análisis con base a investigaciones de procesos de participación ciudadana y planificación participativa en la región.

El segundo capítulo desarrolla una revisión de la legislación pertinente a la participación ciudadana y la planificación participativa. Luego se describe el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa prestando particular atención a las instancias de participación ciudadana instauradas para la construcción del Plan Nacional del Buen Vivir. Finalmente se elabora una breve reseña de los Planes de Desarrollo en el gobierno de la Revolución Ciudadana.

En el tercer y último capítulo se realiza un análisis crítico en dos momentos: primero, se analiza la construcción del ideario detrás de la participación ciudadana y la planificación participativa mediante la exploración de las orientaciones, principios y objetivos de los tres planes de desarrollo de la Revolución Ciudadana. Segundo, se describe el proceso de planificación participativa en la elaboración en cada uno de los planes. Por último, se analizan tres instancias participativas llevadas a cabo en la elaboración del PNBV 2013-2017: Diálogos para el Buen Vivir, la Asamblea Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir y Consejos Ciudadanos Sectoriales.

# CAPITULO I

## CONCEPCIONES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DELIBERATIVA COMO PROYECTO DE GOBIERNO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO

El siguiente capítulo busca elucidar el origen teórico que inspira la institucionalización de la planificación participativa en el Ecuador; está dividido en tres secciones. La primera brinda una breve descripción de lo que se entiende por concepción de democracia participativa y deliberativa. La segunda, describe cómo estas concepciones han sido articuladas en lo que se puede denominar como proyecto de gobierno democrático participativo. La tercera y última sección, repasa literatura académica que aborda el análisis de espacios de participación ciudadana institucionalizados en contexto de un proyecto de gobierno democrático participativo.<sup>9</sup>

### **1.1 Concepciones de democracia participativa y deliberativa:**

Es necesario llevar a cabo una elucidación de las concepciones de democracia participativa y deliberativa, en vista que las diferentes instituciones participativas en la región latinoamericana, incluyendo Ecuador, se nutren del corpus teórico de ambas concepciones. Según Fung, “una concepción de democracia articula los valores centrales que regulan las decisiones y acciones colectivas en una sociedad democrática, provee un punto de referencia para juzgar instituciones, y guía esfuerzos para mejorar esas instituciones”<sup>10</sup> es decir, las concepciones brindan un marco de valores centrales que guían el diseño y evaluación de instituciones.

Toda concepción de democracia debe contener al menos tres elementos: 1) una serie de valores que articulen las decisiones y acciones de una colectividad con intereses y puntos de vistas de individuos dentro de esta. 2) debe prescribir el diseño y la creación de instituciones que promuevan los valores centrales de cada concepción;

---

<sup>9</sup> Los autores utilizados para el desarrollo de este marco teórico responden a dos criterios: Primero, han sido citados en los planes de desarrollo elaborados en el gobierno de la Revolución Ciudadana (S. Sousa Santos, Fung y Wright) y en investigaciones sobre participación ciudadana realizadas por académicos que han contribuido en la construcción de los planes de desarrollo como es el caso de Dagnino, Hevia e Isunza en los trabajos de investigación de F. Ramírez (2012). Segundo, han sido citados como referencia por académicos que estudian la participación ciudadana en la región latinoamericana (Avrizer y S. Sousa) en el trabajo de F. Velázquez (2003). Además de los criterios mencionados se incluyen aportes de autores que examinan las concepciones de democracia participativa y deliberativa que ayudan a elucidar las diferencias inherentes entre las mismas.

<sup>10</sup> Archon Fung “*Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement*”, en *American Political Science Review*, No. 3, American Political Science Association, New Hampshire, August 2007, p 444

y 3) las prescripciones institucionales y los valores de una concepción se deducen a partir de hechos empíricos. (Fung, 2007: 445) En suma, la noción de concepción de democracia brinda un marco de referencia útil para analizar la construcción de un diseño institucional. En este marco teórico se exploran las concepciones de democracia participativa y deliberativa.

Fung reconoce cuatro tipos de concepciones de democracia: Mínima, agregativa, deliberativa y participativa. Para este trabajo concierne adentrar en las dos últimas. En referencia a la concepción deliberativa, se identifican dos principios o valores: Primero, las políticas y leyes de un gobierno deben de ser compatibles tanto con los deseos agregados de los ciudadanos así como con los intereses individuales de cada uno de ellos. Además, las leyes y las políticas de un gobierno deben de responder a un esfuerzo argumentativo construido y consensuado desde la ciudadanía. El segundo valor establece la importancia de la equidad de la ciudadanía en el ejercicio deliberativo, “la autonomía de todos es igualmente importante, y cada ciudadano debe de tener la misma oportunidad de ofrecer y aceptar los argumentos que justifican las reglas y acciones colectivas” (Fung, 2007: 449) Siguiendo los principios enumerados, una institución deliberativa debe generar políticas y leyes construidas mediante la deliberación, es decir, deben ser el resultado de un proceso de argumentación entre ciudadanos en igualdad de condiciones y con intereses particulares.

Por otra parte, la concepción participativa establece que “los ciudadanos se involucran directamente entre ellos para diseñar leyes y políticas que solucionan problemas comunes” (Fung, 2007: 450). La participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones es importante por tres razones: Primero, las leyes y políticas adquiere valor democrático; segundo, la solución a los problemas comunes es valorada democráticamente porque emanan por los mismos ciudadanos afectados. Finalmente, la participación genera en los ciudadanos una transformación democrática valiosa. Según Fung, la concepción participativa requiere por lo menos tres cambios estructurales profundos en un gobierno representativo: Primero, debe de existir un sistema de asambleas locales en todo nivel de gobierno (local, rural o urbano). Segundo, las asambleas deben de articularse para poder abarcar temas desde lo local a lo nacional. Tercero, la existencia de un mecanismo de democracia directa que permita la toma de decisiones, precautelando que exista deliberación entre ciudadanos previo a la toma de decisión final.

Otro modelo de concepciones de democracia es trabajado por Coppedge et al<sup>11</sup>. Este modelo se enmarca en un proyecto de envergadura mundial para la medición de la democracia “Varieties of Democracy”. Coppedge et al establecen la existencia de seis concepciones de democracia, entre estas la deliberativa y la participativa. Los autores identifican un elemento común en todas las definiciones de democracia, el cual denominan como una “noción proteica” de “el gobierno por el pueblo” (Coppedge et al, 2011: 253). A partir de esta “noción proteica” se establecen seis concepciones de democracia: Electoral, liberal, mayoritaria, participativa, deliberativa e igualitaria.

La concepción participativa emana de la desconfianza que tienen los ciudadanos de delegar el poder y la autoridad a representantes. El gobierno directo de los ciudadanos es preferible, en lo posible y en lo factible. En la concepción participativa, los componentes participativos se consideran como los elementos más democráticos dentro de un gobierno representativo.

La concepción deliberativa, por otro lado, se concentra más en el procedimiento mediante el cual se toma una decisión. El procedimiento deliberativo es aquel “donde el razonamiento público, enfocado hacia el bien común, motiva las decisiones políticas-en contraste con apelaciones emocionales, apegos solidarios, intereses parroquiales o la coerción-... la democracia requiere más que la agregación sin sentido de las preferencias existentes; debe de existir un diálogo respetuoso en todos los niveles-desde la formación de preferencias hasta la decisión final- entre participantes informados y competentes que están abiertos a la persuasión” (Coppedge et al, 2011: 253). En suma, y en concordancia con la concepción desarrollada por Fung, el principio fundamental de la democracia deliberativa radica en el procedimiento deliberativo, que debe de agregar las necesidades e ideas de los ciudadanos (de forma incluyente) mediante la argumentación y el razonamiento, e incorporarlo en una decisión pública colectiva.

Los trabajos señalados en párrafos anteriores diferencian la democracia participativa de la deliberativa ubicando a cada una de ellas dentro de una concepción determinada con una serie de principios y valores fundamentales particulares. Sin embargo, ambas concepciones se ubican dentro de lo que Blondiaux denomina como “ideal participativo” de la democracia. Este ideal participativo implica que ambas

---

<sup>11</sup> Michael Coppedge, et al, “Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach” en *Perspectives on Politics*, No. 2, New Hampshire, American Political Science Association, 2011, p. 247-267.

concepciones: “comparten numerosos presupuestos comunes, en particular, la insatisfacción con respecto a una definición de la democracia y de la ciudadanía, limitada al principio mayoritario y al solo cumplimiento del voto”<sup>12</sup>. Es decir, el ideal participativo promulga el involucramiento de la ciudadanía en lo público más allá de la representación electoral.

No obstante de compartir un mismo ideal participativo<sup>13</sup>, se debe puntualizar que las concepciones deliberativa y participativa se distinguen con referencia a su “finalidad principal”, a saber: la democracia participativa busca formar ciudadanos activos, y ubican la participación de estos como una vía para incrementar la politización y el compromiso ciudadano en lo público, mientras que la deliberativa busca brindar legitimidad a las decisiones políticas mediante un proceso argumentativo racional entre visiones diferentes. (Blondiaux, 2015: 63-64).

Los trabajos explorados hasta ahora exponen una serie de valores y principios fundamentales que conforman las concepciones de democracia participativa y deliberativa. El valor y principio fundamental de la democracia participativa es la toma de decisiones por parte de la ciudadanía en asuntos que les atañen directamente. Adicionalmente, mediante la participación se pretende fomentar el compromiso ciudadano y lograr la politización del mismo. Por otro lado, la democracia deliberativa ubica su valor fundamental en el procedimiento deliberativo mediante el cual se construyen las decisiones públicas. Asimismo, busca dotar de legitimidad democrática al proceso de toma de decisión colectiva.

No obstante de las particularidades propias de las concepciones deliberativa y participativa de la democracia, ambas comparten un mismo ideal participativo, a saber: trascender una noción de participación política ciudadana relegada a la actividad electoral. Además, este ideal participativo aspira: “desembocar en la perspectiva de una mayor igualdad política y una mejor justicia social”. Es justamente en este ideal participativo que se articulan las concepciones de democracia participativa y

---

<sup>12</sup> Loic Blondiaux “*El nuevo espíritu de la democracia: Actualidad de la democracia participativa*” traducido por: Mónica Cristina Padró. Buenos Aires, Prometeo Libros, 2015. p. 64

<sup>13</sup> Sobre el ideal participativo, cabe mencionar que Blondiaux identifica dos versiones del mismo: la primera implica una participación ciudadana que “debe desembocar en la perspectiva de una mayor igualdad política y una mejor justicia social” y la segunda es una participación que refuerza “la legitimidad de las decisiones producidas de esta forma, en el marco de estructuras de dominación inalterables” (Blondiaux, 2015:79)

deliberativa en proyectos políticos que se pueden denominar como proyectos de gobierno democrático participativo.

## **1.2 Proyecto de gobierno democrático participativo:**

Para esta sección se toman como referencia los trabajos de autores que han desarrollado investigaciones que aportan al entendimiento de lo que se podría denominar como proyecto de gobierno democrático participativo, es decir, diseños institucionales en los cuales se han implementado espacios de involucramiento ciudadano (participación ciudadana) que responden a las concepciones de democracia participativa y deliberativa en diferentes áreas de un gobierno. A continuación se dilucida la idea de proyecto de gobierno democrático participativo, prestando particular atención a sus orígenes y a las instituciones participativas prescritas por el mismo.

Sousa Santos y Avritzer, entienden los postulados y prescripciones de la democracia participativa y deliberativa como tradiciones participativas propias de una concepción “no hegemónica” de la democracia. Para estos autores, las tradiciones participativas pretenden “ampliar el canon democrático” y se incluyen en un modelo de democracia participativa que ha “asumido una nueva dinámica, protagonizada por comunidades y grupos sociales subalternos en la lucha contra la exclusión social y la trivialización de la ciudadanía, movilizados por la aspiración de contratos sociales más inclusivos y de democracia de más alta intensidad”<sup>14</sup>.

Como se expone en el párrafo anterior, el proyecto democrático participativo descrito por los autores surge a partir de una contestación a la concepción hegemónica de la democracia materializada en la democracia liberal representativa. La forma hegemónica de la democracia generó “una restricción de las formas de participación y soberanía ampliadas a favor de un consenso en torno a un procedimiento electoral para la formación de gobiernos” (Avritzer y Sousa: 2004, 36) esta restricción favorece la apatía ciudadana, y limita el rol democrático del ciudadano a participar en instancias electorales.

Por tanto, “el modelo hegemónico de la democracia-liberal, representativa-, a pesar de ser globalmente triunfante, no garantiza más que una democracia de baja

---

<sup>14</sup> Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer, “*Democratizar la Democracia, los caminos hacia de la democracia participativa*”, Fondo de Cultura Económica, México D.F, 2004. P. 28



intensidad basada en la privatización del bien público por elites más o menos limitadas, en la distancia creciente entre representantes y representados y en una inclusión política abstracta hecha de exclusión social”. (Avritzer y Sousa: 2004, 27) Sin embargo, la democracia liberal representativa está en crisis y adolece de una “doble patología”: la patología de la participación, traducida en el incremento del abstencionismo y la patología de la representación, que se manifiesta en la insatisfacción de los representados para con quienes los representan. (Avritzer y Sousa: 2004, 38)

Adicional a esta doble patología, surge la problemática del rol de la burocracia en la teoría democrática hegemónica. Es decir, la desconexión del ciudadano con referencia al proceso de toma de decisiones políticas a favor de la organización burocrática. Para la teoría democrática hegemónica, la proliferación de la burocracia respondió al agrandamiento del Estado de Bienestar. El predominio burocrático afianzó el rol de una ciudadanía pasiva, retirada de los espacios de toma de decisiones públicas. Al estar la ciudadanía alejada del espacio de toma de decisión, la burocracia no logra encausar los planes, proyectos y políticas hacia el cumplimiento de las necesidades de una población, por tanto, “la concepción tradicional de gestión burocrática defiende una solución homogénea para cada problema, a cada nivel de gestión administrativa, en el interior de una jurisdicción administrativa”. (Avritzer y Sousa: 2004, 43)

En contraste a lo anterior, la concepción contra-hegemónica de la democracia aboga por un involucramiento ciudadano, para así reconquistar los espacios de planificación, gestión y ejecución de las políticas, tradicionalmente colonizados por la burocracia. Mediante “arreglos participativos” la ciudadanía tiene la oportunidad de suministrar los insumos necesarios para elaborar políticas que logren atender de forma acertada las problemáticas sociales y particulares de la comunidad.

En respuesta a las patologías de la democracia liberal representativa, a saber: la apatía ciudadana, la crisis de legitimidad en la representación y las falencias de la organización política burocrática, surge la propuesta contra-hegemónica de la democracia. Esta respuesta se gesta a partir de dos criterios: Primero, “la creación de una nueva gramática social y cultural”; y segundo, “el entendimiento de la innovación social articulada con la innovación institucional”, ambos criterios se traducen en la reinención de la institucionalidad democrática (Avritzer y Sousa: 2004, 46).

La creación de una nueva gramática social y cultural implica repensar el procedimentalismo democrático propio de la concepción hegemónica como un método de deliberación, cuyo fin principal es generar espacios públicos donde se lleven a cabo procesos de toma de decisión que incluyan voces distintas y sea el resultado de la argumentación entre iguales. El repensar del procedimentalismo democrático como un proceso deliberativo, supone la creación de una institucionalidad participativa que provea el escenario adecuado para la deliberación ciudadana.

Sobre el segundo criterio, a saber, “la innovación social articulada con la innovación institucional” implica incluir las experiencias de los movimientos sociales “por la ampliación de lo político, por la transformación de las prácticas dominantes, por el aumento de la ciudadanía y por la inserción en la política de actores sociales excluidos” a nuevas instituciones democráticas (Avritzer y Sousa: 2004, 46). Un ejemplo de ello se da, según los autores, con los movimientos comunitarios de Porto Alegre quienes reivindicaron “el derecho a participar en las decisiones en el nivel local” y por tanto se impulsó la creación de la instancia denominada como Presupuesto Participativo.

En sumatoria, la concepción contra-hegemónica de la democracia se materializa en la institucionalización de una participación ciudadana nutrida por: la necesidad de trascender de un procedimentalismo democrático como método hacia un proceso deliberativo de inclusión y construcción democrática de la sociedad; dar respuesta a las patologías típicas de la democracia liberal representativa y de la incorporación de la lucha y tradiciones participativas de los movimientos sociales. Por tanto, las instituciones participativas en contexto de un proyecto político democratizador de la democracia pueden resumirse en “la innovación entendida como participación ampliada de actores sociales de diferentes tipos en proceso de toma de decisión” (Avritzer y Sousa: 2004, 53). Estos procesos deben de ser inclusivos y responder a las necesidades ciudadanas poco visibilizadas por el Estado.

Para Dagnino, Olvera y Panfichi<sup>15</sup>, el proyecto democrático participativo “no es un discurso coherente y homogéneo y/o un conjunto de prácticas e instituciones definido, sino una colección de principios orientaciones y prácticas e instituciones que

---

<sup>15</sup> Evelina Dagnino, Alberto Olvera, y Aldo Panfichi, “Innovación Democrática América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo” en Ciska Raventós, comp., “Innovación democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África y América Latina”, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – (CLACSO), 2008. p. (31-58)

a un nivel experimental ha sido desarrollado por medio de luchas sociales en diferentes países de América Latina”. (Dagnino et al, 2008: 31) No obstante, el proyecto democrático participativo es construido en contraposición a los proyectos políticos que limitan su construcción a “una plataforma mínima” de democracia. Se identifican la existencia de tres tipos de proyectos políticos en América Latina: el neoliberal, el democrático participativo y el autoritario. Los tres proyectos contienen una plataforma “mínima en relación con el proceso democrático”, entendido como la democracia representativa y las instituciones básicas que conforman el Estado de Derecho.

El proyecto democrático participativo se construye a partir de una ampliación de dicha plataforma mínima hacia una plataforma máxima constituida por el “principio de radicalización, ampliación y profundización de la democracia-que se apoya en la idea de la participación de la sociedad en el ejercicio del poder como condición de su relación” (Dagnino et al, 2008: 35) Es decir, profundizar la democracia mediante la implementación de espacios públicos e instrumentos de participación que promuevan el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones como: instancias de control social, veedurías, presupuestos participativos, consejos y asambleas ciudadanas entre otros.

Adicionalmente, la idea de un proyecto democrático participativo se nutre del debate sobre la democracia en Latino América, el mismo que según los autores, gira en torno a tres aristas: La afirmación fáctica de la democracia electoral; la insatisfacción con los resultados de la democracia electoral en el ámbito de la consecución plena de una justicia económica y social; y los variados experimentos democráticos en dónde se establecen programas y proyectos participativos. (Dagnino et al, 2008: 32-33)

En base a lo anterior, el proyecto democrático participativo se constituye a partir de tres elementos: Primero, la profundización y radicalización de la democracia; es decir, confrontar los límites establecidos por la democracia representativa mediante la implementación de espacios de deliberación y participación ciudadana. Estos espacios fomentan la participación de la sociedad en la toma de decisiones, que se materializan en políticas públicas que generan una mayor igualdad y democratización. El involucramiento ciudadano en los espacios públicos “se concibe, fundamentalmente, en cómo compartir el poder de decisión del Estado sobre los asuntos relativos al interés público...se distingue de una noción de participación que se limita a la consulta de la población” (Dagnino et al, 2008:37) En suma, mediante

los espacios públicos de participación se aspira trascender el método electoral como vector único del involucramiento político del ciudadano y así lograr una profundización de la democracia.

Un segundo componente del proyecto democrático participativo es la concepción de la sociedad civil como elemento constitutivo para “garantizar el carácter público del Estado”. La sociedad civil se incluye en el proyecto democrático participativo mediante espacios de participación y control social. En este contexto el Estado debe de proveer espacios públicos donde la sociedad civil pueda “encontrar el terreno adecuado para la manifestación de los conflictos, la discusión y la negociación alrededor de las cuestiones públicas” (Dagnino et al, 2008:40). En consecuencia, en el contexto del proyecto, se concibe a la sociedad civil como protagonista en los espacios públicos, donde ésta interactúa con el Estado para publicitar los conflictos, demandas y necesidades de sus miembros en pos de una dialéctica democratizadora con el poder.

Finalmente, como último elemento constitutivo del proyecto democrático participativo, se encuentra la concepción de ciudadanía enmarcada en la consecución de “una mayor igualdad en todas sus dimensiones”. Esta noción de ciudadanía, entendida como “derechos a tener derechos” implica “articular las luchas de los movimientos, demandando derechos específicos como salud, vivienda, educación y derechos étnicos, de las mujeres, de los homosexuales, entre otros, la lucha más amplia por la construcción democrática”. Entre los derechos ampliados de la ciudadanía también se incluyen los derechos a participar “en la gestión del Estado y en las decisiones políticas”, por tanto, la concepción de ciudadanía del proyecto democrático participativo se entiende como el involucramiento activo de la ciudadanía en pos de garantizar derechos políticos, sociales y económicos. (Dagnino et al, 2008:41)

En sumatoria, los tres elementos constitutivos de un proyecto democrático participativo, a saber: Una profundización de la democracia que trascienda los límites de la democracia electoral; la sociedad civil como vehículo de publicitación de conflictos y demandas sociales; y finalmente, una concepción de ciudadanía ampliada y anclada a la consecución de derechos políticos, sociales, económicos y de participación en lo público, se materializan en una serie de instrumentos y espacios participativos que devienen de una “noción de política ampliada”. (Dagnino et al, 2008:42)

El proyecto democrático participativo propuesto por Dagnino se entiende así como un “proyecto democrático basado en principios de extensión y generalización

del ejercicio de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias” (Dagnino et al, 2008: 33)

Adicional a los autores mencionados hasta el momento, cabe incluir el aporte de Fung y Wright<sup>16</sup>, quienes desarrollan un modelo participativo institucional denominado “Gobierno Participativo con Poder de Decisión” (en adelante GPPD). Este modelo es entendido como reformas participativas que “descansan en el compromiso y las capacidades que la gente común y corriente tiene para tomar decisiones inteligentes a través de la deliberación razonable; y son reformas con poder de decisión porque aspiran a unir la discusión con la acción”<sup>17</sup>.

El GPPD, según los autores es una “práctica democrática deliberativa que puede extenderse horizontalmente-para cubrir otras áreas de interés político y otras regiones...para afectar niveles más altos y más bajos de la vida social e institucional” (Fung y Wright, 2003: 39). Es decir, es un diseño institucional participativo abarcador tanto del gobierno local como nacional. Asimismo, se puede extender de forma horizontal entre gobiernos locales.

El GPPD tiene tres principios que a su vez dictan tres propiedades de un diseño institucional participativo. Los tres principios son: 1) orientación práctica; 2) participación desde las bases y 3) la generación de discusiones deliberativas. La orientación práctica implica la concentración de los esfuerzos del GPPD en solucionar problemas concretos que aquejan a una población; como la inseguridad, la educación, el cuidado del medio ambiente etc. Atender problemas concretos en común también provee un sentido más profundo de colaboración y compromiso entre los actores del proceso. (Fung y Wright, 2003: 41)

La participación desde las bases provee la oportunidad a ciudadanos comunes, en conjunto con los funcionarios más cercanos a ellos, brindar información y

---

<sup>16</sup> Cabe mencionar que los aportes de Fung y Wright son citados en la formulación de los tres Planes de Desarrollo (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017) elaborados en el gobierno de la Revolución Ciudadana. Asimismo, cabe mencionar que el trabajo de Wright “*Los Puntos de la Brújula, hacia una alternativa socialista*”, como se verá en el segundo y tercer capítulo, es la base de los principios y orientaciones programáticas que guían los Planes de Desarrollo

<sup>17</sup> Archon Fung y Erik Olin Wright, *Democracia en Profundidad, nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, proyecto utopías reales. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2003. p. 22

conocimientos necesarios para proponer soluciones a problemas que los afectan directamente. La participación desde las bases tiene dos ventajas: Primero, en casos donde los problemas son nuevos, la experiencia y conocimientos del ciudadano común son de mayor utilidad para entender los problemas e identificar soluciones potenciales. Segundo, la participación directa de los ciudadanos genera una mayor responsabilidad (Fung y Wright, 2003: 42-43)

La generación de discusiones deliberativas implica la toma de decisiones por medio de un debate deliberativo. En este ejercicio se espera una “deliberación genuina” en donde “los participantes encuentren razones que puedan aceptar en sus acciones colectivas, y no necesariamente las que ellos respaldarían incondicionalmente o las que promoverían de forma óptima su interés individual”. También es importante que exista una deliberación no sólo entre los ciudadanos, sino también entre ellos, expertos y burócratas. (Fung y Wright, 2003: 45-47)

A partir de estos tres principios, los autores elaboran tres propiedades del modelo GPPD, a saber: 1) delegación de autoridad, 2) supervisión y coordinación centralizadas y 3) No voluntarista, pero si centrada en el Estado. La delegación de autoridad implica una delegación de “poderes administrativo y políticos a las unidades locales de acción...a cargo de diseñar e implementar soluciones” esto significa que las unidades locales de acción no deben ser exclusivamente consultivas y deben de poseer una “considerable autoridad pública”. (Fung y Wright, 2003: 48-49).

La supervisión y coordinación centralizada desarrolla la necesidad de un organismo central que supervise los procesos participativos. De esta forma se mantienen una coherencia en las reglas procedimentales y a su vez los aportes locales nutren las políticas centrales, es decir, la existencia de un ente institucional que coordine los procesos de participación, siempre y cuando los aportes ciudadanos nutran las políticas públicas formuladas por este. (Fung y Wright, 2003: 50-51)

La tercera y última propiedad del diseño de GPPD es la transformación del poder estatal y las instituciones formales de gobierno. Esto significa “rehacer las instituciones oficiales” de acorde a los principios de practicidad, participación y deliberación. Esta transformación “aprovecha el poder y los recursos del Estado para la deliberación y participación popular y así consigue que estas prácticas sean más duraderas y gocen de un mayor alcance”. Asimismo, esta transformación implica institucionalizar la participación de tal manera que esta sea permanente y sobreponga

las expresiones ciudadanas tradicionales como las manifestaciones y los procesos electorales. (Fung y Wright, 2003: 51-52).

Conforme a los aportes de los autores examinados en esta sección, se pueden identificar una serie de rasgos y elementos que dan forma a un proyecto de gobierno democrático participativo. Para empezar, un proyecto de gobierno democrático participativo se construye en contraposición a una concepción hegemónica de la democracia, o una plataforma mínima de democracia. Es decir, es una contestación a la democracia liberal representativa que privilegia y limita la participación de la ciudadanía a la actividad electoral. Además, esta contestación se enmarca en el rechazo a gobiernos neo-liberales y la inhabilidad de estos para garantizar los derechos sociales y económicos de la sociedad.

En segundo lugar; la sociedad civil y la ciudadanía en general, tienen un rol protagónico en la formulación de planes, proyectos y políticas, tanto a nivel local como nacional. Por tanto, deben de existir, auspiciados desde el Estado, una serie de arreglos institucionales o espacios de participación, donde la ciudadanía pueda formar parte activa de las decisiones públicas. En concordancia con lo anterior, estos arreglos y espacios de participación deben de garantizar la inclusión de todos los sectores de la sociedad, dando especial atención a aquellos grupos históricamente relegados de las esferas de toma de decisión política. Como resultado, mediante la participación ciudadana, se aspira garantizar los derechos plenos de la ciudadanía.

Sobre los espacios de participación ciudadana descritos y prescritos en los proyectos de gobierno democrático participativo, cabe señalar una serie de elementos adicionales: Primero, en ellos se identifican valores y principios propios de las concepciones de democracia participativa y deliberativa. Es decir, son espacios donde la ciudadanía toma decisiones sobre asuntos públicos, tanto locales como nacionales; existe una devolución de poder, por lo menos relativa, del Estado hacia la ciudadanía; y la participación ciudadana se lleva a cabo mediante ejercicios de deliberación. Adicionalmente, los espacios de participación pretenden ampliar “el canon democrático” y promover la politización de la ciudadanía, para desembocar en una profundización de la democracia.

Por último, cabe destacar que aunque el proyecto de gobierno democrático participativo se constituye en contraposición a concepciones hegemónicas de la democracia, no rechaza por completo la democracia liberal representativa, más bien,

aspira que los arreglos y espacios participativos sean complementarios y cohabiten con el modelo de democracia representativa<sup>18</sup>.

### **1.3 Elementos para el análisis de instancias de planificación participativa.**

En esta sección se aspira aportar con una serie de elementos para el análisis de los espacios de planificación participativa. Para ello, en primera instancia se detalla la idea de “interfaz socioestatal”, la cual es utilizada como marco conceptual en los estudios de la participación ciudadana actual en el Ecuador<sup>19</sup>. En segundo lugar se establecen una serie de elementos a tomar en cuenta para llevar a cabo el análisis crítico del objeto de estudio de este trabajo, a saber, el proceso de planificación participativa en la elaboración del PNBV 2013-2017.

Insunza y Hevia desarrollan el concepto de interfaz socioestatal para estudiar los espacios formales e informales dónde se relaciones sociedad civil-estado<sup>20</sup>. Un interfaz socioestatal es “el espacio donde actores societales y estatales se encuentran...estos están determinados estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y societales) concernidos” (Isunza y Hevia, 2006: 24). El concepto de interfaz socio-estatal sirve para analizar espacios donde interactúan actores sociales, tanto individuales como colectivos, con el Estado. Esta interacción a su vez se configura frente a un proyecto político que determina el tipo de interfaz socio-estatal.

Existen dos tipos de interfaces socio-estatales, los cognoscitivos y los políticos. Los tipos cognoscitivos giran en torno a cómo se lleva a cabo la relación Estado-sociedad civil con referencia al manejo de la información. Los interfaces de este tipo pueden ser de: contribución, (sociedad civil informa al Estado); de transparencia (Estado informa a la sociedad civil) y comunicativa (el Estado y la sociedad civil se informan mutuamente). La Tabla 1 a continuación detalla los interfaces cognoscitivos

---

<sup>18</sup> “la legitimidad de la democracia participativa, sólo tendrá solución en la medida en que ese rechazo sea sustituido por el delineamiento de formas de complementariedad entre las dos formas de democracia que contribuyan a la profundización de ambas. En esta complementariedad reside uno de los caminos de la reinvencción de la emancipación social. (Avritzer y Sousa, 2004: 28)

<sup>19</sup> Los trabajos de F. Ramírez (2012 y 2013) utilizan la noción de interface socio-estatal para analizar la participación ciudadana en el Ecuador, particularmente los concejos ciudadanos sectoriales y el mecanismo de la silla vacía dentro del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

<sup>20</sup> Ernesto Isunza y Felipe Hevia de la Jara, “*Relaciones Sociedad Civil—Estado en México un ensayo de interpretación*”, México, D.F, Programa Interinstitucional de Investigación Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, México D.F, 2006. p. 24



con sus ejemplos respectivos.

<b>TABLA 1 TIPOS COGNICITIVOS</b>		
<b>INTERFAZ</b>	<b>RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD CIVIL</b>	<b>EJEMPLOS</b>
De contribución (participación social informativa)	SC→E Sociedad Civil informa al Estado.	Buzones de quejas, formas tenues de consulta sectorial y temática, mecanismos de atención ciudadana.
De transparencia (información gubernamental)	SC←E Estado informa a la Sociedad Civil.	Páginas de internet oficiales, informes regulares de gestión, campañas mediáticas de Estado.
Comunicativa (colaboración comunicativa)	SC↔E Sociedad Civil y Estado se informan mutuamente, se comunican.	Mecanismos de transparencia de la información pública gubernamental y consejos consultivos no vinculantes.

Elaboración propia Isunza, Ernesto y Felipe, Hevia de la Jara, “Relaciones Sociedad Civil—Estado en México un ensayo de interpretación”, p27-29

Por otro lado, los interfaces de tipo político conciernen las relaciones de poder entre sociedad civil y Estado. Al igual que los interfaces cognoscitivos, existen tres tipos: Mandataria (la sociedad civil controla y dirige al Estado); de transferencia, (el Estado controla y dirige las acciones de la sociedad civil); y cogestiva, (el Estado y la sociedad civil mantienen una relación de cogestión). En la Tabla 2 se detallan los interfaces de tipo político y sus ejemplos correspondientes.

<b>TABLA 2 TIPOS POLÍTICOS</b>		
<b>INTERFAZ</b>	<b>RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD CIVIL</b>	<b>EJEMPLOS</b>
Mandataria (democracia directa, Control social)	SC⇒E Sociedad Civil controla, domina o dirige al estado.	Mecanismos de democracia directa, referéndum, plebiscito e iniciativa popular. (también elecciones pueden entenderse como este tipo de interfaz)
De transferencia (políticas públicas subrogadas, transferencia de políticas)	SC⇐E El estado controla, domina o dirige a la sociedad civil	Proyectos de desarrollo social gestionados por organizaciones de la sociedad civil; proyectos culturales, obras de participación social, investigaciones hechas por instituciones académicas.
Cogestiva (cogestión)	SC⇌E Sociedad civil y estado mantienen relación de cogestión	Consejos cuyas decisiones son de carácter vinculatorio.

Fuente: Isunza, Ernesto y Felipe, Hevia de la Jara, “Relaciones Sociedad Civil—Estado en México un ensayo de interpretación”, p27-29

Adicionalmente, los interfaces pueden ser formales o informales, los primeros

son espacios institucionalizados por el Estado mediante leyes, reglamentos y acuerdos, mientras que los segundos, surgen de manera espontánea desde la iniciativa de la Sociedad Civil, por ejemplo, plantones y protestas. Las instancias y mecanismos de participación ciudadana auspiciados desde el Estado pueden ser entendidos como interfaces socio-estatales formales. (Isunza y Hevia, 2006: 31)

Como se expone anteriormente, los interfaces socio-estatales se configuran frente a un proyecto político determinado. Insunza identifica tres tipos de proyectos políticos: democrático, neo-liberal y el corporativo autoritario<sup>21</sup>. A continuación, la tabla III detalla las instituciones y conceptos subyacentes de cada uno de los proyectos y los tipos de interfaces socio-estatales que se articulan respectivamente a cada uno de estos.

<b>Tabla 3 Proyectos políticos: instituciones y conceptos subyacentes</b>			
<b>Conceptos subyacentes:</b>	<b>Democrático</b>	<b>Neoliberal</b>	<b>Corporativo-autoritario</b>
<b>Idea base (concepción del poder)</b>	Derechos	Funcionalidad sistémica	Control sumiso
<b>Idea base (sentido de la acción)</b>	Compartir poder (cogestión)	Autonomía del Estado Eficiente (Soberanía popular enajenada)	Sociedad incorporada al estado Proveedor (Soberanía popular retórica)
<b>Carácter de la Sociedad Civil deseada</b>	Ciudadanos corresponsables (Derechohabientes)	Beneficiarios (Clientes y Socios)	Clientes sumisos
<b>Instituciones clave (interfácicas)</b>	Consejos participativos	Consejos consultivos (sistemas de información y de Atención ciudadana)	Cuerpos aclamadores
<b>Concepto de Rendición de Cuentas</b>	Ampliado (Horizontal, vertical, social y transversal con dimensiones legal, administrativa y política)	Convencional (Horizontal, vertical, social y transversal con dimensiones administrativa y legal.	Inexistente
<b>Concepto de Participación Ciudadana</b>	Corresponsabilidad en el diseño, ejecución y fiscalización de las políticas públicas	Integrar información para la toma de decisiones eficientes en el “núcleo estratégico” del Estado	Movilización subordinada de las organizaciones corporativas a cambio de prebendas.
<b>Concepto de transparencia</b>	Engarzado a al Rendición de Cuentas ampliada	Engarzado a la Rendición de Cuentas convencional	Irrelevante respecto a la Rendición de Cuentas.

Fuente: Ernesto Insunza “*interfaces socioestatales y Proyectos políticos*” p. 21

<sup>21</sup> Isunza, Vera, “*Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio-estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas*”, en E. Isunza Vera y A. Olvera, coords., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Ciesas Universidad Veracruzana, Miguel Angel Porrúa, 2006, p. 21.

Con referencia a lo expuesto anteriormente, se puede estipular que un proyecto de gobierno democrático participativo debe incluir interfaces de tipos políticos, puntualmente de cogestión, asimismo debe contar con interfaces cognoscitivos comunicativos. A su vez, la expresión formal de dichos interfaces deben de materializarse en instancias participativas guiadas por un concepto de participación ciudadana y noción de ciudadanía que respondan a un proyecto democrático; es decir, el ciudadano es corresponsable con el “diseño, ejecución y fiscalización de las políticas públicas” (Insuza, 2006: 21)

Como se expone al inicio de esta sección, se debe de tomar en consideración una serie de categorías para llevar a cabo un análisis de los espacios de planificación participativa en la elaboración del PNBV 2013-2017. Para ello, es importante establecer qué elementos se deben examinar cuando se analizan espacios de planificación participativa, con el fin de establecer si responden o no a concepciones participativas y deliberativas de la democracia y a un proyecto de gobierno democrático participativo. El siguiente apartado establece dichos elementos análisis.

Referente al análisis de espacios de participación ciudadana que respondan a un proyecto de gobierno democrático participativo se pueden identificar cuatro elementos a tomar en cuenta: 1) conformación de los espacios de participación; 2) la intensidad de la participación ciudadana; 3) el grado de incidencia de los aportes ciudadanos en la política pública y 4) la intencionalidad subyacente del gobierno frente a los espacios de participación ciudadana.

Sobre la conformación de espacios de participación, las instancias de participación deben estar integradas por ciudadanos que, por un lado, sean afectados directamente por las decisiones a tomar, y por otro, que estos sean representativos de la diversidad y la diferencia. Es decir, los espacios deben estar conformados por ciudadanos que estén directamente afectados por el problema a tratar o la política pública a diseñar. Los participantes a su vez deben de ser representativos de la diversidad de la sociedad.

La intensidad de la participación se determina por el nivel de inclusión del aporte o decisión tomada por la ciudadanía en instancias de participación. La determinación del nivel de inclusión de las decisiones ciudadanas se puede establecer mediante la dicotomía vinculante/no-vinculante. Una instancia de participación ciudadana vinculante implica que el gobierno de turno acata y ejecuta la decisión de

la ciudadanía. Por el contrario, la no vinculación denota que las decisiones ciudadanas en espacios de participación se limitan a una función de consulta. Es decir, el gobierno no tiene la obligación de acatar la decisión de la ciudadanía.

El grado de incidencia de la participación ciudadana se puede establecer mediante la ubicación de las instancias de participación dentro del ciclo de políticas públicas. Para ello es necesario establecer cuál es el ciclo de políticas públicas dentro del cual se ubican dichas instancias en Ecuador. Para efectos de este trabajo se toma como referencia el modelo que emplea actualmente la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (en adelante SENPLADES). El ciclo de políticas públicas según la SENPLADES está conformado por tres grandes etapas: 1) formulación, 2) implementación y 3) evaluación. Cada etapa a su vez está dividida en sub-etapas, dentro de la etapa de formulación se detallan tres: a) Preparatoria y de diagnóstico; b) definición de políticas, programas y proyectos; y c) aprobación de la política sectorial e incorporación en el sistema<sup>22</sup>.

Dependiendo en dónde se ubican las instancias de participación ciudadana dentro del ciclo de políticas públicas, se puede definir la incidencia de la misma. Cabe desatacar dos dimensiones dentro de la incidencia de la participación ciudadana con referencia al ciclo de políticas: Primero, determinar si las instancias y los insumos ciudadanos quedan relegados a las etapas de diagnóstico y preparación. Segundo, establecer si los insumos ciudadanos son alterados en etapas posteriores, por ejemplo, en la toma de decisión (aprobación e incorporación) dentro del ciclo de políticas públicas.

Con referencia a la cuarta y última categoría analítica, a saber, la intencionalidad subyacente del gobierno frente al establecimiento de instancias de participación ciudadana, cabe destacar el aporte de Velázquez y Gonzales<sup>23</sup> quienes identifican cinco estrategias que utiliza un gobierno para implementar instancias de participación ciudadana, particularmente de planificación participativa, estas son: 1) La participación-formalidad; 2) la participación sin alas; 3) la participación-integración-cooptación; y 4) la participación-concertación y 5) la participación-modo de vida. Las tres primeras estrategias no generan procesos genuinos de participación

---

<sup>22</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Subsecretaría de Planificación Nacional Territorial y Políticas Públicas, *“Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales”* p 19.

<sup>23</sup> En *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?*, los autores realizan un exhaustivo examen de la planificación participativa local en Colombia.

ciudadana, mientras que las dos últimas implican procesos de participación que puedan considerarse genuinos esfuerzos para impulsar los principios de un gobierno democrático participativo. A continuación se detallan cada una de las estrategias.

La participación-formalidad se lleva a cabo con el objetivo de cumplir con la Ley. Es decir, se implementan procesos de participación porque son una exigencia legal. La participación sin alas se caracteriza por auspiciar procesos participativos sin ninguna trascendencia, es decir, que no se posicionan para cuestionar las estructuras de poder vigente. La participación-integración-cooptación se da cuando los procesos de participación no son espacios genuinos para generar la autonomía ni el empoderamiento ciudadano, asimismo, no son un verdadero canal de interlocución entre la ciudadanía y el Estado. Más bien, dentro de esta estrategia, los procesos participativos son impulsados con el fin de encausar a los participantes hacia las “orientaciones políticas de grupos dominantes”.

La participación concertación contiene procesos de participación ciudadana en donde la ciudadanía puede evaluar su entorno, y tomar decisiones basándose en una serie de objetivos establecidos en común. La participación como modo de vida se da cuando la participación ciudadana se convierte en parte cotidiana de la vida de un ciudadano. Es decir, los ciudadanos participan constantemente para el beneficio de la sociedad y no tanto para satisfacer intereses personales.<sup>24</sup>

Los elementos para el análisis establecido en párrafos anteriores servirán como herramientas para determinar si el proceso de planificación participativa en la elaboración del PNBV 2013-2017 responde a un proyecto de gobierno democrático participativo. Mediante la exploración de: quiénes participan en las instancias de planificación participativa; cuál es el nivel de inclusión de las decisiones y productos de las instancias de planificación participativa; cuál es la incidencia de los aportes ciudadanos en el ciclo de la política pública y por último, cuál es la estrategia del gobierno central detrás de la implementación de la planificación participativa en la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir.

En síntesis, la teoría de un gobierno participativo se sustenta en dos supuestos: En primer lugar, el proyecto de gobierno democrático participativo, articula las concepciones de democracia participativa y deliberativa enmarcadas en un ejercicio de contestación a las deficiencias y limitantes de la democracia liberal representativa.

---

<sup>24</sup> Velásquez, Fabio, Esperanza González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Ed. Fundación Corona, Bogotá 2003, pp. 148-150

Segundo, un gobierno democrático participativo pretende dar protagonismo a la sociedad civil y la ciudadanía en la toma de decisiones, la cogestión y en la construcción de lo público. Para la consecución de este fin, y como núcleo fundamental de un gobierno democrático participativo, se encuentran los arreglos participativos y espacios de participación, que a su vez se traducen en instancias de participación ciudadana que pretenden dar protagonismo a la ciudadanía y a su vez, lograr la plena inclusión y garantía de derechos sociales.

## CAPITULO II

### PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

Este capítulo está dividido en tres secciones. En la primera se establece la legislación nacional que regula la participación ciudadana y en particular la planificación participativa en el Ecuador. La segunda sección describe el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (en adelante SNDPP), el cual se encarga, entre otras atribuciones, de la elaboración de los planes de desarrollo. Se toma particular atención a las instancias de participación establecidas en dicho sistema. La tercera sección brinda un breve repaso de los planes de desarrollo en el Ecuador a saber: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

#### **2.1 Legislación vigente sobre participación ciudadana en Ecuador.**

Como se establece en la introducción de este trabajo, la Revolución Ciudadana, desde la configuración de su programa de gobierno para las elecciones presidenciales del 2006, ubica la necesidad de profundizar la democracia mediante el desarrollo de un modelo de participación ciudadana que comprenda todo el aparato estatal. El modelo de participación ciudadana, y en particular lo concerniente a la planificación participativa en el Ecuador, está reglamentado por la Constitución del 2008, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (en adelante LOPC) y el Código de Planificación y Finanzas Públicas (en adelante COPFP). A continuación se enumeran los artículos más relevantes de cada legislación.

En el art. 95 de la Constitución del Ecuador 2008 se establece que: “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos...” Adicional a este, el art. 100 estipula que se deben crear instancias de participación ciudadana para “Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía”.

Además, el art. 279 establece que a los ciudadanos les corresponde: “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”. En definitiva, la planificación participativa de acuerdo a la Constitución garantiza el involucramiento y la influencia protagónica de la

ciudadanía en la elaboración de las políticas públicas y la gestión de lo público. Además, cabe señalar que en la carta magna se establece la participación de la ciudadanía en la planificación, ejecución y control de los planes de desarrollo.

Con referencia a la LOPC, en vigencia desde el 2010, cabe destacar los artículos con referencia a la planificación participativa, enumerados a continuación: El art. 1 establece como objetivo de la LOPC: “fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos (...) de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública...” Adicionalmente, en el art. 30 se reconoce el derecho de las organizaciones sociales a incidir “en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno” Finalmente, el art. 55 establece que los “espacios de coordinación interministerial promoverán la realización de diálogos periódicos de deliberación sobre políticas públicas intersectoriales para favorecer la participación de organizaciones sociales y ciudadanía especializada en una o varias de las temáticas”. En sumatoria, en concordancia con lo establecido en la Constitución, la LOPC garantiza una participación ciudadana protagónica en la planificación y en la toma de decisiones públicas. Adicionalmente, la LOPC norma ciertas instancias participativas del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, a saber: los consejos ciudadanos sectoriales (art. 53) y la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir (art. 49).

Sobre el CFPF, cabe destacar los artículos que garantizan la participación ciudadana y la planificación participativa en la elaboración de los planes de desarrollo y en el SNDPP. El art. 2 establece entre los lineamientos para el desarrollo “fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública”. Además, entre los principios comunes de la aplicación del código, el art. 5 establece que: “las entidades a cargo de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar los mecanismos que garanticen la participación en el funcionamiento de los sistemas”. El art 13 del mencionado código establece la obligatoriedad de establecer mecanismos de participación ciudadana “que se requieran para la formulación de planes y políticas”. Para finalizar, el art. 37 del COIP establece que durante la formulación del Plan Nacional de Desarrollo “se deberá garantizar instancias de participación”.

En el Ecuador se evidencia que la legislación vigente designa un



involucramiento ciudadano activo y protagónico tanto en la planificación, ejecución y control social en los ámbitos de: formación de políticas públicas, formulación de planes de desarrollo y la cogestión de lo público. Asimismo se establece la participación ciudadana como elemento importante en la configuración y funcionamiento en el SNDPP, por tanto, el mismo debe de contener espacios e instancias que garanticen la planificación participativa.

## 2.2 Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

El SNDPP, “constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno”<sup>25</sup>. El objetivo central del SNDPP es el contribuir por medio del diseño de políticas públicas al cumplimiento de las disposiciones del Régimen de Desarrollo y el Buen Vivir. Como se establece en la sección anterior, El SNDPP está normado por la Constitución, LOPC y COPFP.

El SNDPP está constituido por el Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Forman parte del sistema las siguientes entidades:

<b>Tabla 4 Sistema Nacional Descentralizado De Planificación Participativa</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consejo Nacional de Planificación</li> <li>2. Secretaría Técnica del Sistema</li> <li>3. Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados</li> <li>4. Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva</li> <li>5. Consejos Nacionales de Igualdad</li> <li>6. Instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley</li> </ol>

Fuente: elaboración propia, art. 21 COPFP

Para efectos de este trabajo cabe destacar las instancias participativas del SNDPP y como estas operan. Las instancias de planificación participativa abarcan todo nivel de gobierno; y están establecidas en la LOPC, el COOTAD, el COPFP y en el Reglamento del Código Orgánico del Código de Planificación y Finanzas Públicas (Decreto Ejecutivo 489). Entre las instancias de participación constan: Consejos ciudadanos sectoriales (CCS), Asambleas Locales (AL) y la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir (Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir). Adicional a lo anterior, el SNDPP permite la creación de instancias de participación adicionales. En el caso concreto de la planificación participativa en la formulación de los Planes de Desarrollo, la SENPLADES ha instaurado instancias

<sup>25</sup> Art. 18, COPFP

como: mesas de diálogo, grupos focales, veedurías y observatorios. Todas las instancias de participación en el SNDPP son de carácter consultivo<sup>26</sup>.

Las instituciones encargadas de coordinar las instancias de participación en el SNDPP son la SENPLADES; la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social<sup>27</sup>. Sin embargo, para la construcción de los planes de desarrollo, sobresale la labor de la SENPLADES como organismo supervisor del proceso de planificación participativa el cual a su vez es encargado a la Coordinación de Participación en la misma institución.

En el SNDPP la participación ciudadana también se da a través del Consejo Nacional de Planificación (en adelante CNP), en el cual constan entre sus miembros cuatro delegados de la ciudadanía quienes son elegidos entre los integrantes de la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir<sup>28</sup>. Las atribuciones principales del CNP son la convocatoria de la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir y la aprobación del plan nacional de desarrollo. A pesar que el CNP tiene entre sus integrantes cuatro delegados representantes de la ciudadanía, cabe señalar que el Presidente de la República tiene voto dirimente dentro del consejo. Esto implica que por más que exista representación ciudadana en el CNP, esta no tiene mayor incidencia en las decisiones que tome este organismo.

Esta tesis trata puntualmente con la planificación participativa en la construcción del PNBV 2013-2017, por ende, se analizan las instancias de participación y los procesos de planificación participativa que tienen directa injerencia en el Plan. Asimismo, se tomarán en consideración sólo aquellas instancias que operan

---

<sup>26</sup> Cabe destacar que recién en noviembre del 2014, mediante Decreto Ejecutivo número 489, se establecen formalmente los Mecanismos de participación SNDPP y se designa a la SENPLADES como ente director de las metodologías para la articulación de los mecanismos de participación ciudadana en el SNDPP. Asimismo, detalla como mecanismos de participación a La Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir. Los diálogos para la planificación participativa sectorial y Los Consejos Ciudadanos Sectoriales

<sup>27</sup> A partir del 17 de mayo del 2013 la secretaría de pueblos se fusionó con el Ministerio Coordinador de la Política para transformarse en la Secretaría Nacional de Gestión de la Política.

<sup>28</sup> el Presidente de la República siete delegados de la función ejecutiva; el secretario de SENPLADES; cuatro delegados de los consejos de planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el Presidente del Consejo de Educación Superior. No se establece el método de elección de los cuatro delegados de los consejos de planificación de los GADS ni de la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir.

a nivel nacional y en relación directa con el gobierno central<sup>29</sup>. Estos son, los Consejos Ciudadanos Sectoriales (en adelante CCS), la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir y los Diálogos para el Buen Vivir (en adelante DBV). A continuación una breve descripción de las instancias mencionadas.<sup>30</sup>

Los CCS son: “instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales. Serán impulsados por la Función Ejecutiva y se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales”.<sup>31</sup> Cada cartera de Estado (Ministerios Coordinadores, Ministerios Sectoriales y Secretarías Nacionales) debe contar con un CCS; los integrantes de estos consejos deben de ser ciudadanos conocedores o interesados en las temáticas concernientes a cada ministerio y no deben ser funcionarios públicos. En los CCS, la ciudadanía expresa sus preocupaciones y aporta soluciones para atender problemas pertinentes a cada cartera de estado. Cada CCS aporta con un delegado a la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir.

La Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir es un “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”.<sup>32</sup> Los integrantes de la Asamblea serán delegados de las Asambleas Locales de Participación; los CCS y Organizaciones Sociales Nacionales.<sup>33</sup> Al igual que los CCS, las atribuciones de la Asamblea son de carácter consultivo.

---

<sup>29</sup> La planificación participativa en la construcción de los planes de desarrollo y en el SNDPP, también se dan a nivel local. Los procesos de participación local son llevados a cabo por los Consejos de Planificación local de los GAD.

<sup>30</sup> En el tercer capítulo se llevará a cabo un análisis crítico de estas instancias, por tanto, en este apartado sólo se limitará a su descripción.

<sup>31</sup> Art. 52, LOPC

<sup>32</sup> Art. 48, LOPC.

<sup>33</sup> Art. 49, LOPC

### **Atribuciones principales de la Asamblea Ciudadana Para el Buen Vivir**

1. Contribuir, como instancia de consulta, en la definición y formulación de los lineamientos nacionales de desarrollo.
2. Monitorear que los objetivos de desarrollo que se plasmen en el Plan Nacional de Desarrollo se concreten en la programación y ejecución del presupuesto del Estado, en la inversión y asignación de los recursos públicos a las instancias estatales correspondientes
3. Aportar en el seguimiento y la evaluación periódica del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo
4. Generar debates públicos sobre temas nacionales.
5. Rendir cuentas a la ciudadanía sobre sus acciones.
6. Elegir, entre sus miembros, a cuatro representantes ciudadanos principales, uno por cada región geográfica del país, y sus alternas o alternos, quienes integrarán el Consejo Nacional de Planificación.

Elaboración propia. Fuente LOPC art. 49

Como se indica en párrafos anteriores, El SNDPP prevé la creación de instancias adicionales de planificación participativa en caso de ser necesarias. Ejemplo de ello se observa en la elaboración del PNBV 2013-2017, donde se implementaron varias instancias de participación, la más destacada de estas son los denominados “Diálogos para el Buen Vivir”. Estos diálogos se llevaron a cabo en todo el país a nivel provincial y zonal<sup>34</sup>. En cada provincia se realizaron dos ruedas de diálogo y luego una ronda zonal. Por cada zona se eligió un delegado que asista a un diálogo nacional. Así mismo se llevaron a cabo diálogos en temas de igualdad y grupos focales con jóvenes, Montubios, Nacionalidades Indígenas y Afros. Estas instancias adicionales de planificación participativa también son de carácter consultivo.

### **2.3 Planes de desarrollo de la Revolución Ciudadana: PND 2007-2010, PNBV 2009-2013 y PNBV 2013-2017.**

La siguiente sección provee una breve descripción de los planes de desarrollo nacional PND 2007-2009, PNBV 2009-2013 y el PNBV 2013-2017, tomando en consideración los siguientes elementos: el contexto legal e institucional que enmarcan su construcción y los 12 objetivos desarrollados en cada uno de ellos. En base a esta descripción se aspira resaltar las similitudes y diferencias de cada plan.

El Plan Nacional de Desarrollo es la “directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública...su observancia es obligatoria para el sector pública e indicativa para los demás sectores”<sup>35</sup>. La SENPLADES es el ente encargado de la elaboración formulación del Plan Nacional de Desarrollo<sup>36</sup>. El plan es elaborado

<sup>34</sup> las zonas son niveles administrativos de planificación desconcentrados regulados por la SENPLADES. Existen 9 zonas de planificación en el país.

<sup>35</sup> Art. 36 COPFP

<sup>36</sup> Art. 37 COPFP

cada cuatro años y debe de mantener coherencia con el Programas de Gobierno del presidente electo; asimismo debe de considerar los planes de desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las otras funciones del Estado (Legislativo, Judicial, Electoral y de Participación Ciudadana y Control Social)<sup>37</sup>.

Como se establece en la primera sección, el proceso de formulación del Plan de Desarrollo debe de garantizar la participación ciudadana, en el gobierno de la Revolución Ciudadana se han realizado tres planes de desarrollo: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010; Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

El PND 2007-2010 es el primer plan de desarrollo de la revolución ciudadana. El plan se divide en tres secciones: la primera brinda un preámbulo en donde se exponen las orientaciones éticas y principios que configuran los “12 grande objetivos para el desarrollo humano”. La segunda sección ofrece un diagnóstico de la situación del país brindando particular enfoque a los rezagos ocasionados por “la larga noche neoliberal” La tercera sección desarrolla en detalle los 12 objetivos para el desarrollo humano. El PND 2007-2009 no se efectúa bajo la coordinación del SNDPP dado que su elaboración se dio antes que entre en vigencia la nueva Constitución, y por ende, aún no existían la LOPC ni el CPFP. Sin embargo, cabe destacar que este primer plan si tuvo instancias participativas importantes sin ser estas requisitos legales.

---

<sup>37</sup> el Art. 38 de la COPFP establece cual será el contenido del Plan Nacional de Desarrollo: “Contexto histórico y diagnóstico de la realidad nacional actual; visión de largo plazo que permita definir perspectivas de mediano y largo plazos; políticas de gobierno, estrategias, metas y sus indicadores de cumplimiento; criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública; plan plurianual de inversiones; lineamientos de planificación territorial; e Instrumentos complementarios.”

**Tabla 6 Objetivos para el desarrollo humano PND 2007-2009**

1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial.
2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
3. Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población.
4. Promover un medio ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso seguro a agua, aire y suelo.
5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana.
6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno.
7. Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común.
8. Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad.
9. Fomentar el acceso a la justicia.
10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.
11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible.
12. Reformar el Estado para el bienestar colectivo.

Elaboración propia, fuente PND 2007-2010

El segundo plan nacional de desarrollo es bautizado como “Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013”. El PNBV 2009-2013 se construye bajo la nueva constitución del 2008, la cual condiciona la formulación del plan de tres maneras: primero, se establece la participación ciudadana como un derecho, lo cual implica que procesos de planificación participativa deben de evidenciarse en la construcción del Plan. Segundo, se establece el Régimen de Desarrollo, el cual tiene como objetivo encaminar al Ecuador hacia la consecución del Buen Vivir, para lo cual se establece el SNDPP<sup>38</sup>.

El PNBV 2009-2013 es una versión actualizada del PND 2007-2010 en vista que mantienen la misma estructura: contiene un preámbulo, diagnóstico inicial, orientaciones éticas y principios. Esta similitud es entendible ya que el PND 2007-2010 sólo tiene una vigencia de dos años, y durante el desarrollo del PNBV 2009-2013 la situación del país no había sufrido un cambio significativo que amerite nuevos diagnósticos y estrategias. Sin embargo, en este plan de desarrollo se observan dos contribuciones: primero se ofrece una conceptualización del Buen Vivir<sup>39</sup> y segundo,

<sup>38</sup> Art. 279 Constitución del Ecuador 2008.

<sup>39</sup> “*«la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocer- nos, comprendernos y valorarnos unos a otros— entre diversos pero iguales— a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo*

en la sección de diagnóstico se incluye un recuento de los primeros años del gobierno en “31 meses de la revolución ciudadana”<sup>40</sup>. Finalmente, se re-utiliza la metodología participativa del antiguo Plan Nacional de Desarrollo.

<b>Tabla 7 Objetivos Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad</li> <li>2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía</li> <li>3. Mejorar la calidad de vida de la población</li> <li>4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable</li> <li>5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana</li> <li>6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas</li> <li>7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común</li> <li>8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad</li> <li>9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia</li> <li>10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.</li> <li>11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible.</li> <li>12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.</li> </ol>

Elaboración propia, fuente PNBV 2009-2013

A diferencia de los dos planes anteriores, la construcción del PNBV 2013-2017 es enmarcada en una institucionalidad consolidada del gobierno de la revolución ciudadana. En el 2010 se expide la legislación que norma el funcionamiento del SNDPP, por ende, el este plan es el primero en ser desarrollado bajo la coordinación formal del SNDPP.

A causa de este nuevo contexto legal e institucional, el PNBV 2013-2017 se diferencia de los dos planes de desarrollo anteriores en cuatro aspectos: Primero, se evidencia una re-conceptualización del Buen Vivir, el cual pasa a convertirse en “El Socialismo del Buen Vivir” y se ubica como nuevo “horizonte político de la Revolución Ciudadana”<sup>41</sup>. Segundo, el diagnóstico de la situación actual del país se realiza en contexto de los seis años de gobierno de la revolución ciudadana y la coyuntura político-económica internacional (PNBV 2013-2017, 41-58); Tercero, los objetivos del Buen Vivir asumen cambios significativos afectados primordialmente por la nueva dirección que asume el gobierno de la revolución ciudadana hacia “la

---

*reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido»* (cursivas del texto original: PNBV 2009-2013, p. 10)

<sup>40</sup> PNBV 2010-2013 p. 80-84

<sup>41</sup> El socialismo del Buen Vivir articula la lucha por la justicia social, la igualdad y la abolición de los privilegios, con la construcción de una sociedad que respete la diversidad y la naturaleza. En tal sociedad podremos desarrollar nuestras capacidades y vivir digna y libremente. El fin del Socialismo del Buen Vivir es *defender y fortalecer la sociedad, el trabajo y la vida en todas sus formas*. (PNBV 2013-2017, p. 23-24)

transformación de la matriz productiva<sup>42</sup>. El quinto y último cambio se produce con la introducción de una nueva metodología participativa.

<b>Tabla 8 Objetivos Plan Nacional Buen Vivir 2013-2017</b>	
<b>1.</b>	Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular
<b>2.</b>	Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.
<b>3.</b>	Mejorar la calidad de vida de la población
<b>4.</b>	Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
<b>5.</b>	Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
<b>6.</b>	Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.
<b>7.</b>	Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad territorial y global
<b>8.</b>	Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.
<b>9.</b>	Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.
<b>10.</b>	Impulsar la transformación de la matriz productiva.
<b>11.</b>	Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.
<b>12.</b>	Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

**Elaboración propia, fuente: PNBV 2013-2017.**

En suma, entre los primeros dos planes de desarrollo PND-2007-2010, PNBV 2009-2013, no se observan grandes variaciones. Sin embargo, el PNBV 2013-2017, es sustancialmente diferente a sus predecesores. En particular cabe destacar la nueva orientación hacia un cambio de la matriz productiva y la re-organización de los 12 objetivos del Buen Vivir.

A manera de recapitulación, cabe señalar las siguientes observaciones con referencia a la legislación que regula la planificación participativa, el SNDPP y los planes de desarrollo del gobierno de la Revolución Ciudadana. Mediante la legislación vigente, se establece el rol protagónico de la ciudadanía en todo el ciclo de la política pública. Asimismo, todo el andamiaje institucional que enmarca la elaboración de los planes de desarrollo, es decir, el SNDPP, ubica la participación ciudadana como parte transversal de su funcionamiento y dispone una serie de instancias participativas para el involucramiento ciudadano en la formulación y evaluación de los planes de

<sup>42</sup> "transformación de la matriz productiva implica construir una institucionalidad más articulada, capaz de crear vínculos más sólidos entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales. *La nueva matriz productiva tiene una relación respetuosa y solidaria entre economía, sociedad y naturaleza.* Se busca cimentar una evolución creciente de producción industrial y de servicios con valor agregado, a través de *la expansión del conocimiento científico y tecnológico*, basada en *la sustentabilidad ambiental*, en el marco de un proceso decreciente de extracción de recursos naturales, cerrando así las brechas de inequidad, en beneficio de las generaciones futuras". (PNBV 2013-2017, p 63)



desarrollo. Finalmente, se observa que los dos primeros planes de desarrollo del gobierno de la Revolución Ciudadana, son casi idénticos, mientras que el tercer plan sufre considerables cambios, en particular con referencia a la temática transversal del mismo, a saber, el cambio de la matriz productiva. En el siguiente capítulo se exploran más a fondo cómo las variaciones en el PNBV 2013-2017 tienen implicaciones en el proceso de planificación participativa que estudia este trabajo.

## CAPITULO III

### ANÁLISIS CRÍTICO DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO

En este capítulo se aspira llevar a cabo un análisis crítico de la planificación participativa en la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Como resultado de este análisis se pretende establecer si el ejercicio de planificación participativa en la elaboración del PNBV 2013-2017 responde al ideario de un proyecto de gobierno democrático participativo. Para la consecución de este objetivo, primero se realiza un esfuerzo por identificar cómo el ideario de un proyecto de gobierno democrático participativo se evidencia en los planes de desarrollo elaborados en el gobierno de la Revolución Ciudadana.

Segundo, para comprender el devenir de la planificación participativa en la elaboración de los planes de desarrollo, se describen las metodologías e instancias de participación llevadas a cabo en la formulación del PND 2007-2010, el PNBV 2010-2013 y el PNBV 2013-2017. Por último, a partir de los elementos de análisis desarrollados en el primer capítulo, se analizan tres instancias de planificación participativas en la formulación del PNBV 2013-2017, a saber: los Diálogos para el Buen Vivir, los Consejos Ciudadanos Sectoriales y la Asamblea Ciudadana del Buen Vivir.

#### **3.1 Orientaciones, principios rectores y objetivos con referencia a la participación ciudadana en los planes de desarrollo del gobierno de la Revolución Ciudadana**

En esta sección se pretende elucidar el ideario de un proyecto de gobierno democrático participativo en los Planes de Desarrollo elaborados por el gobierno de la Revolución Ciudadana. El siguiente análisis se lleva a cabo mediante la exploración de las orientaciones y principios que guían la elaboración de los tres planes de desarrollo, asimismo se analizan los objetivos de los planes que tienen relevancia con la participación ciudadana.

Los planes de desarrollo del gobierno de la Revolución Ciudadana contienen un conjunto de orientaciones y principios que guían la elaboración de los 12 objetivos, políticas y lineamientos de cada plan. Para esta sección sólo se explora una de estas orientaciones denominada como “la justicia democrática participativa” y con referencia a los principios, se analiza “hacia una democracia representativa,

participativa y deliberativa” en los dos primeros planes y “sociedad pluralista, participativa y autodeterminada” en el tercer plan.

La justicia democrática participativa es una orientación que se repite en los tres planes de desarrollo. Esta orientación se basa en el artículo de Erik Olin Wright “*Los Puntos de la Brújula*”<sup>43</sup>. En este trabajo Wright pretende diseñar una guía para la creación de una institucionalidad alternativa al capitalismo basada en un socialismo anclado en el poder social. En este artículo Wright desarrolla la idea de una concepción “*radicalmente igualitaria y democrática de la justicia*”<sup>44</sup> de la cual deviene lo que el autor denomina como justicia social y justicia política (Wright, 2006: 83). En la tabla a continuación se observa que la orientación ética *justicia democrática participativa*, propuesta en los tres planes de desarrollo, es un “*copy-paste*” de la concepción de justicia política desarrollada por Wright.

<b>Tabla 9 Orientación Ética: Justicia Democrática Participativa</b>	
<b>Puntos de la Brújula Justicia Política</b>	En una sociedad políticamente justa, todos y todas deben contar con el mismo poder para contribuir al control colectivo de las condiciones y decisiones que afectan a su destino común, lo que debe entenderse como un principio de igualdad política y de poder colectivo democrático. (Wright, 2006: 83)
<b>PND 2007-2009</b>	En una sociedad políticamente justa, todos y todas deben contar con el mismo poder para contribuir al control colectivo institucionalizado de las condiciones y decisiones políticas que afectan su destino común, lo que debe entenderse como la defensa de los principios de igualdad política, participación y de poder colectivo democrático (Olin, 2006) PND 2007-2010 p. 41
<b>PNBV 2009-2013</b>	En una sociedad políticamente justa, todos y todas deben contar con el mismo poder para contribuir al control colectivo institucionalizado de las condiciones y decisiones políticas que afectan su destino común, lo que debe entenderse como la defensa de los principios de igualdad política, participación y poder colectivo democrático (Wright, 2006). PNBV 2009-2013 p. 49
<b>PNBV 2013-2017</b>	En una sociedad políticamente justa, toda la ciudadanía debe contar con el mismo poder para participar en el control colectivo de las decisiones políticas que afecten su destino común, lo cual implica defender los principios de igualdad política, participación y poder colectivo democrático. PNBV 2013-2017 p. 24 (Wright no es citado)

Elaboración propia, fuente: Wright, 2006, PND 2007-2010, PNBV 2009-2013 y PNBV 2013-2017

Cabe destacar tres observaciones sobre la tergiversación de la concepción de justicia política de Wright: Primero, la justicia política de Wright es interpretada como “Justicia democrática participativa”; segundo, en los primeros dos planes se hace una pequeña variación al concepto inicial de Wright, agregando al control colectivo el carácter de “institucionalizado”; y tercero, en el PNBV 2013-2017 se elimina el

<sup>43</sup> Wright, Erik. O “*Los Puntos de la Brújula, hacia una alternativa socialista*” en New Left Review nov-dic 2006. [www.ssc.wisc.edu/~wright/PuntosBrujula--NLR41.pdf](http://www.ssc.wisc.edu/~wright/PuntosBrujula--NLR41.pdf).

<sup>44</sup> cursivas del autor.

adjetivo institucionalizado y se copia exactamente la concepción de justicia política de Wright. Esto denota un manejo arbitrario e intencionado de la propuesta del autor, en los dos primeros planes se incluye el término “institucionalizado” sin consideración alguna y en el último plan se realiza un *copy-paste*, y en cierto modo se comete plagio al no ser citado correctamente el autor.

Como es expuesto en párrafos anteriores, el objetivo de Wright en “*Los Puntos de la Brújula*” es diseñar una guía para la creación de una institucionalidad alternativa al capitalismo. La base de dicha nueva institucionalidad alternativa se ubica en un dominio del “poder social” por sobre el poder estatal y el poder económico en “la asignación de recursos y control de la producción y distribución”. Wright grafica la dinámica entre poder-social, poder-económico y poder-estatal en la asignación, control, producción y distribución de recursos, de esta forma:

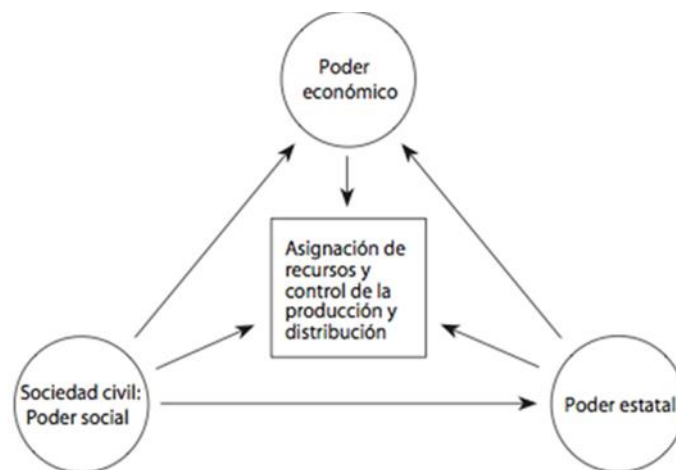


Gráfico 1 fuente, (Wright, 2006: 95)

Como se observa, este gráfico expresa una relación de poder dirigida por la sociedad civil. Al respecto, Wright explica: “las flechas representan el predominio de un campo sobre otro; así, la flecha desde el poder social al estatal significa que el poder enraizado en la sociedad civil configura directamente el poder estatal” (Wright, 2006: 95). En suma, en el modelo de Wright, la sociedad civil es elemento más importante en la dinámica de poder entre Estado-Mercado y Sociedad Civil.

La interpretación que se hace en los dos primeros planes de desarrollo de la propuesta de Wright es la siguiente:

Como señala Olin<sup>45</sup>...se trata entonces de promover la construcción de una sociedad que profundice la calidad de la democracia y amplíe sus espacios de incidencia en condiciones de radical igualdad social y material. Ello apunta al fortalecimiento de la sociedad –y no del mercado (como en el neoliberalismo) ni del Estado (como en el denominado ‘socialismo real’)- como eje orientador del desenvolvimiento de las otras instituciones sociales.

El fortalecimiento de la sociedad consiste en promover la libertad y la capacidad de movilización autónoma de la ciudadanía para realizar voluntariamente acciones cooperativas, individuales y colectivas, de distinto tipo. Esa capacidad exige que la ciudadanía tenga un control real del uso, de la asignación y de la distribución de los recursos tangibles e intangibles del país. (PND 2007-2009, 49-40 y PNBV 2009-2013, 33-34)

Como es evidente, la interpretación que se hace sobre la propuesta de Wright es correcta. Sin embargo, en los planes, el gráfico que ilustra la teorización original de Wright evidencia una seria tergiversación.

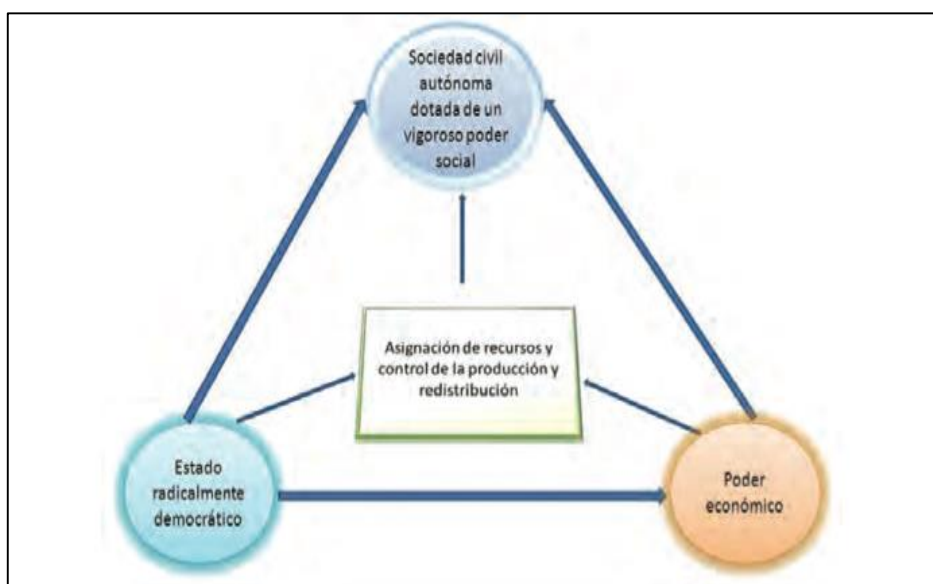


Gráfico 2 fuente: PNBV 2007-2010 y PNBV 2009-2013 p. 19

Se observan dos variaciones particulares en el gráfico versión planes de desarrollo: Primero, se cambian los rótulos sociedad civil/poder social por “*Sociedad Civil autónoma dotada de un vigoroso poder social*”; poder estatal es rebautizado como “*Estado Radicalmente democrático*”; y asignación de recursos y control de la producción y distribución se convierte en “*Asignación de recursos y control de la producción y redistribución*”. La segunda variación es más contundente: existe un intercambio en las posiciones del poder social con el poder estatal, pasando el primero a suplir el espacio del segundo.

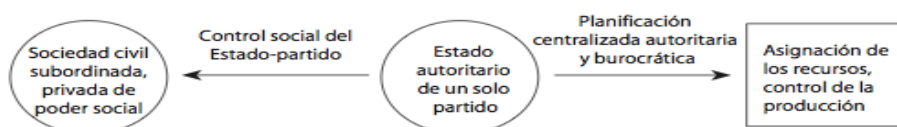
<sup>45</sup> Aparentemente en el PND 2007-2009 se da una confusión entre el apellido y el segundo nombre de Wright.

Sobre el cambio de rótulos, es interesante destacar que los elementos reemplazados no son nuevos u originales; estos están en el mismo artículo de Wright y son utilizados en gráficos que pretenden explicar la relación teórica sociedad civil-estado y “el resultado histórico real” de dicha relación en el Socialismo Estatista.

*a. Modelo teórico de un socialismo estatista democrático*



*b. Resultado histórico real*



**Gráfico 3 Fuente: (Wright, 2006: 97-98)**

Como es evidente, en la interpretación del gráfico de Wright, se utilizan los rótulos del “*modelo teórico de un socialismo estatista democrático*”.

La segunda variación al cuadro original de Wright, a saber, el intercambio posicional entre sociedad-civil y estado; contradice por completo el argumento del autor. Si se toma en consideración la explicación de Wright sobre la “representación de las líneas” en las relaciones de poder entre poder social y poder estatal, pareciera que el Estado Radicalmente democrático, en la versión de los planes, pasa a ser el configurador tanto de la “sociedad civil autónoma” y el poder económico.

Es sumatoria, para el gobierno de la Revolución Ciudadana un “estado radicalmente democrático” configura las relaciones de poder en la nueva arquitectura institucional. Sin embargo, la sociedad-civil autónoma es configurada también por el poder-económico, lo cual implicaría un empobrecimiento total del poder social. Más aún, considerando el origen de los rótulos en la versión del gráfico en los planes, se puede observar que la dinámica poder-social/poder-estatal que se confecciona en el modelo del PNBV 2007-2009 y el PNBV 2009-2013 es muy parecida al “resultado histórico real” del Socialismo de Estado, el cual Wright censura como un modelo de “estado socialista sin socialismo”. (Wright, 2006: 98).

Ahora bien, Wright no alude directamente a las concepciones de democracia deliberativa y participativa, sin embargo, en “Los Puntos de la Brújula” propone una “democracia asociativa” como alternativa institucional al capitalismo y al viejo socialismo. Esta concepción de democracia es similar a la participativa y deliberativa en tanto que prioriza el rol de la ciudadanía organizada (a manera de asociaciones) en la dirección del Estado<sup>46</sup>. Además, cabe resaltar que Wright, en colaboración con Archon Fung, elabora el diseño institucional descrito en el marco teórico de esta tesis “Gobierno Participativo con Poder de Decisión”, el cual puede ser catalogado como un ejemplo de proyecto de gobierno democrático participativo.

La tergiversación o interpretación antojadiza de las ideas de Wright son un excelente punto de partida para llevar a cabo el análisis crítico de la planificación participativa en el Ecuador, la cual, como se verá a continuación, está impregnada de incongruencias y contradicciones, pero más aún, está totalmente supeditada al poder de decisión del gobierno central. Además, queda en evidencia que al gobierno de la Revolución Ciudadana no le place la idea de una sociedad civil fuerte que sea protagónica en los arreglos participativos. Esta supeditación y la desconfianza hacia la sociedad civil, le resta considerablemente el protagonismo al ciudadano en la formulación, cogestión y control social del accionar de un gobierno, que es núcleo central en un proyecto de gobierno democrático participativo.

Como se establece al inicio de esta sección, se exploraran los principios en los planes de desarrollo que aluden directamente a la democracia participativa y deliberativa. Los dos primeros planes de desarrollo comparten el mismo principio: “hacia una democracia representativa, participativa y deliberativa” En este principio se ilustra claramente la visión que tiene el gobierno de la Revolución Ciudadana sobre un posible diseño institucional participativo. Este diseño implica “la inserción de dispositivos de participación en una estructura de representación plural, que den forma a una gobernanza participativa que involucre a diferentes actores sociales en un proceso de diálogo”<sup>47</sup>. Asimismo, el Estado “pasa a ser gestionado a través de redes

---

<sup>46</sup> El trabajo de Fung y Wright sobre gobierno participativo con poder de decisión es citado dentro del principio hacia una democracia representativa, participativa y deliberativa en los dos primeros planes de desarrollo.

<sup>47</sup> En el PND 2007-2009 se entiende por gobernanza participativa: “la gestión pública abierta a la incidencia y al control de redes públicas mixtas (compuestas por actores estatales y sociales), respaldadas por un sistema de información y comunicación fluido y pluralista y orientado hacia los intereses públicos. Se procura, entonces, institucionalizar la participación, la influencia y el control ciudadano a lo largo de todo el ciclo de producción de políticas

públicas en que implica la ciudadanía y la sociedad civil organizada”. Es decir, la ciudadanía organizada debe de controlar al Estado, lo cual se puede correlacionar con el rol que tiene la sociedad civil y los movimientos sociales en la configuración de espacios e innovaciones participativas, que son parte fundamental de un proyecto de gobierno democrático participativo. (PND 2007-2009, p. 58 y PNBV 2009-2013, p. 41). Sin embargo, en el PNBV 2013-2017 se evidencian una serie de cambios significativos con referencia al principio descrito.

En el PNBV 2013-2017 se elimina el principio “hacia una democracia representativa, participativa y deliberativa”, y aparece en su lugar uno nuevo denominado como: “Sociedad pluralista, participativa y autodeterminada”.

Un Estado democrático requiere instituciones políticas y modos de gobierno públicos...es necesario institucionalizar múltiples espacios de participación, en los cuales se genere un diálogo público entre la sociedad y el Estado, para que la ciudadanía gane capacidad de influencia y de control sobre las decisiones políticas, y se active el interés y el protagonismo de los sectores más desfavorecidos...La democracia participativa pretende un tipo de igualdad que posibilite la reciprocidad entre sus miembros. Ello permite integrar a los diferentes actores en un proceso de diálogo, en el cual intereses y objetivos en conflicto se evalúan y jerarquizan, de acuerdo a un conjunto de criterios definidos públicamente y entre iguales. (PNBV, 2013-2017)

De este nuevo principio cabe destacar que ya no se menciona la gobernanza participativa, lo cual implica un desmembramiento del rol ciudadano en la elaboración y co-gestión de la política pública. Asimismo, ya no se posiciona a las organizaciones sociales y a la ciudadanía como agente de control del Estado. Más bien se alude a que el Estado genere un “diálogo público” para que la ciudadanía pueda adquirir la capacidad de influir en la toma de decisiones. Es evidente que este nuevo principio condiciona la participación ciudadana a los espacios que propicia el Estado. Se identifica así, en el ideario del PNBV 2013-2017, un giro repentino hacia una participación ciudadana condicionada por el gobierno central, en la cual el rol de la sociedad civil y la ciudadanía organizada, queda en segundo plano.

Es importante notar cómo la evolución de las orientaciones y principios

---

públicas” p. 285. En el PNBV 2009-2013. Se evidencia el término *Gobernanza Pública*: gobernanza pública...sostenidas en una estructura de representación política pluralista y diversa, den cabida a la participación ciudadana y a la deliberación pública en la toma de decisiones y en el control social de la acción estatal.



rectores de los planes de desarrollo desentrañan el acaparamiento de la participación a manos del Estado. Por tanto, no es sorprendente que una misma tendencia negativa con referencia a la participación ciudadana se evidencie en los 12 objetivos de desarrollo humano y del Buen Vivir. A continuación, se destacan los objetivos que tienen pertinencia con la participación ciudadana en los planes de desarrollo, a saber: el objetivo 10 del PND 2007-2009 y PNBV 2009-2013 garantizar el acceso a participación pública y política y en el objetivo 1 del PNBV 2013-2017, consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular. En el siguiente cuadro se detallan las políticas de los objetivos mencionados.

<b>Tabla 10 Objetivos de Participación Ciudadana Planes de Desarrollo</b>		
<b>Objetivo 10: Garantizar el acceso a participación pública y política</b>	<b>Objetivo 10: Garantizar el acceso a participación pública y política</b>	<b>Objetivo 1: Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular</b>
<p><b>Política 10.1.</b> Promover la formación ciudadana.</p> <p><b>Política 10.2.</b> Procurar el acceso a la información pública como herramienta de lucha contra la corrupción</p> <p><b>Política 10.3.</b> Promover el desarrollo estadístico y el acceso a información actualizada y oportuna sobre las condiciones de vida de los ecuatorianos</p> <p><b>Política 10.4.</b> Impulsar procesos de participación ciudadana en la gestión y planificación</p> <p><b>Política 10.5.</b> Impulsar procesos de innovación institucional para la gobernanza participativa</p> <p><b>Política 10.6.</b> Promover la participación política, electoral y el cumplimiento de la ley de cuotas</p> <p><b>Política 10.7.</b> Estimular la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil</p> <p><b>Política 10.8.</b> Propiciar el empoderamiento organizativo del mundo del trabajo</p> <p><b>Política 10.9.</b> Regular los consejos nacionales (descorporativizar el Estado)</p>	<p><b>Política 10.1.</b> Promover la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil.</p> <p><b>Política 10.2.</b> Fortalecer, generar e innovar formas de control social y rendición de cuentas a las y los mandantes.</p> <p><b>Política 10.3.</b> Promover la participación política y electoral con equidad en los cargos de elección popular, de designación y en las instituciones públicas.</p> <p><b>Política 10.4.</b> Garantizar el libre acceso a información pública oportuna</p> <p><b>Política 10.5.</b> Promover el desarrollo estadístico y cartográfico, para la generación de información de calidad.</p> <p><b>Política 10.6.</b> Promover procesos sostenidos de formación ciudadana reconociendo las múltiples diversidades.</p>	<p><b>Política 1.7.</b> Fortalecer el SNDPP con enfoque de derechos</p> <p><b>Política 1.9.</b> Consolidar la participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas públicas y en el relacionamiento Estado-sociedad</p> <p><b>Política 1.10.</b> Promover el diálogo como forma de convivencia democrática y mecanismo para la transformación de conflictos</p> <p><b>Política 1.11.</b> Promover la participación electoral y la consolidación de un sistema democrático de partidos</p> <p><b>Política 1.12</b> Fomentar la auto-organización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa que valore el bien común.</p> <p><b>Política 1.13.</b> Fortalecer los mecanismos de control social, la transparencia de la administración pública y la prevención y la lucha contra la corrupción</p>

Elaboración propia, fuente PND 2007-2009; PNBV 2009-2013 y PNBV 2013-2017.

La tabla anterior ofrece una panorámica de la evolución del ideario de participación ciudadana en los planes de desarrollo. A partir del análisis de esta evolución se puede elucidar si la participación ciudadana como es concebida en los planes, responde o no al ideario de un proyecto de gobierno democrático participativo. La comparación de estos objetivos indica la trayectoria que ha tenido la participación ciudadana en el gobierno de la Revolución Ciudadana. Esta trayectoria se podría

entender como la transformación de una participación ciudadana concebida como autónoma en PND 2007-2009, hacia una participación subordinada al Estado en el PNBV 2013-2017.

Las políticas del objetivo 10 en el PND 2007-2009 implican una participación ciudadana autónoma mediante “la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil”. Además se incluyen esferas de participación alejadas de la institucionalidad política como la auto-organización laboral. Finalmente, se conciben las instancias de participación ejercidas en torno a la gobernanza participativa. En el objetivo 10 del PNBV 2009-2013 disminuyen el número de políticas de nueve a seis. En dichas políticas ya no se menciona el empoderamiento del mundo del trabajo, asimismo, ya no se alude hacia una participación ciudadana entendida como gobernanza participativa y se obvia el empoderamiento de la sociedad civil y la organización colectiva.

En el objetivo 1 del PNBV 2013-2017, las políticas en torno a la participación ciudadana son enfocadas hacia la consolidación de un diseño institucional participativo. Esta consolidación se expresa en políticas que promueven el “fortalecimiento del SNDPP” y de instancias de participación en procesos de elaboración de políticas públicas. Cabe destacar que la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas se da en contexto de un “relacionamiento Estado-Sociedad”. Finalmente, en estas políticas se evidencia la necesidad de fomentar una sociedad civil homogénea que valore el bien común. El cual debe de entenderse, en el contexto de la Revolución Ciudadana, como el Socialismo del Buen Vivir. Esto significa que el accionar de la sociedad civil se limita a lo que el gobierno entiende por bien común, lo cual implica un direccionamiento de la actividad participativa de la sociedad civil.

En suma, luego de analizar las orientaciones, principios, objetivos y políticas concernientes a la participación ciudadana en el PND 2007-2010, PNBV 2009-2013 y el PNBV 2013-2017, devienen dos conclusiones: Primero, existe una pobre comprensión referente a la democracia participativa y deliberativa. Pareciera que los autores del plan no tienen un pleno conocimiento del ideario político que nutre las prescripciones institucionales de un modelo democrático participativo. Por otro lado, exista la posibilidad que los autores pretendan engañar tergiversando los aportes de un autor para justificar una idea particular de democracia participativa en la cual el Estado tiene un rol protagónico. Segundo, no se evidencia la articulación de una

institucionalidad participativa con un ideario político propio de un proyecto de gobierno democrático participativo. Esto queda claro al observar como la participación ciudadana autónoma y el rol de la sociedad civil, es paulatinamente opacado mediante políticas que condicionan el protagonismo ciudadano frente a la toma de decisión del gobierno central.

La primera conclusión se evidencia en la mala interpretación y tergiversación del trabajo de Erik Olin Wright en los primeros dos planes. Esta pobre comprensión puede adjudicarse a la ignorancia de la burocracia encargada de la elaboración del plan; o bien puede ser indicativa de que el gobierno de la Revolución Ciudadana concibe una democracia participativa y deliberativa que posiciona al Estado como agente dominante. Esta segunda apreciación puede ser más sugerente con la realidad, ya que en el PNBV 2013-2017 claramente se evidencia el posicionamiento del Estado como “El principal agente de acción colectiva” (PNBV 2013-2017, p. 80)

El principal agente de acción colectiva es, sin lugar a dudas, el Estado; pero no es el único. El Gobierno ecuatoriano busca recuperar el Estado para la ciudadanía y, también, fomentar la acción colectiva de la propia sociedad. Se parte del respeto a la autonomía de las organizaciones sociales y se reconoce el papel del Estado para promover la participación social y ciudadana.

Queda claro que para el gobierno de la Revolución Ciudadana, y en contradicción con las concepciones de democracia participativa y deliberativa, y más aún, con las visiones propias de un proyecto de gobierno democrático participativo el Estado, y no la ciudadanía, es el actor principal. Para que un gobierno pueda ser considerado democrático participativo este debe de asumir la participación ciudadana como un elemento clave en su devenir y funcionamiento. La idea de democracia participativa que irradia de los planes de desarrollo, y particularmente del PNBV 2013-2017, alude a un gobierno controlador que limita seriamente la participación ciudadana.

Por medio de la comparación de los objetivos y políticas concernientes a la participación ciudadana, se puede concluir que la participación ciudadana en un inicio, fue concebida como una gobernanza participativa, sin embargo, en el último plan se evidencia la dependencia que esta tiene del Estado. Prueba de ello es la fusión del Objetivo 10 *Garantizar el acceso a participación pública y política* y el Objetivo 12 *Construir un Estado democrático para el Buen Vivir* en el Objetivo 1 del PNBV 2013-2017 *Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular*. Esta fusión significa que la participación ciudadana queda amalgamada en el andamiaje del Estado y no es impulsada autónomamente desde la ciudadanía.

### **3.2 Metodología de las instancias de planificación participativa para la elaboración de los planes de desarrollo en el gobierno de la Revolución Ciudadana:**

A continuación se describe y analiza críticamente la metodología participativa del PND 2007-2009, PNBV 2009-2013 y el PNBV 2013-2017. Para ello, se establece qué es la planificación participativa de cada plan; seguido por una descripción de los elementos y procesos participativos que constituyen las metodologías participativas en la construcción de estos planes.

En el PND 2007-2009 la planificación participativa se entiende como un proceso de consulta para “impulsar una primera experiencia participativa que pudiera sentar las bases para la construcción del sistema nacional de participación de cara al diseño de la estrategia nacional de desarrollo”. Este proceso experimental-consultivo de participación tuvo dos objetivos: primero, fortalecer la democracia por medio de la recolección de propuestas ciudadanas para el plan; segundo, sentar las bases para un “sistema de participación social” que sea ejecutable en las diferentes instancias del proceso de gestión, planificación pública y control social. Asimismo, el proceso de participación tuvo la intención de nutrir el plan de los conocimientos, necesidades y habilidades de la ciudadanía para una mejor orientación de la política pública y lineamientos detallados en el plan. (PND 2007-2009, p 81)

El proceso de participación en el PND 2007-2009 se llevó a cabo en dos instancias: en el diseño y la validación del plan. Para el diseño del plan se realizaron mesas de consulta en donde los ciudadanos “priorizan y diseñan política pública” a base de insumos documentales sobre los objetivos de desarrollo establecidos en el plan plurianual y agendas sectoriales. Las mesas de consulta se dividieron por sectores de interés y actores. Las mismas procuraron una alta representatividad, para esto se convocó a actores locales y nacionales, tanto del sector público, el privado y el tercer sector.

Asimismo se incluyó la participación de ciudadanos elegidos al azar. El proceso de validación del plan se desarrolló mediante talleres para “dar los ajustes finales” al documento. A los insumos ciudadanos producidos tanto en las mesas de consulta como en los talleres de validación, se les agregaron ciertos fundamentos teóricos “para proyectar el sentido de las opiniones y decisiones de los participantes”. (PND 2007-2010., p. 81). En suma, la planificación participativa en el primer plan se puede catalogar como consultiva y dirigida por funcionarios públicos hacia un fin pre-

establecido. Es muy decidor que los insumos de la ciudadanía para la elaboración y validación de un plan necesiten de “fundamentos teóricos” para ser “proyectados” y proveerlos de sentido.

El proceso de participación detallado en el párrafo anterior se llevó a cabo siguiendo una serie de “principios metodológicos” establecidos en el PND 2007-2009 1) Diálogo de saberes, 2) valorar la experiencia, 3) la diversidad como riqueza, 4) la deliberación por sobre el consenso, 4) ejes transversales y 5) Flexibilidad. A continuación se detallan cada uno de estos principios.

<b>Tabla 11 Metodología planificación participativa PND 2007-2009</b>	
Diálogo de saberes	intercambio de diferentes tipos de ideas y saberes académicos, populares y expertos, con el fin de estar incorporados en la planificación
Valorar la experiencia	Las vivencias y experiencias de los participantes fueron el punto de partida y lugar central en los procesos de participación. De esta manera se buscó que las voces de los participantes no sea opacada por la de los especialistas y expertos
La diversidad como riqueza	La diversidad de los insumos son fuente de riqueza para los aportes ciudadanos del plan.
La deliberación por sobre el consenso	Un proceso de discusión y argumentación de posiciones, como parte del ejercicio de construcción de ciudadanía”. Por medio de este proceso no se pretende forzar el consenso entre participantes, y más bien se aspira recoger aportes frutos los disensos y el consenso por separado. Si alguna temática a tratar genera alta conflictividad entre los participantes, se establecen espacios de deliberación por separado.
Ejes transversales	Incluir el enfoque de género, generacional, territorial e intercultural” en las mesas de consulta encargadas de diseñar las políticas públicas para el plan de desarrollo.
Flexibilidad	Superar la lógica de la planificación sectorial” es decir, evitar una planificación fragmentada por sectores dominada por tecnócratas y expertos. En vez de esta fragmentación, se propone la planificación a base de objetivos que rescatan las experiencias del sector gubernamental y también de la ciudadanía.

Elaboración propia, fuente PND 2007-2009; PNBV 2009-2013 y PNBV 2013-2017.

La metodología participativa del PND 2007-2010 se caracteriza por ser de índole consultiva. Por otro lado, se evidencian una serie de principios propios de un proyecto de gobierno democrático participativo, a saber, la inclusión de la diversidad, la deliberación, y promover la politización de la ciudadanía mediante la experiencia participativa. Este proceso de planificación participativa fue el primero en llevarse a cabo en la elaboración de un plan de desarrollo en el país. Tomando en consideración este proceso como un “ensayo” o un “experimento”, se justifica que haya sido sólo de tipo consultivo. Más aún, cuando se elaboró este plan aún no entraba en vigencia la

Constitución de Montecristi, por ende, implementar un proceso de planificación participativa no era una obligación legal de las entidades gubernamentales que formularon el plan.

Se podría concluir que el proceso de planificación participativa llevado a cabo en la elaboración del PND 2007-2010 fue un esfuerzo para sentar las bases de una planificación que involucre a la ciudadanía en la toma de decisiones. No obstante a lo expuesto anteriormente, en las orientaciones y principios de este plan se avizora un sistema de participación que en los siguientes planes gravita hacia una participación supeditada al poder y control del Gobierno Central.

El PNBV 2009-2013 indica que “la participación de la población en la formulación de políticas públicas es un elemento fundamental para la realización de los derechos del Buen Vivir” La participación ciudadana es implementada para brindar la oportunidad a sectores marginales de hacer escuchar sus voces, y que puedan contribuir en la elaboración del plan. Adicionalmente, según el plan, la implementación de la planificación participativa estableció espacios participativos para cumplir con el deber de abrir canales de comunicación entre la ciudadanía y el Estado, y de ese modo fortalecer la democracia. (PNBV 2009-2013, p. 20)

Asimismo, se esperó que la participación genere la corresponsabilidad de la ciudadanía en la formulación de políticas que afecten a la sociedad en su conjunto. Finalmente, con la implementación de procesos de planificación participativa se pretendió “crear las condiciones para la construcción de un sistema de participación social, articulado a las distintas fases del ciclo de políticas públicas: planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y contraloría social” En suma, por medio del proceso de planificación participativa en el PNBV 2009-2013 se pretende proveer insumos metodológicos para la creación de futuras instancias participativas encaminadas a formar parte del SNDPP. (PNBV 2009-2013, pp. 20-21)

El proceso de planificación participativa en el PNBV 2009-2013 es similar al del PND 2007-2010. Entre los procesos de planificación participativa constan: 1) veedurías a las ejecuciones de las políticas públicas del PND 2007-2010; 2) talleres de consulta ciudadana; y 3) procesos de diálogos y concertación con actores sociales e institucionales. Cabe destacar que los principios metodológicos para los procesos participativos son los mismos utilizados para la planificación participativa del PND 2007-2009 que está detallado en la tabla 11 de este trabajo.

En la planificación participativa del PNBV 2009-2013 persistieron las

instancias de tipo consultivo. Sin embargo, este plan fue elaborado a partir de la nueva constitución del 2008, por ende, ya se había establecido la obligación de implementar procesos de participación ciudadana en todo el ciclo de políticas públicas. Las veedurías realizadas al PND 2007-2010 son evidencia del primer proceso participativo en el ámbito de la evaluación de políticas públicas. Como se estableció en párrafos iniciales de este capítulo, la intencionalidad detrás de este proceso de participación entra en duda por la interpretación tergiversada de la democracia participativa, similarmente, los objetivos de este plan con referencia la participación ciudadana se ven mermadas en comparación al primer plan nacional de desarrollo.

Los procesos de planificación participativa del PND 2007-2010 y PNBV 2009-2013 tuvieron como uno de sus objetivos viabilizar un sistema integrado de planificación participativa en el futuro. Por ende, los procesos de planificación participativa llevados a cabo en el PNBV 2013-2017 se basan en parte, a la metodología de los planes anteriores y lo establecido en la normativa del SNDPP. De acuerdo con esto, se podría argumentar que el proceso de planificación participativa del PNBV 2013-2017 es el reflejo del diseño institucional de la planificación participativa en la formulación de planes de desarrollo en el Ecuador.

La planificación participativa en el PNBV 2013-2017 es la primera que se ejecuta bajo el SDNPP. A continuación se describen las instancias de planificación participativa como se expresan en dicho plan. Las instancias participativas se ejecutaron en el ámbito local, regional y nacional. En lo local se efectuaron consejos ciudadanos de planificación y Asambleas Locales en municipios y prefecturas. En estas instancias locales se realizaron ejercicios de diagnóstico y programación para la planificación. En lo regional se instauraron consejos sectoriales zonales por cada una de las nueve zonas de planificación, estos consejos fueron coordinados por la SENPLADES. En lo nacional se implementaron consejos ciudadanos sectoriales y se instauró la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.

En el PNBV 2013-2017 se detallan los diferentes procesos participativos llevados a cabo para la construcción del plan: 1) Diálogos del Buen Vivir, 2) Talleres, mesas temáticas y grupos focales, 3) Veedurías y Observatorios, 4) Talleres participativos de prospectiva a nivel zonal 5) Reuniones con delegados de organizaciones sociales nacionales, consejos sectoriales y asambleas locales focales, 6) Seminario internacional y 7) Maratones radiales y espacios virtuales.

En todas estas instancias no existe garantía de una planificación participativa

que sea mejor a las anteriores. Pareciera que es un aumento de tipo cuantitativo y no cualitativo. No existen registros de que se llevaron a cabo todos estos eventos, asimismo, no se sabe cómo se eligieron a los ciudadanos que participaron en los mismos. A pesar de solicitar formalmente a la SENPLADES información con referencia a los procesos mencionados, no hubo la apertura ni la disposición por parte de la institución.

Según el documento oficial del PNBV 2013-2017, el plan se construyó con la contribución de alrededor de ocho mil doscientos ciudadanos. Adicionalmente, y en congruencia con la COPFP, el PNBV 2013-2017 se formuló a partir del Programa de Gobierno de Alianza País: “35 propuestas hacia el socialismo del siglo XXI”, el cual se construyó con el aporte de aproximadamente cinco mil ciudadanos<sup>48</sup>. Por tanto, se puede sostener que, de acuerdo a información oficial publicada, la planificación participativa en la formulación de plan incluyó 13.200 ciudadanos. Si se toma en consideración que el total de electores del padrón actual es de 11.622.330 ciudadanos, sólo el 0.11% de ciudadanos que gozan de plenos derechos políticos<sup>49</sup> participaron en la formulación del plan. Este porcentaje de participación ciudadana no podría entenderse como óptimo considerando que el proceso planificación participativa fue de envergadura nacional.

Como se ha observado, la metodología participativa de los planes de desarrollo ha evolucionado considerablemente. En los primeros planes sólo se llevaron a cabo mesas de diálogos consultivas, talleres de validación, veedurías y observatorios. Para el proceso de planificación participativa del PNBV 2013-2017 se efectuaron alrededor de siete procesos participativos diferentes, sin embargo, cabe destacar que el aumento es sólo de tipo cuantitativo, ya que todas las instancias participativas que forman parte de la construcción de los tres planes de desarrollo se limitan a ser espacios consultivos en donde los participantes no tienen poder de decisión.

Finalmente, el proceso de planificación participativa no contó con un número adecuado de participantes considerando que fue un proceso de envergadura nacional, Por lo tanto, se podría argumentar que en el caso ecuatoriano las instituciones de la democracia representativa, en este caso, proveen de una mejor representación de la

---

<sup>48</sup> Al final del documento “35 propuestas hacia el socialismo del siglo XXI” constan todos los participantes que aportaron al plan.

<sup>49</sup> Por plenos derechos políticos se entiende aquellos ciudadanos mayores de 16 años de edad que puede votar.



diversidad y los intereses ciudadanos. Esto conlleva el fracaso de uno de los principios fundamentales de un proyecto democrático participativo, a saber, solventar la falencia de la democracia liberal representativa en involucrar a la ciudadanía en lo público más allá de la participación electoral.

### **3.3 Análisis crítico de las instancias de planificación participativa para la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017: Diálogos para el Buen Vivir, Consejos Ciudadanos Sectoriales, Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.**

Luego de repasar los procesos de planificación participativa en la formulación de los tres planes de desarrollo de la Revolución Ciudadana, en esta sección se aspira realizar un análisis crítico de tres instancias de planificación participativa en el proceso de elaboración del PNBV 2013-2017. Estos son: los Diálogos para el Buen Vivir (DBV) Consejos Sectoriales Ciudadanos (CCS), y la Asamblea Ciudadana Para el Buen Vivir (Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir). La primera instancia fue impulsada por la SENPLADES exclusivamente para el proceso de elaboración del PNBV 2013-2017, mientras que las dos últimas forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Los DBV fueron instancias de participación de tipo consultivo a nivel provincial zonal y nacional. En total se realizaron cincuenta y seis mesas de diálogo: cuarenta y seis provinciales, nueve zonales y una nacional. Esta actividad, cuya metodología participativa fue elaborada por la SENPLADES, se basa exclusivamente en los doce objetivos del PNBV 2009-2013. Las actividades en esta instancia se dieron en dos momentos: Primero los ciudadanos debían identificar un “nudo crítico”, es decir, puntualizar un problema que afecta a cada provincia y zona. Segundo, a partir de ese diagnóstico, los ciudadanos debían formular una propuesta que “se (apareará) con los objetivos, políticas y lineamiento” del Buen Vivir<sup>50</sup>. Se llevaron a cabo dos rondas de diálogo por cada provincia y luego una ronda zonal. Se finalizó el proceso participativo con una mesa de diálogo nacional en donde participaron delegados de cada zona. Durante la investigación para este trabajo se pudo asistir a una mesa de diálogo del buen vivir de la Zona 5 y a la mesa de diálogo del buen vivir nacional.

El proceso participativo de DBV zonal se llevó a cabo en la sede administrativa de la Zona 5 en el cantón Milagro. La Zona 5 es conformada por las provincias Bolívar,

---

<sup>50</sup> <http://dialogosbuenvivir.gob.ec/index.php/participacion/propuestas-para-las-politicas-nacionales/propuestas-provinciales.html>

Los Ríos, Santa Elena, Galápagos y Guayas (con excepción de Duran, Samborondón y Guayaquil). Esta actividad contó con veinticinco participantes (seis hombres y nueve mujeres) representantes de cuatro provincias.<sup>51</sup> Los integrantes de la mesa zonal fueron delegados por los participantes en la segunda ronda de DBV en cada provincia. Sin embargo, cualquier participante en la segunda ronda provincial podía auto-delegarse para integrar la mesa zonal.

<b>Tabla 12 Participantes DBV Zona 5</b>		
<b>Provincia</b>	<b>Participantes</b>	<b>Población total</b>
Guayas	11	3,221,798.0
Los Ríos	4	778,115.0
Bolívar	2	183,641.0
Santa Elena	7	156,862
Galápagos	0	25,124

**Tabla 12 Elaboración propia en base a lista de asistentes al Diálogo del Buen Vivir Zona 5**

Como se evidencia en la tabla 12 no existe una representación adecuada de participantes en relación con la población de cada provincia. Como se observa, la provincia de Santa Elena es la segunda provincia con menos población en la Zona 5, sin embargo, esta contó con siete delegados a la mesa zonal. Dos factores pueden explicar esta inapropiada representación: primero, la distancia y los costos de viaje significó que provincias como Bolívar y Galápagos tengan poca o nula representación<sup>52</sup>. Segundo, la mayoría de participantes en la mesa zonal de Santa Elena se habían auto-delegado en las instancias de diálogos provinciales.

Adicional a la inapropiada representación en la mesa zonal, cabe destacar que, de acuerdo a la documentación provista por la Zona 5, en la segunda mesa de diálogos del Buen Vivir en la provincia de Santa Elena, 35 y cinco de 60 participantes provenía de la Universidad Estatal Península de Santa Elena (UPSE). Esto significa que un 60% de los participantes en la segunda mesa provincial representaban a una misma institución. Por tanto, los diálogos no contaban con un principio de diversidad básico para ser considerado verdaderamente un espacio de deliberación diverso e inclusivo. Es importante destacar que este ejercicio no se pudo llevar a cabo con todas las

<sup>51</sup> cabe destacar que para esta investigación se solicitó formalmente la información pertinente a los procesos de Diálogos del Buen Vivir Zona 5, sin embargo, está fue entregada incompleta.

<sup>52</sup> Galápagos no tuvo participantes por razones presupuestarias, es decir, los ciudadanos interesados no podían costear un pasaje al continente y la SENPLADES no proveía de fondos asignados para este tipo de gastos

provincias de la zona, en vista que todas las listas de asistentes que proporcionó la Coordinación Zonal de Planificación 5 no contaba con la información referente a la institución que pertenecían los participantes. No obstante, se podría suponer que el proceso de las mesas de diálogo a nivel nacional no contaba con una representación adecuada.

En los DBV zonales socializaron las propuestas de cada provincia entre los participantes para así elegir una que sería formalmente presentada en el DBV Nacional como una política pública significativa de la Zona. En el DBV de la zona 5 también se pretendió elegir delegados para el DBV nacional, sin embargo, se optó por la auto-delegación. Los participantes que asistieron como delegados de la Zona 5, fueron aquellos con disponibilidad de transportación a Quito. La SENPLADES no cubría los costes de transporte ni estadía.

El DBV nacional se llevó a cabo en la ciudad de Quito en noviembre del 2012. En este evento participaron los delegados de los DBV zonales. El DBV fue a su vez un espacio de proselitismo político y un proceso de planificación participativa, teniendo más preponderancia a lo primero. Al inicio de la jornada de trabajo el Subsecretario de Planificación Nacional, Territorial y de Políticas Públicas y la Coordinadora General de Participación Ciudadana, Interculturalidad y Plurinacionalidad, se dirigieron a los participantes. Los discursos giraron en torno al impulso y la importancia de la participación ciudadana en el gobierno de la Revolución Ciudadana, lo cual fue contrastado con la indolencia de los gobiernos neo-liberales.

Luego de los discursos, una delegada de Santa Elena, entregó a manera simbólica las propuestas ciudadanas que fueron trabajadas por cada provincia en los DBV zonales. En la entrega, la delegada de Santa Elena se dirigió a los participantes indicando que estaba orgullosa de formar parte del proceso de planificación participativa, aun sabiendo que las propuestas estarían sujetas a la aprobación de los funcionarios del gobierno. Las propuestas entregadas son las mismas que están socializadas en la página web de “Los Diálogos para el Buen Vivir”<sup>53</sup>. Luego del acto simbólico de entrega y los discursos por parte de los funcionarios de la SENPLADES, se prosiguió a instaurar las mesas de trabajo por zonas. En estas mesas de trabajo los participantes debían generar una política pública representativa de cada zona.

Las propuestas que se elaboraron tanto en el DBV zonal y nacional estaban

---

<sup>53</sup> <http://www.dialogosbuenvivir.gob.ec/>

condicionadas por las políticas y lineamientos establecidos en el PNBV 2009-2013. En las mesas de trabajo se les entregó a los participantes una fotocopia del anexo 1 “Matriz de políticas y lineamientos de política” del PNBV2009-2013.<sup>54</sup> A partir de las propuestas provinciales de cada zona, se solicitó a cada mesa generar una política pública que sea insertada dentro de una política específica de uno de los 12 objetivos del Buen Vivir.

Según la Coordinadora General de Participación Ciudadana, el objetivo de los DBV era generar una política pública que respete las particularidades de cada provincia y a su vez sea representativa de la zona en general. Por lo que se pudo observar en la mesa de trabajo zona 5 en el DBV nacional, era muy difícil para los participantes generar, a partir de los problemas particulares de sus provincias, una política pública representativa zonal. Un delegado de la provincia de los Ríos expresó su preocupación sobre la imposibilidad de relacionar las necesidades de su provincia con las de las otras provincias de la zona 5. Las políticas públicas zonales (serían nueve) desarrolladas en el DBV nacional no fueron socializadas en la página web oficial, por lo cual se puede conjeturar que este tipo de ejercicio deliberativo no fue exitoso

También es interesante resaltar la conducta de los técnicos de la SENPLADES encargados de los procesos de participación. Los analistas pertenecientes a la coordinación de participación no se involucraban en las mesas de trabajo. Al contrario de deliberar con los participantes como prescribe un proyecto de gobierno democrático participativo, más bien estaban distanciados y sólo se dirigían a los participantes para recordarles que debían desarrollar una política pública que se apegue a uno de los 12 objetivos del Buen Vivir. Un instructivo interno de la SENPLADES sobre cómo llevar a cabo los DBV, es indicativo de la actitud que se observó en los técnicos de participación:

“En otras ocasiones hay intervinientes que sin conocer la materia de las que se está hablando en ese momento lanzan ideas que muchas veces son triviales y otras veces son barbaridades. No está mal intervenir, pero siempre es interesante que hables de la materia que conoces para la cual se te ha solicitado participar en la reunión y dejar materias que no conoces a los expertos de otras materias<sup>55</sup>.”

Este fragmento del instructivo interno contiene lineamientos y disposiciones de cómo llevar a cabo los procesos de participación. Como es evidente, este instructivo

---

<sup>54</sup> pp. 421-440.

<sup>55</sup> Documento no publicado “Instructivo de Reunión” SENPLADES

posiciona al ciudadano participante como alguien que debe de ser “entrenado” para participar. Este tipo de actitud interna referente a los procesos de participación está en contradicción directa con la posición oficial del gobierno de la Revolución Ciudadana sobre la diversidad de conocimientos y saberes. Asimismo, este instructivo pone en evidencia que hay ciertos aportes ciudadanos que son catalogados como “barbaridades” o “triviales”.

Es importante resaltar que en los DBV sólo se evidenciaron ejercicios de deliberación exclusivamente entre los participantes. La representación de funcionarios públicos en los DBV estaba dada solo por los técnicos de la coordinación de participación de la SENPLADES y ninguno de ellos representaba alguna cartera de Estado con quién el ciudadano pudiera deliberar en la construcción de propuestas para el nuevo plan.

Otro factor problemático que incide en la efectividad de los DBV como proceso de participación ciudadana son los cambios que sufren los 12 objetivos del Buen Vivir en El PNBV 2013-2017. En el nuevo plan los 12 objetivos no mantienen ni el mismo orden, ni conservan los mismos objetivos con los cuales se obligó elaborar a los ciudadanos las propuestas para el plan.

Se dan dos cambios significativos tanto en el ordenamiento como en el contenido de los objetivos del buen vivir en el PNBV 2013-2017. Primero, los objetivos diez y doce desaparecen para fusionarse en el primer objetivo “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular”. Similarmente, los objetivos siete y ocho se fusionan para convertirse en el objetivo cinco “Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.”

Segundo, en el PNBV 2013-2017 se cambia el ordenamiento de los objetivos, solo mantiene su puesto original el tercer objetivo, “Mejorar la calidad de vida de la población”. Por último, y el cambio más importante, se da con la inclusión se de dos nuevos objetivos: el diez, “Impulsar la transformación de la matriz productiva” y el once, “Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica”. Estos cambios a los objetivos implican que durante todo el proceso de los DBV los ciudadanos trabajaron propuestas a base de objetivo, políticas y lineamientos que de una forma u otra, no serían tomados en cuenta en la nueva elaboración del plan. Además, no se impulsó a los ciudadanos a contribuir en la elaboración de los nuevos objetivos que son los más importantes dentro del

PNBV 2013-2017 y del segundo periodo de la Revolución Ciudadana.

A partir del análisis anterior se pueden arrojar las siguientes conclusiones. Primero, los diálogos del buen vivir eran exclusivamente instancias de participación de tipo no vinculante. Segundo, la conformación de las mesas de diálogo no fue representativas de la diversidad ni de la población en general de cada zona. Tercero, no se solicitó insumos con referencia a los nuevos objetivos con referencia al cambio de la matriz productiva y asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos, que, como se expone en el párrafo anterior, son de suma importancia política para el gobierno de la Revolución Ciudadana.

### **Consejos Ciudadanos Sectoriales:**

Los Consejos Ciudadanos Sectoriales son “instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales. Serán impulsados por la Función Ejecutiva y se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales”<sup>56</sup>. Sobre estos se explorará su funcionamiento y rol en la elaboración del PNBV 2013-2017. Esta exploración se llevará a cabo primero, identificando la cronología de cuando los CCS fueron conformados en relación a la LOPC y el proceso de planificación participativa del PNBV 2013-2017; y segundo, examinando las consecuencias que acarrea en la planificación participativa la no instauración de los CCS.

En el año 2010 la LOPC detalla la función del CCS y a partir de la publicación de esta, todos los ministerios y secretarías debían conformar los CCS. Sin embargo, para el año 2013, sólo 16 de 35 Ministerios y Secretarías de Estado habían instaurado el respectivo CCS. Más aún, los CCS son considerados espacios participativos para la elaboración del PNBV, y cada uno de este debe de nombrar representantes para la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir, cabe destacar que sólo un 46% de los CCS se habían conformado para contribuir con la elaboración del Plan.

Uno de los mayores retos para llevar a cabo el proceso de planificación participativa es la falta de colaboración de los ministerios y secretarías. Esto se evidencia al revisar la cronología de creación de los CCS y en la presión de la Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana para que los

---

<sup>56</sup> Art. 52 LOPC

ministerios y secretarías creen los CCS. En abril del 2012, la Secretaria de Pueblos convocó a un encuentro para analizar el avance de la conformación de los CCS, se esperó que de esta actividad:

“nazcan compromisos de los ministerios y Secretarías de Estado, a crear los Consejos Ciudadanos Sectoriales en un corto plazo porque en el mes de julio de 2012, la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), convocará a la Asamblea Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, para conformar el Consejo de Planificación Nacional”<sup>57</sup>

Es evidente que esta falta de compromiso por parte de los funcionarios políticos del ejecutivo es una de las principales causas para la demora y desorganización del proceso de planificación participativa para el PNBV 2013-2017. En especial la conformación de la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir, la cual recién se instauró la primera semana de Mayo del 2013. Cabe enfatizar que durante el proceso de planificación participativa, no todos los CCS estaban conformados. Esto implica que muchos CCS estuvieron ausentes para los ejercicios de planificación participativa llevados a cabo por la Asamblea Ciudadana para el Bien Vivir y cualquier iniciativa que fue impulsada desde los Ministerios y Secretarías en el transcurso de la elaboración del Plan.

Es importante destacar que los CCS es uno de los mecanismos de participación establecido por la Revolución Ciudadana que ha sido investigado. En el 2013, Ramírez. F<sup>58</sup> realizó un análisis de los CCS en el Ecuador. En este trabajo, Ramírez asevera lo siguiente:

“Según los datos recabados por la Secretaría de Pueblos hasta abril 2012, del total de Secretarías y Ministerios existentes en el país, catorce (14) instituciones han convocado, conformado y puesto en marcha los Consejos Ciudadanos. Ello supone que a nivel del poder Ejecutivo se llegó a un 40% de cumplimiento de la disposición constitucional sobre el establecimiento de tales espacios consultivos. Según la misma fuente, un año más tarde dicho porcentaje alcanza al 60%, es decir, 21 instituciones de las 35 que se contabilizan como parte del poder Ejecutivo han puesto en funcionamiento los llamados Consejos Ciudadanos”.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> “Secretaría de Pueblos analizará avances de los Consejos Ciudadanos Sectoriales” [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=171650&umt=secretaria\\_pueblos\\_analizara\\_avance\\_consejos\\_ciudadanos\\_sectoriales](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=171650&umt=secretaria_pueblos_analizara_avance_consejos_ciudadanos_sectoriales)

<sup>58</sup> Franklin Ramírez contribuyó en los tres planes nacionales de desarrollo. Fue parte del equipo principal de elaboración del PNBV 2007-2010 y el PNBV 2009-2013. En el PNBV 2013-2017 redactó la sección “Con Ecuador para el Mundo”. Adicionalmente sus trabajos son citados en los tres planes de desarrollo. Es hermano de René Ramírez ex secretario de la SENPLADES y en la actualidad Secretario de la Secretaria de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

<sup>59</sup> Franklin Ramírez, “Tendencias de la participación popular. Asociatividad, participación socio-estatal y activismo de protesta” en Nuda Política Participación, democracia y conflictos Ecuador 2009-2012, Quito, FES-ILDIS, FLACSO-Ecuador, 2013, p.151

Basta realizar una búsqueda en el Registro Oficial del Ecuador para conocer que la información proporcionada por la Secretaría de Pueblos no es precisa. Cuando se publicó el artículo de Ramírez F, en el 2013, sólo habían sido conformados 15 de 35 CCS como se evidencia en la Tabla 13 a continuación.

Tabla 13 CONSEJOS CIUDADANOS SECTORIALES: MINISTERIOS Y SECRETARÍAS DE ESTADO	AÑO DE PUBLICACION EN REGISTRO OFICIAL					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO				X		
2. MINISTERIO DE INCLUSION ECONOMIOCA Y SOCIAL					X	
3. MINISTERIO DEL DEPORTE			X			
4. MINISTERIO COORDINADOR DE LA POLITICA / SGTPOLITICA		X				
5. MINISTERIO COORDINADOR DE LA POLITICA ECONOMICA		X				
6. MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA, ACUACULTURA Y PESCA						X
7. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL		X				
8. MINISTERIO DE INDUSTRIAS Y PRODUCTIVIDAD		X				
9. SECRETARIA NACIONAL DEL AGUA			X			
10. MINISTERIO COORDINADOR DE DESARROLLO SOCIAL			X			
11. MINISTERIO COORDINADOR DE TALENTO HUMANO			X			
12. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA			X			
13. MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES			X			
14. MINISTERIO DE SALUD PUBLICA					X	
15. MINISTERIO DE TURISMO			X			
16. MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGIA RENOVABLE			X			
17. MINISTERIO DEL AMBIENTE				X		
18. MINISTERIO DE TELECOMUNICACIONES				X		
19. MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS						X

Elaboración propia, fuente: Registro Oficial.

Como se mencionó anteriormente, cada uno de los CCS eligen entre sus miembros a un delegado para la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir. En mayo del 2013 culminó el proceso de elaboración del PNBV 2013-2017. Por tanto, sólo 15 CCS habían sido instaurados, lo cual tiene dos implicaciones para el proceso de planificación participativa: Primero, la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir no contó con todos sus integrantes al sólo tener 15 representantes de los CCS. Segundo, los CCS como parte del SNDPP tampoco tuvieron participación en el proceso de elaboración del Plan. En la actualidad, existen 20 CCS, por tanto, aún quedan 18 pendientes de instaurar<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Al 2015 existen 37 ministerios y secretarías nacionales.



Ahora bien, cabe destacar que entre los CCS no instaurados constan los Ministerios y Secretarías que están directamente relacionadas con los dos nuevos objetivos del PNBV 2013-2017; el diez, cambio de la matriz productiva y el once, garantizar la soberanía de los sectores estratégicos. En la tabla 14 constan los Ministerios y Secretarías que para el 2013 aún no instauraban los CCS.

<b>Tabla 14 MINISTERIOS Y SECRETARÍAS SIN CONSEJOS CIUDADANOS SECTORIALES</b>
20. SECRETARIA NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS
21. SECRETARIA NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
22. SECRETARIA NACIONAL DE INTELIGENCIA
23. SECRETARIA NACIONAL DE COMUNICACIÓN
24. MINISTERIO COORDINADOR PRODUCCIÓN EMPLEO Y COMPETITIVIDAD
25. MINISTERIO COORDINADOR SECTORES ESTRATEGICOS
26. MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD
27. MINISTERIO DE URBANISMO Y VIVIENDA
28. MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR
29. MINISTERIO DE EDUCACIÓN
30. MINISTERIO DE CULTURA
31. MINISTERIO DE FINANZAS
32. MINISTERIO DEL INTERIOR
33. MINISTERIO DE JUSTICIA
34. MINISTERIO DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES
35. SENESCYT

**Elaboración propia, fuente: Registro Oficial.**

En el anexo 12.3 en el PNBV0 2013-2017, “Matriz de responsabilidades por objetivo” se designa cuál es la responsabilidad de las Instituciones del Sector Público con referencia a cada uno de los 12 objetivos del plan. En la matriz indicada, se establece el nivel de responsabilidad de las instituciones en: responsable directo, corresponsable y observancia. Para este ejercicio de análisis sólo se tomaran en cuenta los primeros dos niveles con relación a los Ministerio relacionados a los objetivos 10 y 11 del PNBV 2013-2017. La tabla 15 detalla el panorama actual con referencia a lo anterior.

<b>Tabla 15 NIVEL DE RESPONSABILIDAD Y CORRESPONSABILIDAD EN LAS POLÍTICAS DE LOS OBJETIVOS 10 Y 11 DEL PNBV 2013-2017</b>		
<b>MINISTERIO</b>	<b>OBJETIVO 10 Cambio de Matriz Productiva</b>	<b>OBJETIVO 11 Asegurar Soberanía de Recursos Estratégicos.</b>
<b>Ministerio Coordinador de Seguridad</b>	4 políticas corresponsable	4 políticas corresponsable
<b>Ministerio De Coordinación de la Producción, Empleo y la Competitividad.</b>	4 políticas corresponsable 5 políticas responsable	5 políticas corresponsables.
<b>Ministerio de Finanzas</b>	4 políticas corresponsable 2 políticas responsables.	5 políticas corresponsables.
<b>Ministerio Coordinador Sectores Estratégicos</b>	8 políticas corresponsable	1 políticas responsable 4 políticas corresponsable
<b>Ministerio de Recursos Naturales no Renovables</b>	1 responsable 5 corresponsables	2 responsable 1 corresponsable

Elaboración propia, Fuente PNBV 2013-2017 pp. 570-575

En la tabla 15 podemos observar que seis Ministerios con altísimo nivel de responsabilidad y corresponsabilidad, no tienen CCS. A partir de este hecho, se reafirma la intencionalidad del ejecutivo de no priorizar los aportes ciudadanos en la planificación participativa con referencia a los objetivos mencionados, los cuales, como ya se estableció en secciones anteriores, son insignia del gobierno de la Revolución Ciudadana.

A partir de la cronología en la conformación de los CCS y al observar que estos no son una prioridad para los objetivos estratégicos de los proyectos insignia del gobierno de la Revolución Ciudadana, se puede concluir que en el área de mayor importancia no se incluyó la planificación participativa. Asimismo, la falta de compromiso y la no instauración de los CCS durante el proceso de planificación participativa demuestran que en definitiva su funcionamiento como instancia de participación en la elaboración del PNBV 2013-2017 fue deficiente.

Adicional a lo detallado en párrafos anteriores cabe destacar que en abril del 2015 se expidió el Decreto Ejecutivo 656 “Reglamento Funcionamiento de los Consejos Ciudadanos Sectoriales” que establece las directrices y lineamientos para la conformación de los CCS. Sobre el decreto caben mencionar dos observaciones: Primero, el reglamento sólo alude a los Ministerios Sectoriales con referencia a la conformación de CCS, y ya no incluye a los Ministerios Coordinadores ni Secretarías

de Estado. Esto reduciría el número de CCS considerablemente y asimismo, quedaría en incertidumbre si los CCS de los Ministerios Coordinadores mantienen su vigencia y legalidad a partir de la expedición del Decreto Ejecutivo.

Segundo, el Decreto 656 estipula que sólo podrán fungir como delegados a los CCS ciudadanos que pertenezcan a “organizaciones sociales que tengan interés y afinidad con la temática sectorial que se encuentren registradas y actualizada su información en el Registro Único de Organizaciones Sociales RUOS”. Esta observación tiene relevancia particular con el polémico Decreto Ejecutivo 739<sup>61</sup> que reglamenta el Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales. El mencionado decreto determina que la personería jurídica de las organizaciones sociales será otorgada por el Presidente de la República y establece que toda organización social debe constar en el Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS). Lo anterior implica que para formar parte de un CCS se debe pertenecer a una organización social debidamente registrada en el RUOS, lo cual significa un obstáculo para ciudadanos interesados en participar miembros de organizaciones sociales que no están debidamente registradas.

La Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir es la última instancia participativa del SNDPP que será analizada en este capítulo. Como se expone en párrafos anteriores, la instauración de la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir estaba prevista para Julio del 2012, sin embargo, a causa de la falta de colaboración por parte de los ministerios y secretarías de Estado, así como la mala organización de los procesos de planificación participativa, la Asamblea recién se pudo convocar para la primera semana de Mayo del 2013.

La Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir está conformada por delegadas y delegados de las asambleas locales de participación, de los consejos ciudadano sectoriales y de las organizaciones sociales nacionales<sup>62</sup>. La Asamblea, al igual que los CCS son instancias consultivas. De las atribuciones establecidas en la LOPC de la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir caben destacar las siguientes: 1) Contribuir, como instancia de consulta, en la definición y formulación de los lineamientos nacionales de desarrollo y 2) Elegir, entre sus miembros, a cuatro representantes ciudadanos principales, uno por cada región geográfica del país, y sus alternas o

---

<sup>61</sup> Reforma al Decreto Ejecutivo 16

<sup>62</sup> Art. 50, LOPC

alternos, quienes integrarán el Consejo Nacional de Planificación<sup>63</sup>.

Sobre el primero cabe destacar que no se conoce públicamente cuál fue el proceso mediante el cual se eligió y se instauró la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir. Asimismo, no se conoce como la misma llevó a cabo la contribución en la definición y el lineamiento del PNBV 2013-2017. Lo que se conoce es que la misma se instauró al final de todo el proceso de elaboración del PNBV 2013-2017, y se puede inferir, en base a los CCS que no fueron creados durante y después de la elaboración del plan, que la conformación de la Asamblea, no cumplió con los designios de la ley. Asimismo, el hecho de haber sido instaurada a pocos meses antes de la publicación del PNBV 2013-2017, demuestra que la Asamblea sólo significó una formalidad en vista que no contribuyó con la definición y formulación de los lineamientos para el desarrollo.

Para la investigación de este trabajo, se pudo entrevistar a la Presidenta de la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir<sup>64</sup>. Su involucramiento en el proceso de planificación participativa se dio inicialmente como miembro del CCS de la zona 5. Luego fue designada por los miembros del CCS zona 5 como delegada al CCS nacional de la SENPLADES. Luego, como miembro del CCS nacional de SENPLADES, fue delegada como presidenta. A razón de ser presidenta del CCS en la SENPLADES, la institución la designó como la máxima autoridad de la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir. Es decir, su designación no se dio de acuerdo a la normativa correspondiente, más bien, fue impuesta por el ente rector de la planificación en el país, es decir, SENPLADES.

La composición exacta de los miembros de la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir es un misterio. No se conoce cómo se designaron los representantes de las Asambleas Locales de Planificación, tampoco quienes fueron los representantes de los CCS<sup>65</sup>. Para esta investigación se solicitó formalmente la lista de los miembros de la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir a la SENPLADES, sin embargo, esta no fue proporcionada. Esta negativa a proveer información por parte de los funcionarios de

---

<sup>63</sup> Art. 49 numerales 1 y 6, LOPC.

<sup>64</sup> La presidenta de la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir no es miembro de Alianza País y se involucró en el proceso de planificación participativa en condición de ciudadana interesada en la planificación debido a su formación como economista y docente.

<sup>65</sup> En base a lo expuesto en la sección que analiza los CCS, se puede suponer que existieron 15 delegados de cada uno de estos. Sin embargo, no se conoce como fueron elegidos cada uno de estos.

la SENPLADES, se presta para suponer que la instauración de la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir no se llevó a cabo de manera adecuada.

No obstante, la presidenta de la Asamblea para el Buen Vivir pudo acceder a la lista de participantes y la socializó para esta investigación. En el padrón de la Asamblea constan 261 participantes: 210 miembros clasificados en base a las 9 zonas administrativas de planificación, más 51 miembros provenientes de una lista en posesión de la ex Secretaria Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana<sup>66</sup>. Alrededor del 10% de los participantes en la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir también formaron parte del proceso de elaboración del programa de Gobierno de Alianza País 2013<sup>67</sup>. La presidenta de la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir también indicó que las organizaciones sociales a nivel nacional como la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), la UNE (Unión Nacional de Educadores) entre otras, fueron convocadas formalmente a la Asamblea, pero por discrepancias políticas con el gobierno, estas optaron no participar.

El hecho que las organizaciones sociales a nivel nacional se negaron participar es muy decidor del recelo con el cual estas organizaciones perciben las instancias de planificación participativa. Asimismo, la conformación de la Asamblea y la designación de sus autoridades y elección de representantes al Concejo Nacional de Planificación, se llevó a cabo con ciertas irregularidades, y sobretodo contralada por la entidad gubernamental rectora de la planificación nacional.

A continuación, y en base a los lineamientos de análisis enumerados en el primer capítulo de este trabajo, se realiza un examen de las tres instancias de participación estudiadas en este capítulo. Este se llevará a cabo en dos momentos: Primero se identifica el tipo de interfaz de cada instancia, luego, se ubica el interfaz en contexto de un proyecto político como establecido por Isunza y Hevia. Segundo, se analizan las instancias de planificación participativa con referencia a los siguientes cuatro elementos 1) conformación de los espacios de participación; 2) la intensidad de la participación ciudadana; 3) el grado de incidencia de los aportes ciudadanos en la

---

<sup>66</sup> Funcionarios del gobierno y la Secretaria de Pueblos indican que esta lista es utilizada para asegurar la convocatoria de personas que están a favor de régimen a foros participativos.

<sup>67</sup> Esto se determinó mediante el cruce de información de la lista proporcionada por la presidenta de la Asamblea y la lista de ciudadanos que contribuyeron en la formulación del Programa de Gobierno “35 propuestas para el socialismo del buen vivir programa de gobierno 2013-2017”.

política pública y 4) la intencionalidad subyacente del gobierno frente a los espacios de participación ciudadana.

Las tres instancias de planificación participativa estudiadas son interfaces de tipo cognoscitivo comunicativo. Este tipo de interfaz comunicativo establece una relación Estado-Sociedad Civil de mutuo intercambio de información. En los diálogos del buen vivir, hay un intercambio de información entre los ciudadanos y la SENPLADES. Sin embargo, cabe destacar que la SENPLADES se limitó a brindar información a los participantes en pos de guiar la participación de los mismos hacia la agenda de gobierno. Lo ciudadanos participantes, por su parte, se limitaron a emitir los insumos elaborados y la SENPLADES de receptorlos.

En los Consejos Ciudadanos Sectoriales también se da una misma relación. En los CCS, los ciudadanos intercambian información con funcionarios de Ministerios y Secretarías en la formulación de políticas públicas, sin embargo, estos funcionarios no están obligados a acatar o incluir los insumos ciudadanos en las políticas públicas sectoriales. Por último, en la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir los miembros de esta proveen información a funcionarios públicos para que ellos, si creen pertinente, la tomen en cuenta para la elaboración de los planes de desarrollo. A continuación, la tabla 16 detalla lo establecido hasta ahora.

<b>Tabla 16. Tipo de Interfaz socio-estatal</b>		
<b>Instancia de Planificación Participativa.</b>	<b>Tipo de Interfaz</b>	<b>Relación Estado-Sociedad Civil</b>
<b>Diálogos para el Buen Vivir</b>	Cognoscitivo	SC E Sociedad Civil y Estado se informan mutuamente, se comunican.
<b>Consejo Ciudadano Sectoriales</b>	Comunicativo (colaboración comunicativa)	
<b>Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir</b>		

Elaboración propia, Fuente: Isunza y Hevia, 2006)

A manera de observación adicional, es importante destacar que aunque en las tres instancias de participación, ciudadanos y gobierno central se informan mutuamente, este intercambio es desigual. Por un lado, la ciudadanía provee mucha información al Estado, sin embargo, esta es ignorada; por el otro, el Estado provee poca información, la cual, en el caso ecuatoriano se limita a dar lineamientos para la participación ciudadana.

Sobre el tipo de interfaz y la relación que tiene el mismo con un proyecto político, es notorio que las tres instancias de planificación participativa analizadas son propias de proyectos políticos corporativos autoritarios y neoliberal.

<b>Tabla 17. Interface socio-estatal y proyectos políticos</b>					
<b>Instancia de Planificación Participativa.</b>	<b>Idea base (sentido de la acción)</b>	<b>Carácter de la sociedad civil deseada</b>	<b>Instituciones clave interfácicas</b>	<b>Concepto de Participación Ciudadana</b>	<b>Proyecto Político</b>
<b>Diálogos para el Buen Vivir</b>	Sociedad incorporada al estado	-Beneficiarios (Clientes y Socios)	Consejos consultivos (sistemas de información y de Atención ciudadana)	Integrar información para la toma de decisiones eficientes en el “núcleo estratégico” del Estado	Corporativo Autoritario y Neoliberal.
<b>Consejo Ciudadano Sectoriales</b>	Proveedor (Soberanía popular retórica)	-Clientes sumisos			
<b>Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir</b>					

Elaboración propia, fuente: Isunza, 2006.

De acuerdo a la revisión de las orientaciones, principios y objetivos de los planes de desarrollo llevadas a cabo al inicio de este capítulo, quedó establecido que ha existido una evolución negativa de la participación ciudadana, particularmente con referencia al rol de la sociedad civil en esta. El gobierno de la Revolución Ciudadana transmite la idea de una “soberanía popular retórica” que busca una Sociedad Civil propia de un proyecto político corporativo autoritario y neoliberal. Ninguna de las instancias responde a un proyecto político democrático.

Como quedó claro en secciones anteriores, todas las instancias revisadas son de tipo consultivo, por tanto responden nuevamente a proyectos políticos no democráticos. Por último, el concepto de participación ciudadana identificado en las tres instancias busca integrar los insumos ciudadanos al “núcleo estratégico del Estado”, es decir, no busca empoderar a la ciudadanía y promover una corresponsabilidad en la gestión de los asuntos del Estado. En este caso, esa cogestión se debería dar en función de una planificación participativa que en cierta proporción sea vinculante.

A continuación, se analizan las instancias de participación de acuerdo a los elementos de análisis desarrollados a partir de los principios de un proyecto de gobierno democrático participativo. Sobre la conformación de los espacios de participación, la Tabla 18 a continuación describe los resultados del análisis.

<b>Tabla 18 Conformación de los espacios de participación</b>	
<b>Diálogos para el Buen Vivir</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los participantes no eran diversos, la mayoría provenían de la provincia de Santa Elena.</li> <li>• Los participantes no eran representativos de la población total de la Zona 5. Era desproporcionada.</li> <li>• En la segunda mesa provincial de Santa Elena se evidencia que no hay diversidad de participantes. El 60% provenían de una misma institución.</li> </ul>
<b>Consejo Ciudadano Sectoriales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La conformación está determinada por los funcionarios políticos de los Ministerios y Secretarías.</li> <li>• No todos los CCS se han instaurado, por tanto, no existe representación de ciudadanos y organizaciones por cada sector ministerial.</li> </ul>
<b>Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un 10% de los integrantes de la Asamblea son del partido político Alianza País.</li> <li>• La falta de CCS implicó que no tengan representantes en la Asamblea.</li> <li>• Los movimientos sociales y organizaciones a nivel nacional se negaron participar.</li> </ul>

Elaboración propia.

Como es evidente, el análisis arroja resultados desalentadores. No existe una adecuada integración, ni representación en las instancias de participación estudiadas. Adicionalmente, cabe recordar que sólo el 0.11 del padrón electoral participó en todo el proceso de planificación participativa del PNBV 2013-2017. Asimismo, no existió una verdadera inclusión de las diferencias en vista que los movimientos y organizaciones sociales nacionales, que actualmente forman parte de la oposición, se niegan a participar en las instancias de planificación participativa.

Sobre la intensidad de la participación, todas las instancias de planificación participativa son de tipo consultivas, es decir, las decisiones que toman los participantes no son vinculantes. Esto significa que no existe la co-gestión de los asuntos públicos entre ciudadanos y Estado. La Tabla 19 puntualiza lo anterior.

<b>Tabla 19. Intensidad de participación: vinculante/no-vinculante</b>	
<b>Diálogos para el Buen Vivir</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No vinculante.</li> <li>• No era obligatoria la inclusión de las políticas públicas zonales en el PNBV 2013-2017</li> </ul>
<b>Consejo Ciudadano Sectoriales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No vinculante.</li> </ul>
<b>Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No vinculante.</li> <li>• Instancia de consulta para los lineamientos y políticas de desarrollo.</li> </ul>

Elaboración propia



Con referencia al nivel de incidencia de la participación con referencia al ciclo de políticas públicas cabe mencionar que la planificación participativa, y en particular los insumos ciudadanos generados de la misma, quedaron relegados a la primera etapa del ciclo de políticas públicas. Adicionalmente, si se adentra a las sub-etapas de la formulación de políticas, es notorio que el ejercicio de participación ciudadana se dio en la etapa preparatoria y de diagnóstico. Esto implica que no hay un involucramiento ciudadano en las otras sub-etapas que implican la toma de decisión en el ciclo de formación de políticas públicas, a saber: definición de políticas, programas y proyectos y la aprobación de la política sectorial e incorporación en el sistema.

<b>Tabla 20. Grado de incidencia de la participación en el ciclo de políticas públicas: Formulación, Ejecución y Seguimiento.</b>	
<b>Diálogos para el Buen Vivir</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la formulación, específicamente en la sub-etapa de Preparatoria y de diagnóstico.</li> </ul>
<b>Consejo Ciudadano Sectoriales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la formulación, específicamente en la sub-etapa de Preparatoria y de diagnóstico.</li> </ul>
<b>Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sólo se instauró al final del proceso de formulación del PNBV 2013-2017.</li> <li>• Según las atribuciones en la LOPC, la participación se da en la Formulación, en la sub-etapa preparatoria y diagnóstico.</li> </ul>

Elaboración propia.

Adicionalmente, cabe establecer que todos los insumos ciudadanos provenientes de las instancias de planificación participativa estaban sujetos a ajustes y revisiones por parte de funcionarios públicos y políticos. Más preocupante aún es el hecho que la ciudadanía, por lo menos como se evidenció en el Diálogo del Buen Vivir a nivel nacional, no tuvo mayor problema con la pobre incidencia ciudadana y la “manipulación” de sus aportes a manos de funcionarios públicos en la elaboración del PNBV 2013-2017. Esto podría suponer que la ciudadanía no buscó en estos espacios incidir, sino más bien establecer o afianzar sus relaciones con los funcionarios políticos y de partido de Alianza País. Esta situación refuerza la idea que las instancias de planificación participativa analizadas responden a un proyecto político corporativo autoritario y neo-liberal.

Con referencia al último elemento a analizar, a saber, la intencionalidad subyacente del gobierno para implementar espacios de planificación participativa cabe señalar lo siguiente: Primero, la intencionalidad subyacente del gobierno de la Revolución Ciudadana para implementar las instancias participativas son la de promover una participación ciudadana estéril sin alas y utilizar las instancias como herramientas de integración y cooptación propias de gobiernos clientelares. Segundo,

en el caso de los CCS y la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir, la intencionalidad subyacente detrás de su implementación es cumplir con la formalidad de la ley.

<b>Tabla 21. Intencionalidad Subyacente del gobierno</b>	
<b>Diálogos para el Buen Vivir</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• participación sin alas</li> <li>• participación integración-cooptación</li> </ul>
<b>Consejo Ciudadano Sectoriales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• participación- formalidad</li> <li>• participación sin alas</li> <li>• participación integración-cooptación</li> </ul>
<b>Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• participación- formalidad</li> <li>• participación sin alas</li> <li>• participación Integración-cooptación</li> </ul>

Elaboración propia.

La participación sin alas se caracteriza por ser de índole no vinculante y sin capacidad de alterar el estatus quo político, asimismo, no busca romper con el monopolio de la toma de decisión a manos del gobierno central. La participación integración cooptación busca crear instancias de participación que sirvan como herramientas de apaciguamiento ciudadano y además representa una vía para incrementar redes clientelares. Finalmente, la participación-formalidad implica la instauración de espacios de participación en vista que son obligatorios. Esta intencionalidad denota la instauración de un espacio participativo como una molestia y requisito burocrático a cumplir. De lo anterior cabe destacar que los Diálogos del Buen Vivir es la única instancia que no fue una obligación formal. Por tanto, cabe suponer que este espacio fue ideado desde el gobierno central para cooptar y afianzar redes clientelares.

## **CONCLUSIÓN:**

El objetivo central de este trabajo de titulación fue llevar a cabo un análisis del proceso de planificación participativa en la elaboración del PNBV 2013-2017 para establecer si este responde al ideario de un proyecto de gobierno democrático participativo. En base a lo anterior, se generó la siguiente hipótesis: la planificación participativa en el Ecuador no responde a un proyecto de gobierno democrático participativo en vista que las decisiones ciudadanas en estos espacios están supeditadas a las decisiones del gobierno central.

Para la comprobación de esta hipótesis, en primera instancia se identificó qué se entiende por proyecto de gobierno democrático participativo. El proyecto de

gobierno democrático participativo se nutre a partir de las concepciones de democracia participativa y deliberativa. Estas concepciones a su vez prescriben una serie de valores y principios para el diseño de instituciones deliberativas y participativas. El proyecto de gobierno democrático participativo articula las prescripciones de estas concepciones con una impronta contestataria a nociones hegemónicas de la democracia, a saber: la democracia liberal representativa que pregona por una plataforma mínima de participación ciudadana limitada al ejercicio del voto.

Adicionalmente, se estableció que el proyecto de gobierno democrático participativo se nutre del aporte e innovaciones participativas provenientes de movimientos sociales y la sociedad civil. Por lo tanto, un gobierno democrático participativo debe de auspiciar y promover una institucionalidad que sea conducente a un involucramiento de la sociedad civil en la co-gestión y control social de los asuntos públicos. Concomitante a esto, los espacios e instancias participativas propias de un proyecto democrático participativo deben de ser vinculantes y proveer una plataforma para el involucramiento protagónico de la ciudadanía en la toma de decisiones gubernamentales.

Por último, un proyecto de gobierno democrático participativo es contestatario a los proyectos políticos neo-liberales y autoritarios. De acuerdo a los autores que contribuyen al ideario de un proyecto de gobierno democrático participativo, se puede establecer que el ideal principal de este proyecto de gobierno es lo que Sousa y Avritzer denominan como “ampliar el canon democrático” y Dagnino et al entiende como una ampliación de la política. Fung y Wright por su parte, aterrizan aún más la idea de un modelo institucional concreto denominado como un gobierno participativo con poder de decisión, el mismo que prescribe instituciones que mediante la deliberación ciudadana y la devolución del poder a los ciudadanos, se logra dar una mejor respuesta a los problemas de una comunidad y profundizar la democratización de la ciudadanía.

Desde sus inicios, el gobierno de la Revolución Ciudadana ha intentado emular las prescripciones de un proyecto de gobierno democrático participativo por medio de legislación y creación de instituciones. En primer lugar, los programas de gobierno para las elecciones nacionales del 2006 y el 2013 fueron construidos de manera participativa (de acuerdo a los documentos). Segundo, la Constitución de Montecristi del 2008 crea la Función de Participación Ciudadana y Control Social, asimismo, declara la participación ciudadana como derecho. Tercero, mediante la Ley Orgánica

de Participación Ciudadana y la Ley de Planificación y Finanzas Públicas se regula la participación ciudadana y se crea el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

El intento del régimen de Rafael Correa de plasmar el ideario de un proyecto de gobierno democrático participativo también se evidencia en la elaboración del PND 2007-2010, PNDB 2009-2013 y PNBV 2013-2017, particularmente en el desarrollo de los principios, orientaciones y objetivos de los mismos. Concomitante a lo anterior, los planes de desarrollo mencionados tuvieron el involucramiento ciudadano mediante instancias de planificación participativa en la formulación de cada uno de los planes.

Sin embargo, cabe señalar que mediante un ejercicio de análisis de las orientaciones, principios y objetivos de los planes de desarrollo, se identificaron tres aspectos que llaman la atención. Primero, existe una tergiversación y utilización antojadiza de teorizaciones próximas a un ideario de proyecto de gobierno democrático participativo, a saber, el trabajo de Wright con referencia a la justicia democrática participativa. Esta tergiversación se dio mediante el manoseo de gráficos y conceptos reubicados y trastocados a lo largo del desarrollo de las orientaciones de los tres planes de desarrollo. Esto denota un superficial conocimiento del ideario de un proyecto de gobierno democrático participativo por parte de los funcionarios que elaboraron los planes de desarrollo. Penosamente, también denota poca ética con respecto a la deshonestidad académica.

Segundo, se evidencia una degeneración de la noción de una sociedad civil vigorosa y dotada de poder de decisión que es fundamental dentro de un proyecto de gobierno democrático participativo. Esto queda claro cuando se analizan los principios con referencia a la democrática participativa y los objetivos con respecto a la participación ciudadana en los tres planes de desarrollo.

Con referencia a los principios, se observa en los dos primeros planes la intencionalidad de proveer un protagonismo ciudadano en la toma de decisiones, entendida como la gobernanza participativa. Asimismo, se establece el rol de la sociedad civil y la ciudadanía organizada en la cogestión y el control de las decisiones del Estado. Para el PNBV 2013-2017, este principio cambia radicalmente y el Estado pasa a convertirse un “dotador” de espacios de participación, el rol de este asemejándose a una actitud paternalista con referencia a la participación ciudadana. Concomitante a lo mencionado, el Estado pasa a “dar permiso” para que los

ciudadanos “influyen” en la toma de decisiones por parte del gobierno, a diferencia de participar directa y autónomamente en procesos decisorios.

Sobre los objetivos que hacen referencia a la participación ciudadana en los tres planes cabe señalar que se observa una misma degeneración. En el primer plan se mencionan variadas formas de participación ciudadana, inclusive en ámbitos más allá de instancias de participación promovidas por el Estado, por ejemplo, la auto-organización laboral. Ya para el segundo y tercer plan, se disminuye el rol de la sociedad civil. En el tercer plan, ya no existe un objetivo dedicado exclusivamente a la participación ciudadana; en lugar de este se crea un nuevo objetivo que amalgama la participación ciudadana con el Estado.

Con referencia al análisis de los procesos de planificación participativa en la elaboración de los planes de desarrollo nacional de la Revolución Ciudadana. Queda claro que los esfuerzos de planificación participativa en los planes son de índole no vinculante, es decir, se limitan a ser espacios consultivos. Además, la metodología participativa detallada en los dos primeros planes, intenta plasmar elementos tanto de las concepciones de la democracia participativa y la deliberativa. Asimismo, se pudiera argumentar que esta metodología pudiese considerarse como parte de un proyecto de gobierno democrático participativo. Sin embargo, al analizar las instancias de planificación participativa de cada plan, se evidencia que en la práctica no existe un protagonismo ciudadano en la co-gestión; los espacios participativos se limitan a ser consultivos; la conformación de los mismos no demuestra diversidad e inclusión y no existe una verdadera devolución de poder de los gobernantes a los ciudadanos.

Al llevar a cabo un análisis crítico de tres instancias de planificación participativa en la elaboración del PNBV 2013-2017, a saber: Diálogos para el Buen Vivir, Consejos Ciudadanos Sectoriales y la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, se pudo constatar que estos no responden a un proyecto de gobierno democrático participativo.

Retomando el ideario de un proyecto de gobierno democrático participativo como referencia, se pueden desarrollar las siguientes conclusiones a partir del análisis crítico realizado de las tres instancias estudiadas. Primero, la conformación de los integrantes de las tres instancias participativas no fue la adecuada. El proceso de planificación participativa contó con 13.200 ciudadanos, lo cual significó un 0,11 % del padrón electoral, esto determina el proceso participativo como oligárquico. Esto implica que las instancias de participación no cumplen con mejorar las deficiencias

inherentes a la representación propia de la doble patología de la democracia liberal representativa, es decir, los espacios de planificación participativa no logran trascender la participación electoral, es más, pareciera que la representación electoral cobra mayor legitimidad que los espacios participativos.

Adentrando en las tres instancias participativas analizadas, los Diálogos del Buen Vivir de la Zona 5 no tuvieron una representación proporcional con respecto a la población de cada provincia. Adicionalmente, los participantes no representaban la diversidad ni la inclusión, esto se evidencia en la lista de participantes para la mesa provincial de Santa Elena, donde un 60% de los integrantes eran de una misma institución.

La pobre conformación de las instancias de planificación participativa analizadas también está presente en los Consejos Ciudadanos Sectoriales y en la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir. Sobre los primeros cabe destacar que durante la planificación participativa en la elaboración del PNBV 2013-2017 menos de la mitad de los CCS no se habían instaurado. Esto tuvo implicaciones directas en la conformación de la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir en vista que la misma debía contar con delegados de cada uno de los CCS. Por tanto, la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir, instaurada en Mayo del 2013, sólo contó con 15 de los 35 miembros oficiales de los CCS.

Para finalizar, de los miembros de la Asamblea, aproximadamente un 10% de estos pertenecían a Alianza País, partido oficialista de la Revolución Ciudadana. Consecuente con lo anterior, las organizaciones sociales y movimientos a nivel nacional se negaron a participar en las actividades de planificación participativa auspiciadas desde la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir.

Sobre el nivel de toma de decisión de las tres instancias de planificación participativa es preciso señalar las siguientes conclusiones: Primero, todas las instancias son de tipo no vinculante. Segundo, no hay evidencia alguna de co-gestión ciudadana ni un rol protagónico en la toma de decisión con referencia a la formulación del PNBV 2013-2017.

Sobre la incidencia de la participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas, queda claro a partir del análisis, que la planificación participativa quedó relegada exclusivamente a etapas de formulación, diagnóstico, y en menor grado, elaboración de la propuesta en el ciclo de formación de políticas públicas. Con esto, queda evidenciado que existe nula incidencia de la participación ciudadana en la

política pública. Esto, como es de esperar, está en contradicción total con el principio de co-gestión y toma de decisión de la ciudadanía propia de un proyecto de gobierno democrático participativo.

Por último, con referencia a la intencionalidad subyacente del gobierno para implementar instancias de planificación participativa en la elaboración del PNBV 2013-2017, es preciso concluir que la estrategia central por parte del gobierno de la Revolución Ciudadana responde a la necesidad de cumplir con la formalidad legal en el caso de los CCS y la Asamblea Ciudadana para el Buen Vivir. Por otro lado, los Diálogos del Buen vivir responden a la intencionalidad de generar redes clientelares y cooptar. Por último, las tres instancias estudiadas producen una participación estéril, por tanto, el gobierno promovió una participación “sin alas”.

Para finalizar, al analizar las tres instancias de planificación participativa utilizando marcos conceptuales empleados por autores como Ramírez, F, es decir, analizarlos en contexto de un interfaz socio-estatal y cómo estos se configuran en proyectos políticos determinados; se evidencia que las tres instancias de planificación participativa son propias de proyectos políticos neo-liberales y corporativos autoritarios. Por tanto, las instancias de planificación participativa en la elaboración del PNBV 2013-2017 se ubican en contradicción a un proyecto de gobierno democrático participativo.

A partir de las conclusiones expuestas, se puede argumentar con solidez, que el proceso de planificación participativa en la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 no responde a un proyecto de gobierno democrático participativo. La toma de decisión no recae en la ciudadanía, esta no tiene un rol protagónico en la elaboración del plan. Se evidencia una relegación del involucramiento ciudadano a etapas no vinculantes del ciclo de formulación de la política pública. Asimismo, se excluye sistemáticamente a la ciudadanía de contribuir en políticas transcendentales para el gobierno de la Revolución Ciudadana, como es el caso de la marginación de los aportes ciudadanos en los objetivos con referencia al cambio de la matriz productiva y la soberanía de los recursos estratégicos.

El proceso de planificación participativa no fue autónomo, los lineamientos para el mismo fueron impuestos, como se observa claramente en los Diálogos del Buen Vivir. Además, los aportes de esta instancia de participación estuvieron sujetos a la revisión de las autoridades gubernamentales, de tal forma que su valor como insumo ciudadano queda totalmente apañado. Para concluir, queda en evidencia que la

planificación participativa, y por extensión la participación ciudadana y el ideario de la democracia participativa y deliberativa, es una herramienta del Gobierno de la Revolución Ciudadana para cooptar e integrar a la ciudadanía. En sumatoria, la participación ciudadana queda supeditada a la voluntad y designios del gobierno central.



## **BIBLIOGRAFIA:**

- Annunziata, Rocio, “Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina: el caso del presupuesto participativo” en Estudios Políticos, 42, Instituto de Estudios Políticos, Antioquia, Universidad de Antioquia, 2013, p 115-135.
- Avritzer, Leonardo y de Sousa Santos Boaventura y, “Democratizar la Democracia, los caminos hacia de la democracia participativa”, Fondo de Cultura Económica, México D.F, 2004.
- Blondiaux, Loic “El nuevo espíritu de la democracia: Actualidad de la democracia participativa” traducido por: Mónica Cristina Padró. Buenos Aires, Prometeo Libros, 2015.
- Coppedge, Michael et al, “*Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach*” en Perspectives on Politics, No. 2, New Hampshire, American Political Science Association, 2011, p. 247-267.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J, Panfichi, Aldo “*Innovación Democrática América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo*” en Ciska Raventós, comp., “Innovación democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África y América Latina”, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – (CLACSO), 2008.
- De la Torre, Carlos, “El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria”, Revista Temas y Debates, número 20, Octubre, 2010, pp.157-172.
- De Sousa Santos, Boaventura “Refundación del Estado en América Latina, perspectivas desde una epistemology del Sur” Abya- Yala, Quito, 2010.
- Enrique Peruzzotti y Andrew Selee, “Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America” Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C, 2009. Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2006
- Fung, Archon, “*Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement*”, American Political Science Review, No. 3, American Political Science Association, New Hampshire, August 2007, p 443-458
- Fung, Archon y Erik Olin Wright, Democracia en Profundidad, nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión, proyecto utopías reales. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2003.
- Isunza, Ernesto y Felipe, Hevia de la Jara, “*Relaciones Sociedad Civil—Estado en México un ensayo de interpretación*”, México, D.F, Programa Interinstitucional de Investigación Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, México D.F, 2006. p. 24

- Isunza, Vera, “*Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio-estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas*”, en E. Isunza Vera y A. Olvera, coords., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Ciesas Universidad Veracruzana, Miguel Angel Porrúa, 2006
- Oscar Mejía Quintana y Carolina Jiménez, *Democracia radical, desobediencia civil y nuevas subjetividades políticas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2006.
- Ramírez, Franklin y Espinosa, Alejandra, “Ocupando la Silla Vacía Representación, participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador” en Cuadernos del CENDES año 29. No 81, Caracas, Centro de Estudios del Desarrollo, p. 109-140, 2012.
- Ramírez, Franklin y Welp Yanina, “Presentación del dossier: Nuevas institucionales participativas y democráticas en América Latina” en ÍCONOS, No. 40, Vol. 15, Issue 2 Mayo, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales 2011. P.11-20
- Ramírez, Franklin, Bastidas, Cristina y Le Quang Matthieu “*Tendencias de la participación popular. Asociatividad, participación socio-estatal y activismo de protesta*” en Nuda Política Participación, democracia y conflictos Ecuador 2009-2012, Quito, FES-ILDIS, FLACSO-Ecuador, 2013, p.137-161.
- Santamaría, Janeth, “*Participación en la Institucionalidad del Estado*” en *Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador*” Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, 2011, p. 75-84
- SENPLADES, “Plan Nacional de Desarrollo” 2007-2009
- SENPLADES, “Plan Nacional del Buen Vivir” 2009-2013
- SENPLADES, “Plan Nacional del Buen Vivir” 2013-2017
- SENPLADES, “Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación” SENPLADES / 1a edición – Quito, 2012.
- Schneider, Cecilia y Welp Yanina, “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur” en ÍCONOS, No. 40, Vol. 15, Issue 2 Mayo, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales 2011.p. 21-39.
- Schneider, Cecilia y Welp Yanina, “*Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa*” en *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LX, núm. 224, México D.F, 2015 p. 15-44.
- Velásquez, Fabio, Esperanza González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Ed. Fundación Corona, Bogotá 2003

Wright, Erik, “Los Puntos de la Brújula, hacia una alternativa socialista” New Left Review no 41, Londres 2006. p. 81-109 en [www.ssc.wisc.edu/~wright/PuntosBrujula--NLR41.pdf](http://www.ssc.wisc.edu/~wright/PuntosBrujula--NLR41.pdf) Social Science Computer Cooperative, University of Madison Wisconsin

## **LEGISLACIÓN:**

Constitución del Ecuador

Ley Orgánica de Participación Ciudadana

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Registro oficial 279 01-07-2014, 839

Acuerdo Ministerial 195 Ministerio del Trabajo Conformación del Consejo Ciudadano Sectorial Registro Oficial 580 04-Sep.-2015

Acuerdo Ministerial 42 Constitución del Consejo Ciudadano Sectorial del Magap Registro Oficial 472 02-Abr.-2015

Acuerdo Ministerial 89 Consejo Ciudadano Sectorial, Ministerio Transporte y Obras Públicas Registro Oficial 137 04-Dic.-2013

Acuerdo Ministerial 8 Consejo Ciudadano Sectorial Ministerio Política Gobiernos Autónomos Registro Oficial 483 04-Jul.-2011

Acuerdo Ministerial 487 Normativa Impulsar Conformación Consejo Ciudadano Sectorial del Agua Registro Oficial 808 11-Oct.-2012

Acuerdo Ministerial 8 Consejo Ciudadano Ministerio Coordinación de Conocimiento y Talento Registro Oficial Suplemento 300 15-Jun.-2012

Acuerdo Ministerial 313 Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Industrias Registro Oficial Suplemento 553 11-Oct.-2011

Acuerdo Ministerial 57 Consejo Ciudadano Sectorial Nacional de la Senplades Registro Oficial 83 18-Sep.-2013

Acuerdo Ministerial 4892 Conformación del Consejo Ciudadano Sectorial de Salud, Registro Oficial 279 01-Jul.-2014

Acuerdo Ministerial 11 Consejo Consultivo Ciudadano de la Política Económica Registro Oficial 486 07-Jul.-2011

Acuerdo Ministerial 67 Instructivo de Integración Consejo Ciudadano Min Telecomunicaciones Registro Oficial 875 21-Ene.-2013

Acuerdo Ministerial 272 Conformación del Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio De Turismo Registro Oficial 839 27-Nov.-2012

Acuerdo Ministerial 342 Instructivo Funcionamiento del Consejo Ciudadano Sectorial Del Mies Registro Oficial 224 11-Abr.-2014

Acuerdo Ministerial 52 Consejo Ciudadano Sectorial Ministerio Relaciones Laborales Registro Oficial 696 04-May.-2012

Acuerdo Ministerial 11 Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio Coordinador Desarrollo Registro Oficial 683 16-Abr.-2012

Acuerdo Ministerial 1376 Consejo Ciudadano Sectorial de Defensa Nacional Registro Oficial 562 24-Oct.-2011

Acuerdo Ministerial 1303 Crea el Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio Del deporte Registro Oficial 858 27-Dic.-2012

Acuerdo Ministerial 34 Conformación del Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Relaciones Exteriores Registro Oficial 708 22-May.-2012

Acuerdo Ministerial 24 Crea Consejo Consultivo de Seguridad Min Coordinación Seguridad Registro Oficial 677 05-Abr.-2012

Decreto Ejecutivo 739 Registro Oficial 570 de 21-ago.-2015

Decreto Ejecutivo 656 Registro Oficial Suplemento 490 de 29-abr.-2015

#### **ARTÍCULOS EN LÍNEA:**

“Secretaría de Pueblos analizará avances de los Consejos Ciudadanos Sectoriales”  
[http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=171650&umt=secretaria\\_pueblos\\_analizara\\_avance\\_consejos\\_ciudadanos\\_sectoriales](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=171650&umt=secretaria_pueblos_analizara_avance_consejos_ciudadanos_sectoriales)