



Escuela de Gestión Pública

MÓDULO IV

PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO



ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA
SÍLABO MÓDULO 4
PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO

Antecedentes:

Los Municipios o Gobiernos Locales son los actores principales de los procesos generadores de desarrollo local; la cercanía de estos con la comunidad es la razón fundamental de este postulado. Para conseguir un adecuado desarrollo sostenible es fundamental fortalecer a los municipios en el marco de la capacitación y asistencia técnica, proveyéndoles de instrumentos y herramientas técnicas para su efectiva gestión. Sin embargo, se hace necesario, partir de fundamentos teóricos que permitan la reflexión del funcionario municipal y de la sociedad civil en el marco de la construcción de un proyecto compartido de desarrollo local.

La Escuela de Gestión Pública surge de la necesidad de mejorar las condiciones de vida de ciudades pequeñas, potenciar las riquezas culturales, sociales y naturales que poseen y activar su capital social, para que su presencia y fuerza hagan efectivo el buen vivir.

Objetivos:

- Fortalecer las capacidades de los talentos humanos locales y los procesos técnicos de planificación, para operativizar el desarrollo integral y sostenible del territorio, contribuyendo a mejorar en una gestión pública eficiente, y generadora de desarrollo en el entorno local.
- Los participantes en el curso adquirirán la capacidad de identificar y analizar los distintos modelos de planificación existentes.
- Los participantes del curso lograrán una comprensión de la lógica de implementación y formulación de planes participativos de desarrollo local, la importancia de la participación en la toma de decisiones en la planificación pública.

Dirigido a:

Alcaldes, Concejales, Funcionarios Públicos Municipales y Sociedad Civil.

Contenidos:

Planificación y Desarrollo Local.

Presentar a los participantes una introducción de los conceptos de desarrollo, globalización, gobiernos locales y la planificación local participativa como instrumento facilitador de procesos de desarrollo local.

Historia de la planificación en el Ecuador

Presenta a los participantes el proceso de planificación en el Ecuador, abarcando el proceso histórico de la planificación nacional (Junta Nacional de Planificación, Consejo Nacional de Desarrollo, SENPLADES).

Planificación y ordenamiento territorial, lineamientos y normatividad en el Ecuador

Los participantes tendrán la oportunidad de debatir los lineamientos propuestos por el órgano rector de la planificación nacional (Senplades) y su proceso de confrontación con los organismos asociativos de los gobiernos locales (Concope, AME, Conajupare).

¿Qué es planificar?

El participante, partiendo de los teorías sustantivas y metodológicas de la planificación, analizará los diferentes enfoques y procedimientos de la planificación para el desarrollo. Tendrá la oportunidad de confrontar los distintos enfoques en relación a sus propios planes de desarrollo local o planes de gobierno local. Se hará un análisis de la planificación tradicional o normativa, la planificación situacional, la planificación estratégica y la planificación prospectiva.

Limitaciones y virtudes de los sistemas de Planificación Local Participativa

Partiendo de un análisis situacional de la planificación local realizada por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas -AME, ofrece un campo para debatir el por qué del fracaso de la planificación local en el Ecuador y de los aciertos de la planificación participativa; los participantes tendrán la oportunidad de realizar un autoanálisis en sus propios procesos de planificación participativa.

Actores de la planificación del desarrollo

Los participantes contarán con elementos teóricos para una comprensión de la importancia de la participación social en los procesos de planificación y toma de decisiones a nivel local.

Elementos básicos de la planificación del desarrollo

Los participantes tendrán una comprensión analítica del proceso de planificación local y la importancia de realizar, bajo cualquier metodología, profundos trabajos de planificación.

Estudio de Caso

Planificación Participativa. Estudio de Caso del Gobierno Municipal de Pimampiro.

Bibliografía:

Alburquerque, F. (2003). *Desarrollo Económico Territorial. Guía para Agentes*. Instituto de Desarrollo Regional y Fundación Universitaria. Sevilla.

Alonso, L.E. (2001): *El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional*. Papeles de la FIM, nº 16:63-82

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (2007), Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, *El Voluntariado en los Procesos de Planificación Local Participativa*, PLP: Guía metodológica y operativa para la creación de Oficinas Municipales de Participación Ciudadana y Voluntariado, Quito.

Barriga, Luis. **La Planificación. Breve Introducción** EN:

<http://www.geocities.com/WallStreet/District/7921/Planification.html>

Bauman, Z. (2007). **Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores**. Paidós. Barcelona.

Boisier. S. (2003). **Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico**. Territorios, Revista de Estudios Regionales y Urbanos. No. 10/11. CIDER. Universidad de los Andes. Colombia.

Borja, J. y M. Castells (1997). **Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Taurus, Madrid.

Burgwal, G; Cuellar, J. (1999). **Planificación estratégica y operativa aplicada a gobiernos locales**. SNV, Abya Yala. Quito.

Carrión, Fernando (2002). **Planificar en Ecuador, Utopía o Realidad**. Banco del Estado. Quito. En http://works.bepress.com/fernado_carrion/96

Catenazzi, A. y Reese, E. (1998). **Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan Estratégico en el ámbito local (Argentina)**. En El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana. Proyecto MSP (Mediterranean Strategic Planning) - Programa ECOS-OUVERTURE (Comisión Europea, DGXVI/DG1A) - Mancomunitat de Municipis del Area Metropolitana de Barcelona (España).

Garrido García, F.J. (2001). **El análisis de redes para el desarrollo local**, en VILLASANTE, T.R, M. MONTAÑÉS y P.

Garofoli, G. (1995). **Desarrollo Económico, organización de la producción y territorio**, en A. Vazquez Barquero y G. Garofoli (eds). Desarrollo económico local en Europa. Colegio de Economistas de Madrid. España

Godet, Michel y Juanjo, Gabiña (1996). **La caja de herramientas de la prospectiva estratégica**. Cuadernos publicados en colaboración de Electricité de France; Mission Prospective . Librairie des Arts et Metiers, 33 Rue Reamur 75003 París, Francia, noviembre de 1996, también en: <http://www.cnam.fr/lipsor/lips/conferences/data/bo-lips-esp.pdf>.

Haefner, C. (2009). **Gestión Municipal participativa para un desarrollo local sistémico**. En SUBDERE (Ed.) Presupuesto Participativo en Chile. Un aporte a la construcción de democracia deliberativa. Páginas 8 – 36. Santiago.

Matus Carlos. **Planificación, libertad y conflicto**. Documento TP-58 ILPES Programa de Capacitación.

Matus Carlos. **Política, planificación y gobierno**. Fundación ALTADIR Caracas, Venezuela ISBN 9080-300316-X Edición realizada gracias al patrocinio de ILPES.

Mintzberg Henry, Bruce Ahlstrand y Joseph Lampel. **Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico**. Grania ISBN 950-641-291-X Impreso en Argentina.

Molinari Carlos. **Historia y Pensamiento Estratégico**. Facultad de Ciencias Empresariales. Universidad Abierta Interamericana en:
<http://www.vaneduc.edu.ar/uai/comuni/conexion/conexion-6/pensamiento-estrategico.htm>.

Moncada Sánchez, José (1974). **La evolución de la Planificación en el Ecuador**. Revista Nueva Sociedad No. 13. Julio – Agosto. Páginas 27- 45.

Rosales, Mario. **Los Secretos del Buen Alcalde, Una guía para el ejecutivo eficaz**. Edición Actualizada. IULA/SACDEL.

Sánchez, Fernando (2003). **Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos**. Serie Gestión Pública. ILPES. Santiago de Chile.

Torres Víctor Hugo (2008). **El Subsistema de Participación Ciudadana en la Planificación Pública**. PNUD – SENPLADES. En
http://www.senplades.gov.ec/c/document_library/get_file?uuid=5c10cc39-7247-43b5-a7b1-a9fab3894f18&groupId=18607

Vicuña, L. (1987). **La Planificación en el Ecuador. Estudio Introductorio y Selección**. Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano. Banco Central del Ecuador. Quito. 665 p.

MÓDULO 4

PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO

- **Contenido**
- **Propuesta de Taller**
- **Guías Metodológicas**
- **Anexos**

Contenido Módulo 4
PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO
Elaboración: Édgar Álvarez
FLACSO Ecuador. Quito, 2010

Tabla de Contenido

Introducción	2
1. Planificación y Desarrollo Local.....	4
1.1 Globalización y Planificación Local del Desarrollo	4
1.2 La descentralización administrativa, el papel de la Administración Local	5
1.3 La planificación participativa.....	7
2. Historia de la planificación en el Ecuador	9
3. Planificación y ordenamiento territorial, lineamientos y normativa en el Ecuador.....	11
3.1 Legislación ecuatoriana para la planificación del desarrollo.....	11
3.2 Lineamientos básicos de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial en Ecuador	12
4. ¿Qué es planificar?	17
4.1 La planificación tradicional o normativa	18
4.2 La planificación situacional	19
4.3 La planificación estratégica	19
4.4 La planificación prospectiva	21
5. Limitaciones y virtudes de los Sistemas de Planificación Local Participativa.....	23
5.1 Limitaciones de la Planificación Participativa	23
5.2 Virtudes de la Planificación Participativa	25
6. Actores de la planificación del desarrollo	27
6.1 El hombre colectivo y el hombre individuo.....	27
6.2 Identificación y tipos de actores en la planificación local.....	28
6.3 Actores Institucionales.....	29
6.4 Actores Sociales	30
Para reflexionar: Instancias de Participación Ciudadana. Artículo de Víctor Hugo Torres.....	31
7. Elementos básicos de la planificación del desarrollo.....	35
7.1 Planificación para el desarrollo: la opción local	35
7.2 Preparación y Organización del Plan.....	36
7.3 Diagnóstico o línea de base.....	36
7.4 Formulación de la propuesta	37
7.5 Modelo de gestión o Estrategia Global de Desarrollo	38
7.6 Planificación Operativa	40
8. Bibliografía.	42

INTRODUCCIÓN

La planificación para el desarrollo no es algo nuevo que se pretende impartir a los gobiernos locales. En el Ecuador, la experiencia de la planificación para el desarrollo se ha dado tanto a nivel de instituciones estatales como también en los diferentes niveles de gobierno, a tal punto, que podemos decir que prácticamente no existe Parroquia, Cantón o Provincia que no cuente con un Plan de Desarrollo, o algún documento de lineamientos en este sentido.

Cada uno de los capítulos del presente módulo, más que una aportación metodológica, pretenden acercar al lector a una comprensión de los distintos modelos de planificación local que permitan a los gobiernos locales, y en especial a los funcionarios municipales, adoptar medidas oportunas, eficientes y eficaces que permitan asumir los actuales retos del desarrollo y la democratización del poder público en el ámbito local:

- 1) Superar la pobreza y mejorar la calidad de vida de los habitantes de cada jurisdicción; y,
- 2) Construir sociedades más democráticas, justas y solidarias.

En este sentido, la Constitución de 2008 posiciona a la planificación y a las políticas públicas como instrumentos para la consecución de los objetivos del “Buen vivir” y la garantía de derechos. Según la Carta Magna la planificación tiene por objeto propiciar la equidad social y territorial, y promover la concertación entre la población, organizaciones, y sus representantes. Para ello se debe asumir como prioridad la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable, y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, como condiciones fundamentales para alcanzar este “Buen vivir”.

Aunque la mayoría de los planes con los que cuentan los diferentes niveles de gobierno se enmarcan dentro del modelo de planificación estratégica empresarial, cuyos ejes metodológicos se centran en la construcción de un objetivo común de desarrollo denominado “Visión”, y una ética de comportamiento institucional llamada “Misión”, el presente documento aborda otros modelos de planificación: Normativa, Situacional y Prospectiva, como elementos de discusión y análisis. Torres (2008) señala que *la proliferación de planes regionales, provinciales, cantonales, parroquiales, comunitarios y de organizaciones de segundo grado locales (aproximadamente 522 planes); han sido elaborados con esquemas, “modelos” o metodologías de la más diversa índole.*

Los planes estratégicos se han convertido, en la última década, en el modelo dominante de planificación para el desarrollo regional y local. Este modelo se justifica teóricamente a partir de las tesis sobre los procesos de globalización y sobre la inserción competitiva de las ciudades en el sistema internacional urbano. Sin embargo, se suele obviar, por un lado, que toda planificación refleja e incide en los intereses conflictivos de diversos actores sociales y, por otro, que responde a enfoques de intervención sobre la sociedad en los cuales se articulan determinados postulados teóricos y metodológicos.

Este módulo está dirigido a autoridades y funcionarios municipales que se encuentran impulsando procesos planificados de desarrollo local, sin embargo, no excluye a otros actores de la sociedad civil y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, cuyos objetivos se enmarcan en la promoción del desarrollo local y el fortalecimiento de la democracia, en este texto podrán encontrar elementos conceptuales que guían los procesos de planificación.

1. PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO LOCAL

1.1 Globalización y Planificación Local del Desarrollo.

Globalización es el término de moda en el análisis sociológico, económico y político. Ningún concepto ha merecido tanto interés, tal vez, porque no existe otro que englobe sus repercusiones prácticas en los más diversos ámbitos de la vida social, económica y política. Es una noción cargada de ambigüedad que no sólo se utiliza para interpretar algunos rasgos básicos de la sociedad actual, sino que además se impone como discurso dominante e imperativo sobre el devenir de los procesos sociales, económicos, culturales, tecnológicos, políticos, ambientales, etc.; incluido el ámbito del desarrollo local (L.E. Alonso, 2001).

Este sentido pragmático, confirma la hipótesis de la necesidad de inserción de los espacios regionales y locales en la dinámica de competitividad mundial entre ciudades y regiones, dentro de un modelo productivo de globalización neoliberal (Castells,1997). Para Garrido (2001), el modelo productivo que propone la globalización configura a la región, y en especial, la metropolitana, como modelo dominante y ejemplar de organización del espacio; sin embargo, la lógica del modelo fragmenta la sociedad, aísla culturas y espacios urbanos, y produce mayor exclusión. Estas contradicciones y efectos perversos del proceso de globalización competitivo entre territorios dentro del sistema mundial, tratan de ser amortiguados principalmente a través de políticas públicas y, en particular, mediante políticas de las administraciones locales.

El desarrollo no puede lograrse sin la voluntad política del gobierno local, de las instituciones del Estado y la participación activa de la sociedad civil que permita una relación armónica y consensuada para lograr el progreso y la superación de los problemas; es decir, el desarrollo local con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población.

Richard Calderón Saltos
ALCALDE DE ANTONIO ANTE
Octubre-2007

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1221948>

La creciente complejidad de la organización socioeconómica del territorio viene acompañada de la consiguiente complejidad institucional. Por un lado, se deben reestructurar las competencias y funciones de los distintos niveles de Gobierno (Estado, Región, Provincia, Municipio, Junta Parroquial) y, por otro, se debe adaptar esta articulación con el nivel supranacional (América Latina, en el caso de Ecuador) e internacional.

La necesidad de esta rearticulación no proviene únicamente de la competitividad que se le asigna a los espacios locales, sino que obedece igualmente a que la globalización está generando una desprotección social y una identificación local que se expresan en nuevas demandas a las instituciones locales, las cuales se ven abocadas a reformular sus funciones y a buscar mecanismos de articulación con los otros niveles de la administración pública y con los

agentes sociales. En este sentido, la administración pública local se ve enfrentada al reto de compatibilizar la promoción del crecimiento económico y la amortiguación de los problemas de exclusión social y de inseguridad ciudadana.

La fórmula más extendida y dominante para enfrentar este reto es la planificación estratégica. En efecto, todos los municipios, con pretensiones de inserción en la red global han acometido importantes actuaciones estratégicas para reestructurar sus dinámicas internas, con el fin de responder a las demandas de una economía globalizada y competitiva. Basta mirar algunos ejemplos de esto:

El Cantón El Guabo en el año 2016, con la participación emprendedora y organizada de sus habitantes promueve un sistema de salud preventiva, protección social solidaria y educativo técnica agroindustrial y ecoturística; se consolida como polo complementario turístico regional y se fortalece como centro de producción nacional agroindustrial exportador en banana, cacao y productos marinos y acuáticos; gerencia sus recursos naturales mineros, forestales, marinos y de montaña de manera racional y responsable bajo políticas de mancomunidad construyendo un ambiente libre de contaminación; cuenta con infraestructuras, equipamientos y tecnologías adecuadas brindando servicios básicos de calidad; con una administración municipal moderna, eficiente, transparente y descentralizada con énfasis en el desarrollo humano, la autoestima ciudadana, el ejercicio de derechos y la práctica de valores (Tomado del Plan de Desarrollo Estratégico Cantón El Guabo).

En el 2010, el Cantón Mira es un modelo de desarrollo armónico e integral en lo social, agrícola, turístico, artesanal, cultural y deportivo. Líder en gestión participativa, con servicios de calidad, potenciando permanentemente el desarrollo humano con dignidad y equilibrio económico, dentro de un ambiente sano y sustentable (Tomado del Plan de Desarrollo Cantonal del Cantón Mira).

Como vemos en los ejemplos de visiones anteriormente anotadas, también las ciudades o poblaciones medianas tienden hoy a un desarrollo competitivo regional-metropolitano de geometrías variables, y a la dispersión y multiplicación de centralidades. Un proceso de desarrollo donde la conceptualización/ideología de la globalización promueve la aplicación de planes estratégicos que, paralelamente, mitiguen las consecuencias sociales negativas. No obstante, es preciso señalar que si bien la planificación estratégica representa el modelo teórico y político de planificación dominante, no se trata del único modelo existente en la actualidad. En la práctica, todavía hay muchas administraciones locales que entienden su funciones planificadoras como mero planeamiento urbano, como una actividad normativa, reguladora de futuros inciertos, no habiendo incorporado de facto una cultura estratégica y operacional.

1.2 La descentralización administrativa, el papel de la Administración Local.

Los procesos de descentralización administrativa, la asunción de nuevas competencias y funciones planificadoras por parte de los gobiernos locales, y la integración de los agentes económicos y sociales en la planificación, ponen de manifiesto un cambio fundamental en las

funciones de la Administración pública, y en la concepción de la planificación de la misma. En general, asumir la necesidad de la planificación estratégica promovida desde la Administración Pública Local implica una transformación en cuanto a la concepción de territorio, el papel del los gobiernos locales, y del desarrollo local.

La planificación estratégica retoma y reformula el enfoque político intervencionista, caracterizado por regular socialmente la economía. Este enfoque defiende la necesidad de aplicar medidas de intervención pública que corrijan las inequidades a través de mecanismos de redistribución parcial de los beneficios y de reequilibrio entre los territorios.

Las políticas públicas de planificación actuales no vienen a corregir desequilibrios ni a reducir los efectos negativos del sistema económico dominante; fomentan y financian indirectamente estrategias de atracción de capital privado con el fin de que la ciudad o la cantón logren una posición competitiva frente a otros territorios.

Cuando la Administración pública asume un papel orientador e impulsor del desarrollo local, la característica más significativa de esta función es que, debido al agotamiento del planeamiento territorial clásico, a la envergadura de las iniciativas promovidas por actores privados, y a la búsqueda de eficacia y eficiencia en la gestión, se promueven, en un esquema más bien impuesto, el consenso y la participación como elementos básicos de la planificación estratégica.

Sin embargo, en los contextos de la globalización y de las administraciones locales, como nuevos actores del desarrollo económico, social y político local, la participación se convierte por lo general en una conceptualización, en una forma de aglutinar esfuerzos que producen rentabilidades privadas o particulares, y en un mecanismo sutil de legitimación y de control social. El debate democrático, entendido como búsqueda de acuerdo entre iguales, es realmente imposible, pues se parte de posiciones desiguales y en ocasiones enfrentadas, de modo que el consenso en cuestiones cruciales se da entre los sujetos económicos más influyentes, que son quienes principalmente ejecutan los planes de desarrollo, sobre todo en lo económico, en la práctica.

Si la descentralización busca aumentar la responsabilidad local en la toma de decisiones; y para ello, los territorios requieren más y mejor capacidad para tomar decisiones y administrar recursos, asumiendo, por tanto, espacios y dinámicas de poder; entonces, a través de la planificación se busca efectivizar un compromiso con la ciudadanía (electores) que son los actores primordiales de los procesos locales sociales, una visión, pensamiento u objetivo de largo plazo, que oriente nuestras acciones en lo colectivo.

Los gobiernos municipales influyen en el desarrollo local de distintas maneras, sirviendo de complemento a las políticas nacionales; de ahí que es necesario una articulación de la planificación local con la nacional. Un gobierno local puede reducir las barreras normativas a la inversión privada y crear un entorno propicio para el pleno aprovechamiento de recursos locales no utilizados o utilizados insuficientemente. Pueden elevar la capacidad de sus territorios para “competir con otros” o asociarse para atraer inversiones directas mediante:

- Infraestructura local y regional de buena calidad;
- Políticas y reglamentos que realcen la eficiencia de las empresas locales (capacitación laboral, regulación de la utilización y aprovechamiento de recursos naturales, políticas de inclusión laboral, etc.);
- El fomento de servicios fundamentales para el desarrollo en la economía local: financieros (modalidad de cajas de ahorro municipal), mantenimiento (infraestructura vial), servicios de transporte (regulación y control de los servicios, terminales terrestres, centros de acopio), e informática (ciudades satelitales);
- Promoción de la cooperación entre empresas a fin de lograr más rápidamente economías de escala en el suministro de ciertos bienes y servicios.
- Fomento de la organización social y el tejido social, como construcción de redes solidarias.

En este sentido, Elizalde (2003) manifiesta algunos puntos para lograr un desarrollo local exitoso:

- Adoptar un enfoque multidimensional- multidisciplinario; escapar de los planes cuyos enfoques son sectorialistas.
- Participación de todos los actores; esto nos permite contar con una masa crítica que puede repensar lo local y además, fomentar la cooperación y negociación para construir un objetivo común de desarrollo.
- Contar con agentes e instituciones de desarrollo local que pongan a disposición de los actores locales los instrumentos y herramientas para que dinamicen sus actividades: económicas, sociales, y culturales.
- El agente público debe provocar contextos de desarrollo, espacios de innovación y participación.
- El Gobierno local es de gran importancia para trasladar los valores, principios y criterios de la globalización a lo concreto del municipio. El desarrollo local pasa por la potenciación de estructuras territoriales y la consolidación del tejido social local.
- Fomento de la movilización ciudadana a través de nuevas fórmulas participativas en lo político (democracia participativa), social (inclusión social) y en lo económico (inclusión económica).

1.3 La planificación participativa.

Frente a los modelos y prácticas neoliberales, se han ido impulsando diversas iniciativas de desarrollo local que tratan de superar el carácter excluyente y economicista de la planificación estratégica. Sus ideas y prácticas de desarrollo local, impulsadas por entidades públicas y sociales, coinciden con la planificación estratégica al reconocer el papel de los gobiernos locales como sujetos activos del desarrollo local integral; pero, a diferencia de aquella, la óptica de la planificación participativa se subordina al objetivo prioritario de conseguir que el capital sea redistribuido, y que se establezcan estrategias que generen proyectos y un sistema de participación que posibilite el control de la comunidad sobre el desarrollo. Se enfatiza la capacidad de planificar y gestionar por parte de la ciudadanía, y se procura la organización de los sectores excluidos como una fuerza social y económica estratégica.

La planificación participativa para el desarrollo local, al igual que ocurre en el caso de la estratégica, ha de contar con la apuesta decidida de la administración pública local por este modelo alternativo de planificación. No basta la simple voluntad política de poner en marcha el proceso, se requiere un compromiso público y condiciones institucionales concretas que hagan efectiva la participación en todas las fases de la investigación-planificación participativa. Lo que se pretende destacar es que la planificación integral (económica, social, cultural, medioambiental, territorial) del desarrollo local, e incluso la sectorial y la que se orienta por problemas, requiere del compromiso explícito de la Administración correspondiente, pues es ella quien maneja los recursos públicos y ostenta legalmente muchas de las competencias indispensables para su aplicación. En definitiva, la Administración Pública, y especialmente la Local, son agentes necesarios, aunque no únicos, en la promoción de las actividades de desarrollo local.

La diferencia de la planificación participativa respecto a la estratégica no está en el papel planificador de la Administración, sino en los objetivos de su actuación y en la participación de los ciudadanos en la misma.

Uno de los problemas relevantes de las prácticas de investigación sobre planificación participativa se vincula con el riesgo de que los procesos participativos se queden en la fase de planificación. Cuando esto ocurre, se puede desatar la frustración de los actores por la falta de resultados efectivos de su trabajo o por la imposibilidad de participar en la ejecución y el seguimiento de lo propuesto. Si se apuesta por una planificación participativa, los Gobiernos Municipales deben asumir formalmente, y desde un principio, la capacidad decisoria, ejecutiva y evaluadora de los órganos establecidos para garantizar la adecuada realización de todo el proceso.

Una condición institucional básica de la planificación participativa es que este órgano no sea un mero instrumento consultivo o decorativo, sino un foro ciudadano de toma de decisiones vinculantes. Para conseguir tal operatividad efectiva, este órgano debe dotarse de mecanismos organizativos (mesas de trabajo temáticas o barriales, mesa específica para promover la participación ciudadana, comité ejecutivo, levantamiento de actas de cada reunión, etc.) que faciliten su funcionamiento eficaz, participativo y generador de nuevas dinámicas de participación, construcción de conocimiento y planificación.

2. HISTORIA DE LA PLANIFICACIÓN EN EL ECUADOR

Ningún cantón cuenta con los recursos para hacer todo lo que le gustaría hacer. Los recursos se tienen que redistribuir.

La esencia de la planificación consiste en distribuir los recursos en aquellas áreas que tengan el mayor potencial de futuro.

Adaptación de Reginald Jones.

Tomado de Burgwal G. y Cuéllar J. Planificación estratégica y Operativa

Adaptada a Gobiernos Locales. SNV.

El Ecuador cuenta con 13 Planes Nacionales de Desarrollo¹, cabe mencionar que la planificación en el Ecuador, argumentado por Vicuña (1987; 13), nace formalmente con la creación de la Junta Nacional de Planificación en 1954; en este sentido, el país realizó grandes esfuerzos por establecer los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, y organizar deliberadamente las actividades públicas, con carácter obligatorio y referencial para el sector privado. Durante los 11 primeros planes, Ecuador logró desarrollar un andamiaje teórico y técnico de planificación de enorme complejidad, lo que le convirtió en una disciplina que requería un alto nivel de conocimiento y, consecuentemente, excluía la participación del “pueblo llano”, de los ciudadanos en general, en el proceso de elaboración de planes nacionales y locales.

Antes de 1954 funcionó el Consejo Nacional de Economía, organismo de consulta del Gobierno Nacional en la ejecución de políticas, por lo general coyunturales y de corto plazo, es solamente a partir de tal año, con la promulgación del Decreto número 19 del mes de Mayo, que crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, donde se instaura en el país el proceso general de planificación. Cabe destacar que la etapa en la cual fue instaurada la planificación en el Ecuador se caracterizó por el inicio en la vida económica del país del denominado proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. En la década de 1950 empieza a tomar cuerpo todo un proceso de industrialización que se orienta, en primer lugar, hacia la sustitución con producción nacional de las importaciones de bienes de consumo no duraderos y duraderos y, más adelante, se incorporan bienes intermedios y algunos bienes simples de la actividad metalmecánica.

La planificación en el Ecuador acompañó este proceso de industrialización y crecimiento impulsado por impulsos exógenos. La planificación se adaptó a las condiciones del momento. El objetivo del crecimiento económico y la necesidad de buscar nuevos rumbos para expandir las exportaciones y todas aquellas demandas internas que pueden ser atendidas con la

¹ Planes de Desarrollo: 1961-1962, 1964 -1973, 1973 -1977, 1979 -1984, 1985 -1988, 1989 -1992, 1993 - 1996, 1996 -1997, 1997-1998, 1998-1999, 2000- 2003, 2007 – 2011, 2009 – 2014.

producción nacional, por ejemplo, la sustitución de importaciones mediante la industrialización, tenían un consenso social generalizado.

Son innegables los aportes de la planificación nacional en el encauzamiento del empleo de los recursos que disponía el país para su desarrollo, particularmente en las décadas del 60 y 70. En las décadas posteriores, la planificación nacional fue perdiendo significado por numerosas causas, entre otras, por el reducido peso que ésta tuvo en el sistema político; por las recurrentes medidas de ajuste económico; por el divorcio con el presupuesto del Estado; por su carácter esencialmente centralista, formalista-normativo, burocrático, ausente de la participación social y de factibilidad sociopolítica.

Precisamente el fracaso de las propuestas macro con visión a largo plazo, y de los esfuerzos institucionales de planificación, han provocado la necesidad de repensar y revitalizar la planificación dentro de una concepción que recupere lo “cotidiano”, la dimensión local, la participación ciudadana, la factibilidad socio política, el conflicto, la flexibilidad y la importancia de las decisiones políticas, basadas en valores sociales; la necesidad de disponer de mecanismos de mediación entre el futuro y el presente, de incorporar la capacidad de reacción planificada frente a las sorpresas, de mediación entre el conocimiento y la acción, y de coherencia global frente a las acciones parciales de los actores sociales.

La historia reciente sobre la relación entre participación y planificación muestra que apenas en la década de los noventa, y en lo que ha sucedido en la primera década del dos mil, la participación y planificación local se han convertido en un tema de interés colectivo, al punto de alcanzar coberturas significativas en el ámbito municipal (aproximadamente 35% de los municipios han elaborado planes locales), así como en otros niveles: local, regional, provincial, cantonal, parroquial, zonal, de mancomunidad, de organizaciones de segundo grado y comunitario. Esto significa que, actualmente, la planificación local se realiza en 8 niveles, como se puede constatar en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Niveles de planeación local en el Ecuador

Nivel	Tipo	Planes en marcha	Planes potenciales
Regional	Planes de integración regional	5	15
Provincial	Planes de desarrollo Provincial	3	21
Mancomunidad	Planes de integración de varios cantones	2	
Cantonal	Planes de desarrollo estratégico cantonal	72	216
Parroquial	Planes de desarrollo parroquial	30	780/600
Zonal	Planes de redes escolares y caminos vecinales	120	600
Organización Segundo grado	Planes de desarrollo local	160	180
Comunidad	Planes de acción comunal	210*	500
TOTAL		522	2012

Fuente: Víctor Hugo Torres, Participación y Desarrollo Local en el Ecuador. Tendencias, actores y desafíos, COMUNIDEC, 2003. (versión P.P.) citado por Ojeda Lautaro, Metodologías Aplicadas en la Construcción de Planes Locales Regionales y Nacional, Consistencia, Coherencia y Valididad.

3. PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL. LINEAMIENTOS Y NORMATIVA EN EL ECUADOR

3.1 Legislación ecuatoriana para la planificación del desarrollo.

a. CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, 2008.

La constitución vigente de la República del Ecuador plantea la necesidad de establecer un marco jurídico normativo de planificación participativa, en este sentido, el **Capítulo Primero de Participación en Democracia** del **TÍTULO IV que aborda el tema de PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL PODER**, establece dentro de los *Principios de Participación* que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participaran en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos; es decir, para que un Gobierno Autónomo Descentralizado pueda decidir el objetivo y objetivos de desarrollo cantonal, tiene que propiciar el ejercicio del derecho de participación en los ciudadanos².

El artículo 279, Capítulo Segundo (Planificación Participativa para el Desarrollo) del Título VI REGIMEN DE DESARROLLO, señala que la planificación participativa se guiará por un sistema nacional descentralizado conformado por un Consejo Nacional de Planificación y coordinado por una Secretaría Técnica, además prevé la existencia de un Consejo de Planificación en todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados presididos por su máximo representante.

En el mismo Capítulo, el artículo 280 establece que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetaran las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto del Estado y la inversión y la asignación de los recursos públicos. Será de aplicación obligatoria para el sector público e indicativo para el privado.

Este mismo cuerpo legal define, en el ámbito de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, la competencia exclusiva de planificar el desarrollo cantonal y elaborar los respectivos planes de ordenamiento territorial, debidamente articulados con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial; es decir, la planificación para el desarrollo local no será un instrumento aislado y sin conexión con las realidades regionales propias de un territorio dinámico y diverso³.

b. Ley Orgánica de Régimen Municipal

La Ley Orgánica de Régimen Municipal señala en su artículo 14 que son funciones primordiales de los municipios, entre otras acciones el de planificación del desarrollo cantonal; la misma ley señala en el artículo 203 que la formulación de planes de desarrollo y planes reguladores de desarrollo urbano serán obligatorias para las municipalidades, respondiendo a la normativa del Sistema Nacional de Planificación.

² **Art. 95.** 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, y en el control popular de los representantes y de las instituciones, del Estado y de la sociedad, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano y del buen vivir. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, se ejerce a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. *Constitución Política de la República del Ecuador. TÍTULO IV, Capítulo 1, Sección Primera*

³ Constitución Política de la República del Ecuador. TÍTULO V, Capítulo 4, Art. 264.

c. Ley COOTAD

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Administración Descentralizada, manifiesta, al igual que la Constitución Política del Ecuador y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que la planificación del desarrollo local y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados municipales; planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la plurinacionalidad, pluriculturalidad y el respeto a la diversidad.

Entre las principales funciones del Gobierno Autónomo descentralizado consta el de promover el desarrollo sustentable del cantón, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

Esta ley determina que los gobiernos autónomos descentralizados planificarán participativa y estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo coordinada y articuladamente con las políticas nacionales considerando las particularidades de su jurisdicción y en el ámbito de sus competencias. Los planes participativos de desarrollo y de ordenamiento territorial que formulen los gobiernos autónomos descentralizados deberán estar debidamente articulados entre sí, y guardar concordancia con las políticas y el sistema nacional descentralizado de planificación participativa aprobados por el Consejo Nacional de Planificación.

Un aspecto interesante en la formulación de la Ley COOTAD, es la creación de un Consejo de Planificación Participativa; estos consejos participarán en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de los planes correspondientes a cada nivel y emitirán resolución favorable como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente.

3.2 Lineamientos básicos de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial en Ecuador.

a. Reducción de inequidades y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de un ordenamiento territorial equilibrado.

La planificación debe permitir un igual acceso al desarrollo en las mismas condiciones de calidad, cantidad y oportunidad para todos y todas. Esto se dará a través de intervenciones coherentes para lo cual se debe identificar, tanto a los grupos y sectores sociales, como a los territorios que requieran ser atendidos de manera prioritaria. Ello implica un rol proactivo del Gobierno Local en la disminución de las desigualdades y en la eliminación de la discriminación. No obstante que, el centro de atención de la planificación para el desarrollo es la satisfacción de las necesidades básicas de la población en los territorios, a través de procesos de generación de riqueza que resulten sostenibles en el tiempo.

La implementación de políticas públicas en los gobiernos locales debe estar orientada a eliminar los esquemas de acumulación, y contribuir a una mejor redistribución y distribución de las mismas, con un enfoque territorial que permita reducir las inequidades.

La reducción de inequidades sociales y territoriales así como la implementación de la estrategia de desarrollo endógeno, requiere a través de la planificación, de un ordenamiento territorial equilibrado, en el marco de la unidad del Estado, que reconozca la función social y ambiental de la propiedad.

b. Coordinación y gestión trans-sectorial.

Existe una tensión importante entre la necesidad de dividir el trabajo por sector y subsectores aprovechando los conocimientos técnicos específicos y la importancia de referir cada una las decisiones con la totalidad, para evitar contradicciones en la acción pública, aprovechar posibles sinergias, y mejorar impactos en términos de reducción de inequidades sociales y territoriales.

La oferta de intervención de los gobiernos locales, se propone desde cada uno de los sectores de la política pública (Obras Públicas, Planeamiento Urbano, Medio Ambiente, Desarrollo Social, etc), sin embargo, las demandas territoriales exigen una visión integradora y transectorial, pues en ese escenario se expresa la complejidad de las relaciones entre los componentes físico-espaciales, socio-económicos y político-administrativos.

Por ello se requieren:

- Instrumentos de planificación y ordenamiento territorial así como modelos de gestión de gobierno debidamente articulados, que garanticen la integración de intervenciones públicas de diversos sectores y sistemas que operan en el territorio. Por eso es sumamente importante que en el transcurso del proceso de planificación se procure una reflexión crítica de integración entre cada uno de los sectores, sistemas o direcciones departamentales.
- La propuesta de intervención del gobierno local desde una perspectiva territorial y sistémica debe incluir al menos cuatro sistemas o sectores, propuestos constitucionalmente, los mismos que podrán desagregarse en función de las complejidades expresadas en los territorios, pudiendo ser los siguientes:
 - El sistema socio-cultural,
 - El sistema físico ambiental,
 - El sistema económico-productivo
 - El sistema de gestión,
 - El sistema de asentamientos humanos,
 - El sistema de movilidad, conectividad y energía.

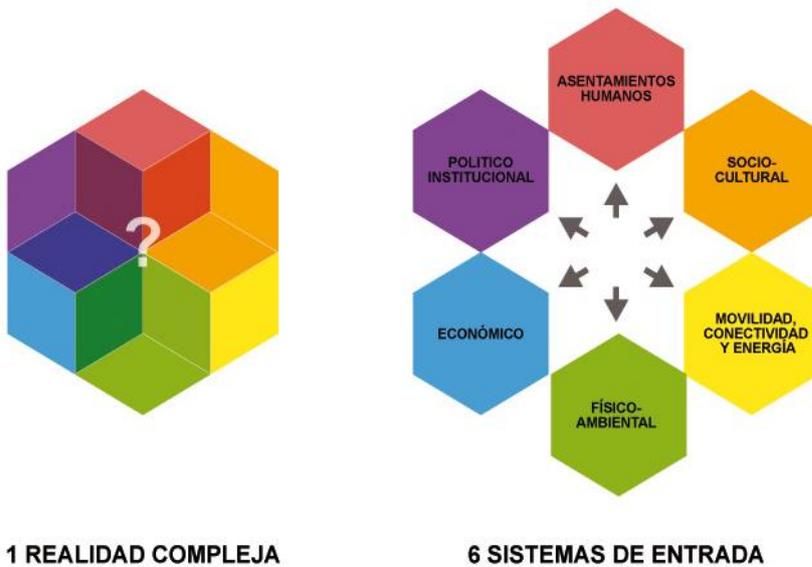


Fig. 1: Sistemas de entrada para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial.

Fuente: Lineamientos conceptuales y operativos para la planificación y el ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados. Documento para discusión: SENPLADES, CONCOPE, AME, CONAJUPARE
Elaborado: PLANTELplus (VVOB)

c. Articulación intergubernamental.

Dada la confluencia de los cuatro niveles de gobierno sobre el territorio resulta indispensable diseñar procesos de planificación y ordenamiento territorial de manera articulada entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, pues es necesario aplicar criterios de complementariedad que permitan garantizar la acción concertada de los distintos niveles de gobierno en el territorio. De haber procesos iniciados en otros niveles de gobierno, éstos serán referentes válidos para los demás.

- a) La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial deberán responder a las competencias asignadas a cada nivel, promoviendo procesos de concertación, negociación y diálogo permanente entre los niveles para lograr coherencia entre las intervenciones.
- b) Asegurar que los instrumentos de planificación y los instrumentos de gestión complementarios no se limiten a la definición de intervenciones que respondan a sus competencias exclusivas, sino que se deberán incluir aquellas de competencia de los niveles con coincidencia territorial, para lo cual se diferenciarán varios tipos de compromisos y recomendaciones:
 - Compromisos propios: relacionado directamente a las competencias del nivel del gobierno autónomo descentralizado.
 - Compromisos incluidos en otros planes que afectan al nivel territorial en cuestión.
 - Recomendaciones que consideren particularidades del territorio pero que son parte de las competencias de otros niveles de gobierno.
- c) Los procesos de planificación y ordenamiento territorial del mismo nivel de gobierno, deberán siempre considerar lo planificado por los territorios vecinos del mismo nivel, para compatibilizar, complementar y reforzar las decisiones o identificar discordancias.

En caso de discordancia de lo planificado por gobiernos del mismo nivel, será necesario implementar mecanismos de concertación que faciliten los acuerdos y compromisos.

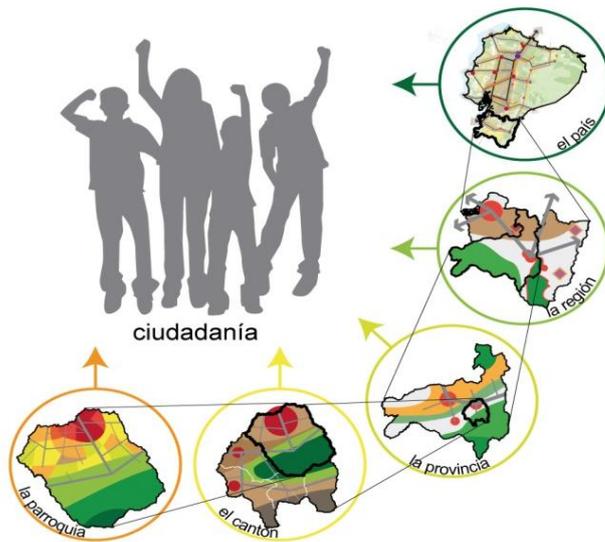


Fig. 2: Confluencia territorial de los diferentes niveles de gobierno en la planificación.

Fuente: Lineamientos conceptuales y operativos para la planificación y el ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados. Documento para discusión: SENPLADES, CONCOPE, AME, CONAJUPARE

Elaborado: PLANTELplus (VVOB)

d. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.

La Constitución establece la vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo –PND–, y la planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados. El artículo 280 es el más explícito, cuando establece que la observancia al Plan Nacional de Desarrollo será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Desde esta perspectiva, se ha considerado que para lograr una articulación entre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados con la planificación nacional, deberán considerar que las intervenciones planificadas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de cada nivel de gobierno deben articularse con políticas y metas del PND. En este contexto, los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados deberán fijar metas de resultado y de impacto que permitan evaluar los logros en el cumplimiento de los objetivos de cada nivel de gobierno y su aporte al desarrollo nacional.

e. Fomento de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca y la diversidad de identidades.

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas que garanticen los derechos reconocidos en la Constitución deberá contar con la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. En este contexto, las ciudadanas y ciudadanos de forma individual y colectiva, participarán de forma protagónica en la toma de decisiones y la

planificación de los asuntos públicos, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

La construcción y puesta en funcionamiento del sistema nacional descentralizado de planificación participativa es un elemento de fundamental importancia para refundar las bases y los procedimientos del Estado participativo.

Lo técnico y lo político se articulan también, en torno a la participación abierta de los ciudadanos y las organizaciones sociales en procesos que conducen a la toma colectiva de decisiones sobre los intereses estratégicos de la nación.

Para ello se requiere:

- a) El reconocimiento democrático de todos los espacios y dinámicas de organización y participación ciudadana, tengan o no ciertos niveles de institucionalización.
- b) La creación explícita, donde no existan, de nuevos espacios y arreglos institucionales en que pueda producirse la interfaz entre sociedad y estado. En tales espacios, se establecerán procesos de negociación y deliberación pública que orienten la toma colectiva de decisiones en diversas esferas temáticas.

La Constitución dispone, en este sentido, la obligatoria implementación, en todos los niveles de gobierno, de instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad civil encargadas de elaborar las líneas estratégicas de las políticas públicas, mejorar la calidad de la inversión pública, definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos participativos y propiciar procesos de rendición de cuentas.

- c) El Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán transformar sus modos de funcionamiento y sus procedimientos de gestión para dar cabida a tales instancias de participación social, deliberación pública, y control popular.

4. ¿QUÉ ES PLANIFICAR?

“¿Quieres decirme, por favor, qué camino debo tomar para salir de aquí?

Preguntó Alicia.

Eso depende mucho de adónde quieres ir, respondió el Gato.

Poco me preocupa a dónde ir, dijo Alicia.

Entonces, poco importa el camino que tomes, replicó el gato.”

Alicia en el País de las Maravillas. Lewis Carrol. 1865.

Tomado de Metodología Integrada para la Planificación Estratégica. Lima. 2006

Planificar es la acción de decidir, antes de actuar, lo que se desea hacer, cómo se hará, cuándo se realizará, quién ha de hacerlo, con qué se hará y cómo se controlará en un período específico. Es un instrumento de cambio y mejora continua dentro de una organización. Planificar es coordinar actividades, tiempo y recursos, así como personas responsables de las actividades con el fin de lograr los objetivos propuestos con calidad y eficiencia. La planeación conlleva el control y la evaluación.

Para Burgwal y Cuéllar (1999; 25) *“la planificación [...] es una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, acerca del quehacer actual y el camino que deben recorrer en el futuro las comunidades, organizaciones e instituciones”*. En este sentido, Lira (2006; 7) sostiene que *“la planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos”*; este mismo autor expone que la planificación es el conocimiento técnico que precede y que preside las acciones, este conocimiento puede estar referido a un sector de la actividad económica, a un territorio, a un grupo social, a un ámbito de acción o simplemente al desarrollo. En este contexto, las posibilidades de planificar son diversas, como diversos serán los mecanismos que permitan realizar la planificación. El acto de planificar, implica actuar sobre dos áreas: la de las necesidades – que se dicen ilimitadas – y, por otra, la de los recursos, definidos siempre como limitados.

La Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador –SENPLADES- sostiene que la planificación del desarrollo es un proceso mediante el cual se diseñan y establecen objetivos y acciones para lograr un resultado esperado, previniendo las situaciones o escenarios que se puede presentar, y los obstáculos que puedan evitar o demorar dicho resultado.

En la perspectiva de Lira (2006), las posibilidades de planificar son diversas, en este sentido, los mecanismos, metodologías y herramientas para la planificación son igualmente diversos. Faludi (1973, citado por Lira 2006; 15) propone un cuerpo de conocimientos que sostienen la teoría de la planificación; para Faludi, existen dos teorías básicas que sostienen la

planificación: “la teoría sustantiva” y “la teoría procedimental” cuyas diferencias las anotamos en el siguiente cuadro:

Teoría Sustantiva	Teoría Procedimental
<p>Se refiere al fenómeno sobre el cual se aplica el proceso de planificación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo económico • Ordenamiento Territorial • Salud • Educación • Sostenibilidad ambiental • Desarrollo Institucional 	<p>Estas teorías se centran en los procesos, métodos, etapas, técnicas y cursos de acción utilizados en los procesos de planificación; independientemente del ámbito, territorio, fenómeno, problema sobre el cual se aplica la planificación.</p>

La planificación mira al futuro. En este sentido podemos identificar cuatro distintas formas de planificación: normativa, situacional, estratégica y prospectiva.

4.1 La planificación tradicional o normativa.

En la planificación tradicional – en su esencia – hay una distinción entre el sujeto de la planificación (el planificador o la oficina o ministerio) y el objeto de la intervención. Ello deriva de la aplicación del método científico positivista al conocimiento que precede y que preside las acciones. Para tal intervención, los planificadores u oficinas encargadas del proceso tienen que diagnosticar la situación actual y proponer una situación a futuro que escape de la situación tendencial. Su resultado principal es el plan.

Históricamente la planificación normativa ejerció mayor incidencia sobre el conocimiento de la realidad nacional y el método de gestión pública. Posee dos grandes componentes:

- 1) La formulación del Plan y
- 2) La ejecución del Plan.

El proceso de planificación tradicional o normativa tiene, según este esquema, su origen y punto de partida en el proyecto político o en los acuerdos sociales mínimos a partir de lo cual debe especificarse la imagen-objetivo que es un modelo, y como tal una simplificación voluntarista, de diversa precisión y coherencia de la realidad según sea el caso, a construir en un determinado horizonte temporal. En este sentido, la planificación normativa suele ser reduccionista al reconocer que el principal recurso escaso son los medios económicos y centra su acción a planificar la economía de la nación o el gobierno.

El diagnóstico, primer paso de la planificación normativa, permite describir la situación actual, interpretar esta situación y orientar la imagen-objetivo deseable de alcanzar. La imagen-

objetivo al derivarse del proyecto político o de los acuerdos sociales surge y se fundamenta en la ideología de los grupos involucrados en esos acuerdos y, por lo tanto, los planificadores deberán apoyarse en un marco teórico compatible con la ideología de aquellos.

La planificación normativa, supone como antes se mencionara, un “sujeto ” que planifica un “objeto”. El sujeto es el Estado y el objeto es la realidad económica-social. El sujeto y el objeto planificado son independientes y el primero puede controlar al segundo. La planificación normativa es un proceso cerrado, aunque rico en contenidos, difícil de implementarlo si no va acompañado de otros instrumentos de planificación.

4.2 La planificación situacional.

La planificación situacional es el nombre dado (por el ex funcionario de ILPES) Carlos Matus a una temprana reformulación de la planificación que en su versión tradicional desde los 60's, y hasta inicios de los 80's, era catalogada como normativa, restringida a los actores gubernamentales, formalista y muy centrada en la etapa de diseño y poco en la etapa de ejecución.

Para Matus, las diferencias fundamentales entre la planificación tradicional –denominada por este autor, como planificación normativa – y la planificación situacional derivan, tanto de la multiplicidad de actores del proceso, como del entorno turbulento en el que se toman las decisiones. La planificación situacional pretende comprender la realidad encontrándose en ella como forma de conocer la acción del ser humano. Es justamente este cálculo situacional el que permite al ser humano de acción comprender la realidad. Permite también considerar que el conocimiento que precede a la acción es diferente del momento en que la preside, ya que un mismo actor actúa distinto en diferentes situaciones.

La planificación situacional reconoce que los sistemas sociales no sólo siguen leyes sino que en su dinámica crean sus propias leyes. No se trata, por lo tanto, como afirma Matus de armar el rompecabezas, ni tampoco de reaccionar adecuadamente a la movida del oponente en el juego de ajedrez, sino de un ejercicio más complejo en el que el número de piezas y sus relaciones son altamente cambiantes. La planificación situacional reconoce que el poder no es un recurso escaso y que, por lo tanto, planifican todos los actores desde sus situaciones particulares.

Matus plantea “Quien realmente planifica es quien tiene la capacidad de tomar decisiones y por eso es que la planificación situacional pone en énfasis en el momento de la acción y usa la exploración del futuro como un recurso para darle racionalidad a la acción, pero no se queda en la mera exploración del futuro ni separa tajantemente la planificación de la gerencia en la acción”.

4.3 La planificación estratégica.

La planificación estratégica tiene su origen, tanto en la administración del desarrollo, como en las escuelas de negocios. En relación con la administración, debe recordarse que las funciones

administrativas según Henry Farol son planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar, razón por la que desde muy temprano la planificación del desarrollo se vinculó estrechamente con la administración del desarrollo.

Jiménez Castro (1979), define que “la administración del desarrollo es el proceso que se sigue para que una organización realice la planificación estratégica y después actúe de acuerdo con dichos planes en una lógica estrictamente jerárquica al interior de las organizaciones”. En este sentido, los administradores de nivel superior generalmente invierten más tiempo en la planificación que los administradores de nivel bajo. Los administradores de nivel inferior se encuentran altamente implicados en las operaciones diarias de la organización y, por lo tanto, tienen menos tiempo para contribuir a la planificación que la alta dirección. Los administradores de nivel medio usualmente invierten más tiempo en la planeación que los administradores de nivel inferior, pero menos que los administradores de nivel superior.

Las dos escuelas de planificación estratégica, a las que se debe la mayor formación de recursos humanos y que registran la mayor cantidad de producción bibliográfica, son la escuela de diseño y la escuela de planificación. La escuela de diseño es la creadora de la idea de “Virtudes y Flaquezas” de la organización a la luz de las Oportunidades y Amenazas en su entorno (VFOA), comúnmente conocido en América Latina como FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas).

La escuela de diseño, como dicen Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, propone un modelo de creación de la estrategia que procura lograr una concordancia entre las capacidades internas y las posibilidades externas. Sus premisas – entre otras – son:

- a) La formación de la estrategia debiera ser un proceso deliberado de pensamiento consciente, en el sentido de que la acción debe fluir de la razón,
- b) La responsabilidad por el control y el conocimiento debe descansar en el directivo de máxima jerarquía, (Gerente, Alcalde, etc.) y
- c) Sólo después que estas estrategias únicas, maduras, explícitas y simples han sido completamente formuladas, puede procederse a su aplicación.

En este mismo sentido, la escuela de planificación al contrario con la escuela de diseño postulaba, según estos mismos autores, que “la estrategia debía ser guiada por un cuadro de planificadores altamente instruidos, parte de un departamento especializado en planificación estratégica con acceso al directivo principal”. Existen cientos de modelos de este tipo. Pero la mayoría de ellos se reducen a las mismas ideas básicas: tomar el modelo VFOA, dividirlo en etapas bien delineadas, articular cada una de éstas con muchos listados y técnicas, y brindar especial atención a la fijación de objetivos primero, y a la elaboración de presupuestos y planes operativos al final.

La planificación estratégica comienza dando respuesta a estas tres preguntas:

- i) ¿Dónde estamos hoy?
 - Análisis de la situación.
 - Análisis del entorno.
 - Análisis interno.

- Análisis de la competencia.
- ii) ¿A dónde queremos ir?
 - Objetivos y metas a largo plazo.
- iii) ¿Cómo podemos llegar a donde queremos ir?
 - Comprender el mercado.
 - Comprender la competencia del negocio.
 - Diseñar las estrategias apropiadas.

4.4 La planificación prospectiva.

Por último, en esta breve revisión, la planificación prospectiva postula que el único espacio sobre el cual los seres humanos pueden tener impacto es el futuro. Ello porque, según sus seguidores, el pasado pertenece a la memoria, el presente a la acción y el futuro a la voluntad y a la imaginación.

El principal postulado de la planificación prospectiva es que “No hay un solo futuro, sino varios”. Esta afirmación tiene una fundamentación conceptual que la separa tajantemente del positivismo, rector de la tradicional planificación del desarrollo y de la planificación basada sólo en métodos probabilísticos.

Así, la prospectiva se relaciona directamente con una forma de pensamiento, el pensamiento estratégico que es un pensamiento que supera al pensamiento científico, no excluyéndolo, sino integrándolo. El pensamiento estratégico tiene como objetivo buscar la capacidad de anticipación de los acontecimientos, visualizar un destino y construirlo, y alcanzar el futuro que se considera más conveniente para una persona, sociedad, empresa o Nación o Gobierno Local.

La prospectiva se la define como un conjunto de conceptos, teorías, metodologías y técnicas para analizar, prever, explicar y, especialmente, construir anticipadamente futuros posibles y deseables de la acción humana. En sus aspectos conceptuales y operacionales está estrechamente vinculada a la planificación y a la estrategia, ya que como dice Godet “Los conceptos de prospectiva, estrategia, planificación están en la práctica íntimamente ligados, cada uno de ellos conlleva el otro y se entremezcla: de hecho hablamos de planificación estratégica, de gestión y de prospectiva estratégica.”, agregando que la diferencia con la planificación estratégica está en la revalorización del largo plazo de la prospectiva puesto que “...el análisis clásico en términos de amenazas y oportunidades provenientes del entorno general, nos muestra que no se puede limitar, en nombre del beneficio a corto plazo, sólo al análisis del entorno competitivo”.

De partida como dice Gode, no hay que confundir escenario con prospectiva. Un escenario no es un fin en sí mismo, sino algo que no tiene sentido más que a través de los resultados y de las consecuencias que tiene para la acción. Corresponde, esta decisión, por lo tanto a un número limitado de decisores. Específicamente Gode plantea la existencia de 11 etapas en la

planificación prospectiva: las etapas 1 a las etapas 5 y 6 constituyen un proceso de reflexión colectiva. Las etapas 7 y 8 son el momento de la decisión y la etapa 9 es la etapa de la acción.

- La primera etapa tiene por objetivo analizar el problema expuesto y delimitar el sistema a estudiar. Se trata, en este momento, de situar el método prospectivo en su contexto socio-organizacional, a fin de iniciar y de simular el conjunto del proceso con la ayuda de los talleres de prospectiva.
- La segunda etapa se basa en elaborar una radiografía completa del cantón
- La tercera etapa identifica la variable-clave del cantón y de su entorno con la ayuda del análisis estructural.
- La cuarta etapa intenta comprender la dinámica retrospectiva del cantón de su entorno, de su evolución, de sus fuerzas y debilidades en relación a los principales actores de su entorno estratégico.
- La quinta etapa busca reducir la incertidumbre que pesa sobre las cuestiones clave de futuro. Se utilizan eventualmente los métodos de encuesta a expertos, para poner en evidencia las tendencias de peso, los riesgos de ruptura, y finalmente descubrir los escenarios de entorno más probables.
- La sexta etapa pone en evidencia los proyectos coherentes, es decir, las opciones estratégicas compatibles a la vez con la identidad del cantón y con los escenarios más probables de su entorno.
- La séptima etapa se consagra a la evaluación de las opciones estratégicas.
- La octava etapa del proyecto es la elección de la estrategia, es la etapa crucial porque se trata de pasar de la reflexión a la decisión. Las apuestas estratégicas y la jerarquización de objetivos son resultado de la decisión conjunta con los distintos actores locales, políticos y sociales del cantón.
- La novena etapa se dedica enteramente a la puesta en marcha del plan de acción. Implica los contratos de objetivos (negociados o suscitados), la puesta en marcha de un sistema de coordinación y de seguimiento y también del desarrollo de una vigilancia estratégica (externa).

5. LIMITACIONES Y VIRTUDES DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN LOCAL PARTICIPATIVA.

“Afirmar que cuando conoces a los otros y a ti mismo, no te pondrás en peligro, ni en cien batallas; si no conoces a los otros pero si a ti mismo, ganas una, pierdes otra; y si no conoces a los otros y tampoco a ti mismo, te pondrás en peligro en cada batalla”

Sun Tzu. El Arte de la Guerra.

Tomado de Burgwal G. y Cuéllar J. Planificación estratégica y Operativa Adaptada a Gobiernos Locales. SNV.

5.1 Limitaciones de la Planificación Participativa.

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, describe claramente las deficiencias y problemáticas de la Planificación Local a nivel nacional; siendo evidentes estas limitaciones como el escaso personal técnico, bajos niveles de formación y capacitación, deficiencias de equipamiento operativo y administrativo, alta dependencia económica en las asignaciones del gobierno central, baja generación de recursos propios, altos niveles de subsidios y déficit operativo en los servicios públicos; duplicación en inversiones y acciones, tanto dentro de la misma institución municipal, como para los actores públicos y privados que inciden en el territorio, ausencia de una visión de largo plazo y la evaluación sistemática de resultados. Estas situaciones aún prevalecen en la diaria rutina de trabajo del gobierno municipal, así como en las gestiones ciudadanas y de las organizaciones locales.

5.1.1 Altos niveles de jerarquización y burocratización.

En las organizaciones municipales, describe AME, existen demasiados niveles jerárquicos internos (verticales); excesiva división de unidades administrativas; estructuras organizacionales no orientadas al ejercicio de gobierno; trámites lentos; estilos de dirección que no facilitan consensos; conflictos internos e inter-organizacionales; bajos niveles de calidad en la gestión y provisión de servicios públicos; imagen pública deteriorada. Esta departamentalización institucional (exceso de direcciones, departamentos y jefaturas), el trabajo por funciones o actividades que no diferencian el nivel de desempeño, cumplimiento de metas y resultados, son algunas de las causas de esta situación; generando que las acciones internas estén desarticuladas y con una débil alineación corporativa.

Aunque la AME, describe la situación típica de un municipio altamente burocratizado, existen en el país municipios cuyas estructuras organizativas concentran el poder (toma de decisiones) en una sola persona, volviéndose municipios altamente clientelares, autoritarios, con poca visión de corporativismo institucional y con ambientes tensos de trabajo, con relaciones internas altamente conflictivas; este tipo de municipios aunque en la práctica pueden ser más

eficientes al momento de realizar obras a nivel urbano y/o rural, no permiten la generación de mecanismos de participación ciudadana.

5.1.2 Planes, programas y proyectos puntuales, sin un marco integral de referencia.

Acciones e inversiones siguen siendo desarticuladas sin un análisis integral de las demandas y prioridades. Se mantiene aún un énfasis en planes sectoriales, intervenciones parciales, enfoques que tratan aisladamente lo económico, lo social, la infraestructura, lo urbano, lo rural, que han impedido un enfoque integrado con base territorial, para una mejor efectividad de la planificación y gestión. No se ha proporcionado un adecuado marco de interrelación de las dinámicas de desarrollo local.

En general se encuentra todavía un mayor peso en la obra física, que en las propuestas interrelacionadas para lo social, la salud, educación, cultura, identidad, valores, gestión ambiental, riesgo, la equidad, la seguridad ciudadana, el desarrollo económico de base local, la institucionalidad, entre otros. Han quedado así postergados o tratados coyunturalmente los temas cruciales del desarrollo como la pobreza, el empleo, la competitividad, la gestión ambiental, y la calidad de vida, cuyas problemáticas sobrepasen los límites políticos administrativos locales y micro regionales.

Aún persisten los enfoques políticos de corto plazo, la inmediatez y activismo en la gestión local; incompreensión o indiferencia ante los objetivos de construcción del Bien Común, del Buen Vivir, desde lo local hasta lo nacional, tanto en la práctica institucional, como en la ciudadana. En este sentido, se evidencia aún, a nivel local, la presión de influencias en la toma de decisiones sobre la inversión pública; los ofrecimientos de campañas políticas, enfoques clientelares o paternalistas; demandas e intereses ciudadanos desprovistos de un sentido de solidaridad, unidad sin una visión local integradora; ausencia de procedimientos institucionales para canalizar la percepción ciudadana sobre la gestión, etc.

5.1.3 Inequidades Territoriales.

El Gobierno Municipal ha quedado con la obligación de proveer servicios básicos en áreas altamente deprimidas, aún cuando no ha resuelto las coberturas de servicios en las áreas urbanas. Se producen de esta manera entornos urbanos y rurales deteriorados, especialmente cuando se presentan asentamientos humanos espontáneos, zonas marginales e invasiones; alta conflictividad e influencia de intereses sobre el uso, comercialización y ocupación del suelo; especulación en los costos de compraventa del suelo; débil compromiso municipal y ciudadano en la aplicación de mecanismos de control de la gestión urbana y rural; imprevisión ante las lógicas espaciales y dinámicas socio económicas urbanas, rurales y territoriales, como la migración interna, desequilibrios de desarrollo especialmente en áreas rurales, altos índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI), entre otros.

Esta situación contrasta sin embargo, con exitosos y crecientes ejemplos de recuperación del hábitat urbano, la identidad, autoestima, conciencia y cultura ciudadana, el patrimonio natural

e intangible del entorno, el respeto a la convivencia humana, la calidad urbanística y arquitectónica; evidenciándose una visión urbanista del municipio.

5.2 Virtudes de la Planificación Participativa.

5.2.1 Movilización ciudadana y el empoderamiento local.

La responsabilidad ciudadana no termina en elegir a sus gobernantes. Intervenir en la planificación del desarrollo local, la implementación, la evaluación y el monitoreo de la prestación de los servicios, son también responsabilidades de los ciudadanos. A través de las actividades concretas se facilita y fortalece el ejercicio de estos derechos y deberes, que son fundamentales para ejercer la democracia y fortalecer la gobernabilidad.

Se puede inducir el proceso, pero hay que ser conscientes de que los cambios toman su tiempo para arraigarse en las rutinas. Es indispensable tener la disposición para dialogar y consensuar los intereses de los diferentes actores. Las bases para cumplir objetivos de maduración y consolidación de la experiencia están dadas, el reto es continuar con los esfuerzos para que las reformas que se han querido impulsar con esta iniciativa se consoliden como metas de desarrollo y no de períodos administrativos. La articulación entre actores, afirma Finot (2005), puede ser de gran utilidad para estimular el desarrollo local.

La discontinuidad de la gestión entre las administraciones de turno; conflictos de intereses político partidistas; enfoques técnicos sin base en las demandas, prioridades y diversidades locales; limitadas iniciativas de cogestión y alianzas territoriales; incompreensión de los diferentes roles de gobierno en la estructura del estado, de la corresponsabilidad gobierno local - sociedad civil y del control social; indiferencia hacia la participación social; iniciativas desarticuladas para incluir enfoques interculturales, generacionales y de género; están coadyuvando para que el proceso de planificación se desvalorice a nivel local.

Actualmente, las múltiples expresiones de movimientos sociales e iniciativas de participación social, junto a corrientes innovadoras de planificación, incluyentes, que buscan construir ciudadanía, han llevado a simplificar y hacer accesible este conocimiento a la sociedad civil, en un nuevo enfoque hacia la "educación para el desarrollo". El especialista técnico y el funcionario municipal juegan entonces un nuevo y fundamental rol: adaptar su conocimiento y experticia para proveer información simplificada, facilitar la generación de acuerdos y pactos políticos sociales, orientar la participación representativa y legítima, proporcionar afinamientos técnicos que mejoren las propuestas y la equidad, formación gradual de pensamiento estratégico ciudadano y la renovación de liderazgos.

Aún hay débiles mecanismos de exigibilidad de derechos, conocimiento y ejercicio de ciudadanía; baja autoestima, pérdida de valores e identidad; conformismo, individualismo e indiferencia; saturación de espacios de "participación" sin resultados. No se ha establecido como práctica generalizada, la creación de instancias de diálogo para la racionalización de demandas, el análisis de sustentos, definición de enfoques, objetivos comunes y prioridades.

Sin embargo, se cuentan ya muchas experiencias exitosas donde se ha valorado la solidaridad y corresponsabilidad ciudadana en las soluciones, los aportes de contraparte, el compromiso e involucramiento de los beneficiarios, para operar y mantener las inversiones.

Para Carrión (2002), Planificar básicamente es la *“construcción de un sujeto colectivo”* y es precisamente, apunta el autor, que uno de los problemas para planificar en Ecuador es la *ausencia de sujeto social*.

5.2.2 Revalorización de la Planificación como estrategia de desarrollo.

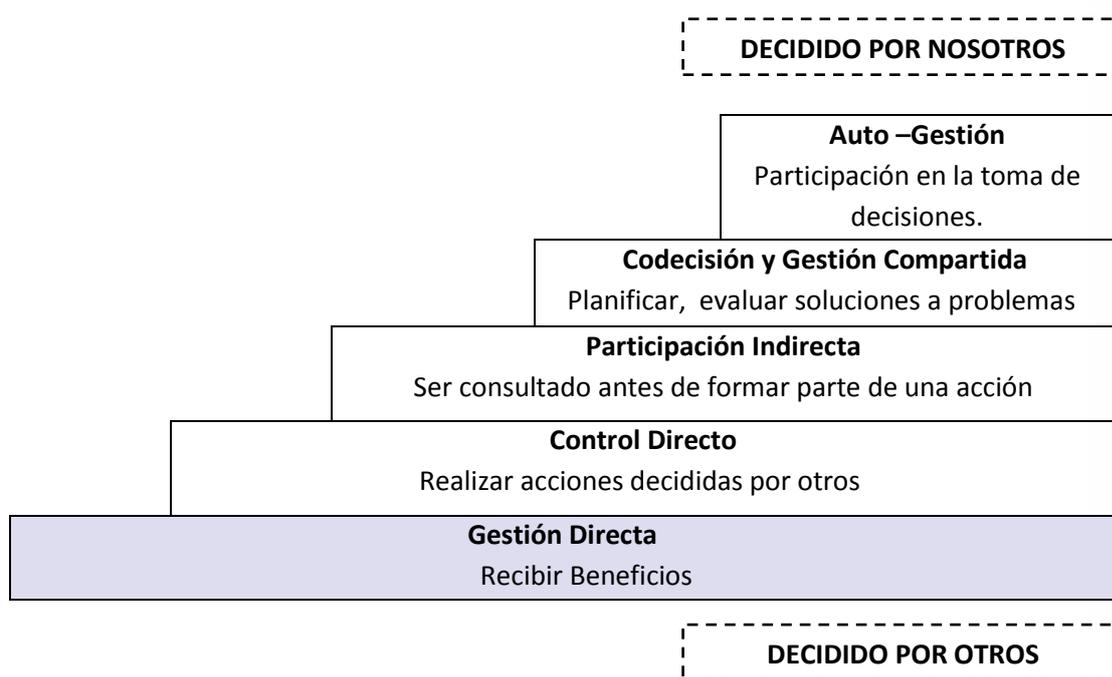
Donolo (1994) citado por Sánchez (2003) sostiene que sería bueno poder desarrollar temas y motivos para renovar nuestra fidelidad al régimen democrático. Volver a encender cierto afecto por un régimen al que cada día vemos maltratado y que sin embargo, aquí y allá, muestra sus originales virtudes y sigue desarrollando muchas cosas que sirven para el bien público.

Es un buen momento para comprender qué cantón queremos; en qué razones de interés público podemos innovar; si como individuos, ciudadanos o miembros de organizaciones políticas o civiles, nos asignáramos un papel más activo en la construcción del futuro. Esto es posible y obviamente se requiere montar una forma de gobierno que permita que las autoridades que elegimos y los funcionarios que son designados, ocupen sus puestos de comando con misiones muy bien definidas y que sobre todo *“rindan cuentas”* de los encargos efectuados.

Para que los ciudadanos puedan controlar la política, a las autoridades y a los funcionarios, se requieren que el *“proyecto de desarrollo local”* a nivel de *“gobierno local”*, se convierta en un plan que precise, lo más detalladamente posible, qué queremos ser, a dónde queremos llegar y lo más importante, cómo vamos a llegar. Los *“proyectos de gobierno local”* no se construyen en la improvisación y menos aún son conceptos y aspiraciones a los que se acude solamente en el discurso político electoral o para afirmar la identidad local. El *“proyecto de gobierno local”* se va construyendo todos los días. La gran pregunta es si lo que estamos construyendo corresponde efectivamente, con lo que nos habíamos propuesto y si el rumbo que se ha tomado es el correcto o ha sido distorsionado, porque no estamos gerenciando los objetivos planteados o no estamos utilizando, adecuadamente, los recursos requeridos.

La planificación estratégica es el instrumento de gobierno, del que disponen las sociedades civilizadas, para definir la *“carta de navegación”*, *“hoja de ruta”*, *“plan de acciones inmediatas”* del cantón. Ésta precisa, jerarquiza y establece prioridades con respecto de las razones de interés público que los ciudadanos han invocado, para entregar atribuciones a los poderes públicos; y por tanto, define, la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos. La planificación es un instrumento para dar coherencia a los diversos actos de gobierno local que se explican por la manera en que han sido configuradas las razones de interés público, que los ciudadanos han incluido en la agenda pública y que, los une y los afirma como cantón, como ciudad. La única y exclusiva razón de la planificación es la de pensar antes de actuar.

6. ACTORES DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO



ESCALERA DE LA PARTICIPACIÓN

6.1 El hombre colectivo y el hombre individuo.

Matus sostiene que cuando decidimos que planificar es intentar someter el curso de los acontecimientos a la voluntad humana, o, no dejar “que nos lleven” y tratar de ser “conductores” de nuestro propio futuro; nos estamos refiriendo a un proceso social. “El hombre individuo”, sostiene el autor, realiza un ejercicio de reflexión donde reconoce que “el hombre colectivo” puede desviar el curso de los acontecimientos hacia objetivos racionalmente decididos.

Según Nuria Cunill, la participación ciudadana es “la intervención de la ciudadanía organizada en la actividad política, en tanto portadora de intereses sociales:

- Como medio de socialización de la política desde una perspectiva amplia y no político-electoral, ayudando a profundizar la democracia y siendo un complemento de la democracia participativa, y
- Como forma de ampliar lo público hacia esferas de la sociedad civil y, fortaleciéndola.

La sociedad civil puede participar en los procesos del Estado en varios niveles.

- **Participación informativa.** Es la información transparente y fluida orientada al acceso de informaciones sobre la actividad político administrativa.
- **Participación consultiva.** Entendida como la captación de opiniones que sin ser vinculantes obligan al gobierno a tomar decisiones. Es un mecanismo en que el gobierno requiere de la opinión de la ciudadanía en su conjunto – o de una parte de esta – para tomar una decisión que afecta los intereses del consultado.

- **Participación resolutive.** Es la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, donde la población adquiere poder de decidir o influir en las decisiones, y alcanza acuerdos entre varios actores.
- **Participación en la ejecución.** Es el involucramiento responsable de la ciudadanía en la movilización de recursos y la ejecución de decisiones tomadas, en la gestión de bienes o servicios de carácter público.
- **Participación fiscalizadora.** Entendida como la contraloría ciudadana, como un mecanismo que permite el seguimiento, la ejecución de proyectos, la supervisión de la ciudadanía sobre la asignación y manejo que realiza el gobierno, y todos los actores involucrados, de los recursos, control, aplicación de decisiones y conducción municipal.

6.2 Identificación y tipos de actores en la planificación local.

Vásquez Barquero (1999) citado por Haefner (2009) afirma que, en tiempos de la globalización, el desarrollo pasa a tener una fuerte connotación territorial y adquiere características de un proceso endógeno cuando es pensado, planificado, promovido e inducido por los actores comprometidos en el medio local. En este sentido, las críticas a los procesos de planificación centralizada y no participativa han sido amplias y rígidas; principalmente cuando en dos realidades concretas, la descentralización política y administrativa, y los efectos colaterales de la globalización, los gobiernos sub-nacionales no han sido fortalecidos de manera integral.

En este marco de descentralización y la globalización surge el concepto de “desarrollo endógeno” como la capacidad o la habilidad para innovar a nivel local. Es importante en este sentido destacar la diferenciación que realiza Albuquerque (2003) entre “participación en el desarrollo y el “desarrollo participativo”. Albuquerque señala que la participación en el desarrollo tiene un enfoque de arriba-abajo y consiste en que los planes y proyectos de desarrollo se llevan a cabo incorporando una mayor sensibilidad hacia la cultura y las aspiraciones de las sociedad local, la cual es informada de la existencia de dichos planes solicitando posteriormente su participación.

Por el contrario, el desarrollo participativo se basa en un proceso de abajo-arriba, porque se busca la participación de la población local desde el inicio mismo del proceso de planificación, tratando de incorporar las orientaciones y propuestas sentidas por al misma.

Haefner (2009) señala, citando a Castells (1997), que la constitución de alianzas sociales con base territorial en torno a objetivos de desarrollo económico e integración social puede constituir la base más sólida para la reconstrucción del Estado desde su periferia. Este mismo autor señala que en el marco de la globalización, se requiere contar con instituciones públicas que interactúen dentro de sus propios componentes en un proceso continuo de estrategia, conflicto, negociación, compromiso, codecisión y decisión; por lo tanto, como lo señala Bauman (2007) las instituciones deben operar como red y contar con mecanismos permanentes de reflexividad.

Los gobiernos sub-nacionales, precisan contar con diseños que les permitan desplegar procesos de planificación destinados a gobernar los territorios a través de la capacidad de convocar, incluir, contener, coordinar, comunicar, deliberar, persuadir, negociar, concertar, motivar, servir, resolver, problemas, satisfacer demandas, generar confianza y apoyo.

Según la planificación participativa, el proceso de planificación involucra actores sociales, instituciones públicas y privadas que ejercen diferentes roles y funciones en el cantón; el principal desafío en la planificación local participativa es la identificación de actores; esto se logra mediante un registro de actores sociales e institucionales con presencia e influencia dentro del cantón, este registro debe contener una información relevante de estos actores (roles, funciones, actividades que desempeñan).

6.3 Actores Institucionales.

a.1 Gobierno Municipal.

- El Concejo Municipal,

Es el órgano deliberante que constituye la máxima autoridad de los Municipios. Es el órgano Legislativo que aprueba el Plan de Desarrollo Municipal, la adopción de políticas públicas a nivel local, de dictar ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros instrumentos normativos así como de aprobar el presupuesto anual y los Estados Financieros; su participación en el proceso es relevante.

- El Alcalde

Es la autoridad ejecutiva, representativa y administrativa del gobierno municipal. Es responsable de planificar, organizar, dirigir y controlar el funcionamiento técnico administrativo de las unidades de su dependencia y la coordinación de los sistemas de administración. Como representante Ejecutivo del Municipio, le corresponde poner en marcha el plan de desarrollo y coordinar acciones conjuntas con otros niveles de gobierno para la realización de proyectos identificados como prioritarios en los planes locales de desarrollo.

- Direcciones Específicas / Unidades Ejecutoras de Programas

Son responsables de la Planificación Operativa Anual de su área y de la formulación de sus propios presupuestos. Definen el plan anual de compras y contrataciones de servicios materiales, y recursos humanos. Son también responsables de la ejecución directa de cada uno de los programas, del registro de los avances físicos y la evaluación de su plan operativo y de su presupuesto; proponen modificaciones al presupuesto.

a.2 Prefecturas Provinciales.

Como instancias de gobierno intermedio y responsables de las áreas rurales en las provincias en que ejercen su jurisdicción; el involucramiento de las prefecturas en la cogestión de los planes de desarrollo, tanto en la formulación como en la ejecución de los mismos, les implica a que integren en sus respectivos planes provinciales, aquellos

proyectos que le corresponden dentro de sus competencias institucionales y territoriales.

a.3 Otras instituciones públicas de Gobierno Central.

Incluyen representantes de instituciones públicas sectoriales (Direcciones Provinciales de Ministerios, Delegaciones, Unidades Territoriales, etc) con presencia en el cantón o que desarrollan proyectos dentro de la jurisdicción cantonal. Su participación en el proceso de planificación para el desarrollo local, permite insertar la problemática sectorial identificada por estos e introducir dentro de las políticas de gobierno local, algunas políticas de niveles superiores de gobierno central.

a.4 Instituciones públicas de desarrollo social.

Son actores institucionales privados que inciden en los procesos de desarrollo local. En este nivel se incluye las organizaciones no gubernamentales. Su presencia en la cogestión de los planes de desarrollo local permiten generar sinergias que coadyuvan a la implementación del plan y la ejecución de proyectos.

6.4 Actores Sociales.

b.1 Organizaciones Territoriales de Base.

Las organizaciones territoriales de base, tanto como entidades de gobierno local (Juntas Parroquiales), así como entidades de coordinación (barrios y comunas) se constituyen en los actores principales del proceso de planificación. El involucramiento de las Juntas Parroquiales, de los barrios y comunas urbanas y rurales admiten por un lado el ejercicio de sus deberes y derechos como actores territoriales principales, y por el otro, generan la oportunidad del encuentro comunitario y compartido de necesidades e intereses comunes para todos los actores. La identificación y priorización de proyectos de corto, mediano y largo plazo, con la participación de los actores territoriales permiten al otro, identificar las problemáticas de otros sectores de la urbe y el cantón.

b.2 Otras organizaciones de la sociedad civil.

En esta categoría se agrupan todas aquellas organizaciones sociales productivas, gremiales, profesionales, cívicas, deportivas, educativas, de salud; actores que poseen distintos fines e intereses. Matus argumenta que *“si el actor que planifica, no comparte la realidad con otros actores de equivalentes capacidades, entonces su criterio de eficacia sólo puede ser económico y su cálculo restringirse a un cálculo económico”*.

PARA REFLEXIONAR: INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Víctor Hugo Torres Dávila

Las instancias de participación ciudadana son los espacios públicos en los que intervienen las personas, redes de actores sociales, organizaciones sociales y ciudadanía para contribuir en la construcción de una nueva agenda pública, en la actualización del Plan Nacional de Desarrollo, así como en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas nacionales, sectoriales, territoriales y locales.

Conforman las Instancias Participativas las siguientes entidades: en el nivel nacional los Consejos Nacionales para la Igualdad y los Consejos Sectoriales de Política, en el nivel intermedio los Consejos Regionales de Planificación, y en el nivel local los Consejos Seccionales de Planificación.

Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI)

Son los canales públicos de carácter nacional para la participación ciudadana y la co-gestión de políticas públicas, particularmente entre los grupos de población asociados a las problemáticas universales y las autoridades gubernamentales. Siendo parte de la Función Ejecutiva del Estado tienen estatuto autónomo y financiamiento estatal, se desempeñan articulados a la SENPLADES en la planificación de largo plazo, a los Gabinetes Sectoriales para el seguimiento del cumplimiento de las políticas públicas; y operan en conexión directa con los Ministerios Sectoriales para la generación e implementación de las políticas públicas en la materia de su competencia.

En calidad de instancias nacionales de participación ciudadana en el Sistema Nacional y Descentralizado de Planificación, cumplen las siguientes funciones:

- Intervienen en la formulación de las políticas universales de alcance nacional, teniendo como referencia las agendas y planes de largo plazo de los Consejos.
- Transversalizan los enfoques de equidad de género, generacional, étnicos, capacidades especiales y niñez adolescencia en todos los sectores de la acción pública, al igual que en los niveles nacional, intermedio y local de gobierno.
- Monitorean que las decisiones del Plan Nacional de Desarrollo se concreten en las partidas presupuestarias respectivas, y que se implementen en los programas y proyectos gubernamentales nacionales.
- Hacen el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas de su incumbencia en todas las instancias estatales.
- Generan y difunden conocimientos públicos sobre la temática de su tratamiento.
- Elaboran e implementan campañas educativas de carácter nacional por la igualdad de oportunidades.
- Observan y exhortan a la sociedad civil y entidades públicas sobre las problemáticas de su competencia.
- Coordinan con las diferentes instituciones públicas y privadas en el tema de su responsabilidad, para la concreción de la agenda pública, así como para la integración de enfoques entre los diferentes Consejos.

- Aseguran una representación amplia, democrática y plural de la Sociedad Civil al interior de los CMI, promoviendo la participación y organización ciudadana en su ámbito temático de influencia.
- Norman la representación y rotación de las personas, organizaciones, colectividades, pueblos y ciudadanía a su interior.

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

Consejos Sectoriales de Política (CSP)

Son las instancias públicas de carácter sectorial para la participación ciudadana en la co-gestión de las políticas públicas sectoriales, forman parte del funcionamiento de la Función Ejecutiva y se desempeñan articulados a los Ministerios Sectoriales en la planificación de mediano y corto plazo, así como en la implementación de las políticas públicas en la materia de su competencia.

En calidad de instancias sectoriales de participación ciudadana en el Sistema Nacional y Descentralizado de Planificación, cumplen las siguientes funciones:

- Intervienen como instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional, regional y local.
- Monitorean que las decisiones de los Planes Sectoriales Ministeriales se concreten en las partidas presupuestarias respectivas, y que se implementen en los programas y proyectos gubernamentales sectoriales.
- Hacen el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes.
- Observan y exhortan a la sociedad civil y entidades públicas sobre las problemáticas de su competencia.
- Coordinan con las diferentes instituciones públicas y privadas en el tema de su responsabilidad, para la concreción sectorial de la agenda pública.
- Aseguran una representación amplia, democrática y plural de la Sociedad Civil al interior de los CSP, promoviendo la participación y organización ciudadana en su ámbito temático de influencia.
- Norman la representación y rotación de las personas, organizaciones, colectividades, pueblos y ciudadanía a su interior.

En la consulta de los temas sectoriales de las políticas públicas, los Consejos Sectoriales de Política operan como mecanismos de diálogo y consensos entre los requerimientos, necesidades y reivindicaciones de los grupos sociales vinculados con los servicios públicos y las acciones, programas e intervenciones estatales; funcionando como los articuladores entre las demandas ciudadanas y la oferta sectorial de servicios públicos.

Consejos Regionales de Planificación (CRP)

Son las instancias de participación ciudadana y co-gestión de políticas públicas en el nivel intermedio de gobierno, integradas por delegaciones de los gobiernos provinciales y seccionales de la región y representaciones de las Mesas Regionales productivas y económicas. Son parte de la Función Ejecutiva del Estado, tienen estatuto autónomo y se desempeñan articulados a las Secretarías Regionales del SENPLADES en la planificación regional, al igual que a los Gabinetes Regionales para el seguimiento del cumplimiento de las políticas públicas en el territorio.

En calidad de instancias regionales de participación ciudadana en el Sistema Nacional y Descentralizado de Planificación, cumplen las siguientes funciones:

- Intervienen en la formulación e implementación de los Planes Regionales de Desarrollo, teniendo como referencia el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Local en su región.
- Monitorean que las decisiones de los planes de desarrollo regional se concreten en las partidas presupuestarias respectivas, y que se ejecuten en los programas y proyectos ministeriales en la región.
- Monitorean técnicamente la ejecución de las políticas regionales en todas las instancias estatales y niveles de gobierno.
- Observan y exhortan a la sociedad civil y entidades gubernamentales de la región sobre las políticas públicas territoriales.
- Coordinan con las diferentes instituciones públicas y privadas para la concreción de la agenda pública regional, así como para la integración territorial de los enfoques sectoriales.
- Facilitan desde la perspectiva social y participativa las iniciativas de conformación de las diversas mancomunidades provinciales, cantonales y parroquiales para la integración regional.
- Aseguran una representación amplia, democrática y plural de la Sociedad Civil al interior de los CCR, promoviendo la participación y organización ciudadana en la región.
- Norman la representación y rotación de las personas, organizaciones, colectividades, pueblos de las provincias y cantones a su interior.

En la elaboración de las agendas y las políticas regionales, los Consejos Ciudadanos Regionales operan como las instancias públicas de deliberación y acuerdos sobre las tendencias del desarrollo regional que orientan las acciones, programas e intervenciones estatales; funcionando como el mecanismo de coordinación territorial entre los mandatos de la planeación nacional y las directrices compartidas del desarrollo local.

Consejos Seccionales de Planificación (CSP)

Son las instancias locales de participación ciudadana para la planificación y co-gestión de las políticas públicas de desarrollo local. Siendo parte del nivel local de gobierno, tienen estatuto autónomo y se desempeñan articulados a los gobiernos municipales, parroquiales, circunscripciones territoriales, distritos especiales y distritos metropolitanos en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas locales. En calidad de instancias locales de

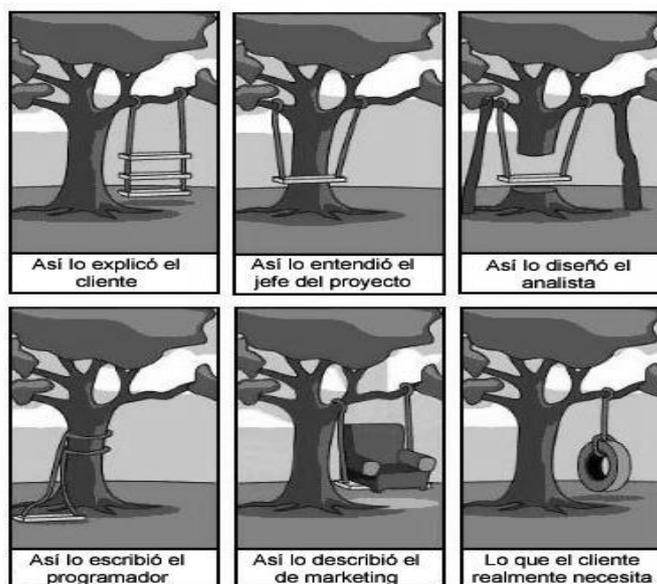
participación ciudadana en el Sistema Nacional y Descentralizado de Planificación, cumplen las siguientes funciones:

- Intervienen en la formulación de los planes estratégicos de desarrollo local en su respectiva jurisdicción, teniendo como referencia las agendas y planes nacionales y regionales.
- Monitorean que los mandatos de los planes de desarrollo local se concreten en las partidas presupuestarias respectivas, y que se ejecuten en los programas y proyectos de los gobiernos locales.
- Hacen el seguimiento y evaluación participativa de la ejecución de las políticas de los gobiernos locales.
- Elaboran e implementan campañas de difusión y socialización de los resultados de las políticas de los gobiernos locales.
- Observan y exhortan a la sociedad civil y entidades públicas sobre las políticas de desarrollo local.
- Coordinan con los actores sociales los diversos planes sectoriales y territoriales, para su integración con las políticas públicas de desarrollo local.
- Procuran que en todos los espacios locales de participación haya igualdad en representación de género y cuotas de participación de acuerdo a la población.
- Facilita las relaciones interinstitucionales de tipo multidireccionales para la gestión pública en las localidades.
- Aseguran una representación amplia, democrática y plural de la Sociedad Civil y la ciudadanía al interior de los CSP, promoviendo la participación y organización ciudadana en su jurisdicción.
- Norman la representación y rotación de las organizaciones, colectividades, pueblos y ciudadanía a su interior.

En la elaboración de las agendas y las políticas de desarrollo local, los Consejos Seccionales de Planificación operan como instancias deliberativas y de integración de las diversas iniciativas y prácticas de participación ciudadana existentes en las localidades, funcionando como el mecanismo de articulación entre los procesos participativos y las acciones de los gobiernos locales.

Tomado de: Torres Víctor Hugo. 2008. El Subsistema de Participación Ciudadana en la Planificación Pública. PNUD – SENPLADES. En http://www.senplades.gov.ec/c/document_library/get_file?uuid=5c10cc39-7247-43b5-a7b1-a9fab3894f18&groupId=18607

7. ELEMENTOS BÁSICOS DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO



7.1 Planificación para el desarrollo: la opción local.

La concepción de la Planificación del Desarrollo como proceso es fundamental para poder ordenar paulatinamente las acciones de los involucrados en el desarrollo cantonal mediante aproximaciones sucesivas. Pensar en momentos sucesivos nos permite contar con elementos acumulativos que generan un incremento en la capacidad local para la planificación y la gestión del desarrollo. El proceso de planificación se traduce en actividades estructuradas metodológicamente e integradas en etapas consecutivas que permitan generar retroalimentaciones permanentes y reflexivas.

En la década del noventa, la planificación estatal fue llevada a cabo y estudiada en el ámbito local. E. Reese señala: “Dentro de los nuevos estilos de gestión que implementaron las administraciones locales en los años 90, reapareció una de las herramientas de gobierno que el modelo neoliberal había intentado ‘eliminar’ del instrumental de las políticas públicas: la planificación”.

La planificación del desarrollo local difundida en los noventa surge como gestión estatal novedosa que permite visualizar una nueva frontera estado-sociedad, donde la definición y ejecución de políticas públicas obedece a estrategias entre actores antes que a normas impuestas por un centro de poder al conjunto social.

La planificación del desarrollo local abrió la posibilidad de innovar el proceso dado que no surge como una imposición dictada ‘desde arriba hacia abajo’ sino que la planificación urbana puede ser encarada como una decisión de política local.

El Plan de Desarrollo del Cantón es el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, metas, programas y proyectos definidos que orientan, ordenan y priorizan las acciones de los diferentes agentes del desarrollo en el ámbito de los gobiernos autónomos descentralizados. El Plan es un instrumento normativo de la Gestión Municipal, constituyéndose en un mandato

para gestión local, confiriendo derechos y creando obligaciones para la Administración Municipal como para los distintos actores públicos y privados que habitan en el territorio cantonal; de igual manera expresa los lineamientos generales a partir del cual se define las estrategias de desarrollo local.

7.2 Preparación y Organización del Plan.

El propósito de esta fase es determinar el nivel de ajuste requerido entre el contenido y alcance de los actuales instrumentos de planificación, que posee el Gobierno Municipal en la actualidad. A su vez, el paso inicial debe lograr tener una decisión política para el desarrollo del proceso de planificación.

Planificar implica actuar sobre dos áreas: la de las necesidades – que se dicen ilimitadas – y, por otra, la de los recursos, definidos siempre como limitados. En este sentido, el administrador local tiene que tomar en cuenta que recursos posee antes de iniciar un proceso de planificación; por lo general, los principales recursos con que cuenta un administrador municipal son:

- La gente, es decir, los talentos humanos que trabajan como sujetos colectivos.
- Los recursos financieros.
- Los recursos materiales.
- La tecnología.

Durante esta fase es necesario conformar el equipo técnico de planificación; analizar los instrumentos de planificación; lograr una adhesión y voluntad política del Consejo Cantonal para la ejecución y acompañamiento del proceso; conformar el Consejo Técnico de Planificación Cantonal y promover el proceso de planificación a nivel local

7.3 Diagnóstico o línea de base.

El diagnóstico permite lograr el conocimiento compartido de la dinámica social, económica, política y ambiental del cantón; esto a partir de diagnósticos y auto diagnósticos que se realizan en todo el territorio cantonal y sobre la base de estudios previos y bases estadísticas generadas con relación al cantón. Para planificar es necesario saber cuáles son los problemas principales, ordenarlos en función de prioridades y fijar estrategias y metas para darles solución.

El diagnóstico debe establecer la situación actual que se da en el territorio, entendida como el nivel de desarrollo que se ha alcanzado y su grado de sostenibilidad; esa situación debe identificar entre otros los siguientes aspectos:

- La situación deficitaria que se da en el territorio, las causas que las generan y su nivel de incidencia en el nivel de desarrollo y seguridad del territorio.
- Las restricciones, potencialidades y oportunidades que pueden aprovecharse para aportar al logro del buen vivir en el territorio.

- La posibilidad y los requerimientos para que el Gobierno Autónomo Descentralizado responda a las funciones estratégicas definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional.
- Las condiciones de seguridad del territorio, relacionadas con riesgos presentes y futuros (exposición y vulnerabilidad) frente a eventos potencialmente dañinos (amenazas).
- Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macro proyectos (energéticos, viales, industriales, etc.) existentes y los que pueden derivarse de los que se hayan previsto implementar en el territorio o en su entorno.

Un aspecto importante a destacar es la visión que la población tiene con relación a la planificación; por lo general, la planificación es vista como un instrumento técnico para técnicos, por tanto, no genera ni motiva el involucramiento de la sociedad en el desarrollo participativo. En este sentido, los métodos de diagnóstico participativo buscan precisamente producir un involucramiento de la población local tanto en la determinación de objetivos estratégicos como operacionales de la planificación, además de generar, por un lado, un empoderamiento del objetivo o visión general de desarrollo, y por otro, es generador de espacios de reflexión, concertación y diálogo social permanentes.

7.4 Formulación de la propuesta.

La propuesta de los planes de desarrollo de cada nivel de los gobiernos locales debe considerar algunos contenidos mínimos de acuerdo a las competencias establecidas y las capacidades de gestión instaladas.

La propuesta contiene los siguientes elementos:

- . Visión (a donde quiero ir con el territorio a largo plazo).
- . Objetivos específicos que aportan al logro del objetivo general.
- . Líneas de acción que deben implementarse para alcanzar los objetivos específicos planteados.
- . Indicadores y metas en función de los objetivos específicos y las líneas de acción planteadas.

7.4.1 Visión u objetivo General del Plan Local de desarrollo: La *visión* define el futuro deseable a largo plazo a donde queremos ir con el territorio. Esto sirve de rumbo y estímulo para orientar el objetivo general y los objetivos específicos del plan.

El Objetivo o Visión de un proyecto de Desarrollo es el principal objetivo global el cual se requiere que contribuya al conjunto de programas y proyectos de corto, mediano y largo plazo establecidos en un plan de desarrollo local. Es importante que todas las partes involucradas durante la implementación del plan de desarrollo local definan claramente el objetivo o visión de desarrollo y que lo utilicen como uno de los principales puntos de referencia.

Existe la tendencia de utilizar un objetivo de desarrollo amplio y muy ambicioso a fin de tener una justificación sólida para el proyecto; sin embargo, la necesidad de una orientación,

motivación y verificación sugiere que habría que escoger un objetivo de desarrollo estrecho y específico. Esto aumentará la probabilidad de éxito.

7.4.2 Objetivos específicos: Los objetivos específicos detallan, desglosan y definen con mayor precisión lo que se pretende alcanzar con el plan. Para cada uno hay que definir líneas de acción, metas e indicadores. Los objetivos específicos deben aportar al logro del objetivo general o visión de desarrollo.

7.4.3 Líneas de acción: Las líneas de acción son la expresión más general de la política pública. La visión y los objetivos expresan lo que se quiere lograr, las líneas de acción expresan lo que se va a hacer. Deben entenderse como líneas de acción a las actividades gruesas, generales que permitirán alcanzar un objetivo específico. Las líneas de acción deben propender el logro de los objetivos específicos, que en conjunto permitan la concreción del objetivo general o visión de desarrollo.

7.4.4 Metas e Indicadores: Entendidas como los avances hacia el logro de los objetivos, que deben lograrse para asegurar los objetivos en el largo plazo. Mientras el objetivo define de manera más abstracta y cualitativa lo que queremos lograr, la meta define cuantitativa y específicamente los valores verificables que nos permiten comprobar o demostrar que hemos alcanzado una parte o todo el objetivo. Los indicadores son las variables usadas para medir el progreso logrado con respecto a las metas.

7.5 Modelo de gestión o Estrategia Global de Desarrollo.

El modelo de gestión representa los mecanismos que permiten concretar el plan de desarrollo. Esto nos permite llevar a la práctica mecanismos que en conjunto se convierten en la herramienta idónea para la gestión del desarrollo por parte de la institución y las organizaciones sociales del mismo ámbito. Al momento de formular el plan de gestión, es conveniente realizar una reflexión sobre las actuaciones que de manera diferenciada tiene cada nivel de gobierno: por una parte las que son propias del gobierno municipal, las que requieren ser concertadas porque responden a otros niveles, y las políticas y temáticas que deben apoyar la gestión de planes de otros niveles o incluso del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, el Plan Local de Desarrollo debe definir:

- Consejo Cantonal de Planificación para los Gobiernos Municipales.
- Programas y proyectos prioritarios.
- Acciones correspondiente al Gobierno Municipal de acuerdo a roles y competencias determinadas en la Constitución y la ley.
- Presupuesto y cronograma de ejecución.
- Acciones correspondientes a otras entidades.
- Sistema de seguimiento y evaluación.
- Estrategia de promoción y difusión del plan.

7.5.1 Instancia responsable de la ejecución del plan. Para que la ejecución y seguimiento del plan se realice en condiciones de eficiencia se establece la necesidad de conformar una instancia responsable de la ejecución. Uno de los mecanismos es la participación de representantes calificados de los actores en la gestión del territorio. Así por ejemplo puede constituirse la Asamblea Local, Mesas de Trabajo Temáticas, la Secretaría Técnica de Planificación y el Consejo Cantonal de Planificación.

La instancia e instancias responsables de la ejecución del plan no solo deben coordinar las acciones del gobierno municipal, también deben dar seguimiento a las acciones definidas en el plan que son correspondientes a otros niveles.

7.5.2 Programas y proyectos prioritarios. Los programas y proyectos son los instrumentos que permitirán concretar a lo largo del tiempo lo previsto por las líneas de acción. Serán identificados y calificados con base en un orden de prioridad consensuado entre los actores locales, que relacione el nivel de urgencia e importancia con las capacidades institucionales y territoriales.

Los proyectos deben aportar de modo integral a la consecución del objetivo o visión de desarrollo en el territorio. Para los proyectos prioritarios que no pueden ser ejecutados por el mismo, porque no son de su competencia, se deberá definir a qué nivel de gobierno corresponde la ejecución de este programa o proyecto, para que los otros niveles territoriales puedan tomar estas necesidades como insumo, permitiendo un enlace y coordinación entre niveles territoriales de gobierno.

La selección de los proyectos se lo realiza en base a una serie de parámetros, que según la metodología de planificación de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, son:

Parámetros	Puntos
Grado de aporte a la Visión y/o Objetivo de Desarrollo Local y su línea estratégica específica.	1 - 10
Prioridad social/comunitaria	1 - 10
Respuesta de los actores involucrados	1 - 5
Fuentes viables de financiamiento	1 - 5
Respaldo político	1 - 5
Grupo beneficiario y nivel socio-económico	1 - 5
Nº de beneficiarios	1 - 5
Recuperación de costos (de inversión o de operación y mantenimiento, o beneficios sociales)	1 - 5
Beneficio ambiental	1 - 5
TOTAL POR PROYECTO	9 - 55

7.5.3 El presupuesto. Recursos que demanda la ejecución de los proyectos contenidos en el cronograma y las fuentes de financiación que se deberán asegurar para contar con recursos efectivos para todos y cada uno de los proyectos priorizados.

7.5.4 Cronograma de ejecución de los programas y proyectos. Incluirá el tiempo estimado que tomará la planificación hasta el nivel de factibilidad de esos proyectos y los tiempos de licitación y ejecución estimada de las obras. Así mismo se debe incluir las metas e indicadores en el cronograma para posibilitar la evaluación del progreso de los programas y proyectos.

Para una adecuada articulación entre el plan y el presupuesto se hace necesario, incluir en la programación plurianual institucional los programas y proyectos mencionados en el cronograma del plan de desarrollo.

7.5.5 Acciones correspondientes a otras entidades. En el proceso de definir y priorizar los programas y proyectos dentro de las líneas de acción definidas en la fase de propuesta, se debe separar los programas y proyectos que caben dentro de las competencias del gobierno municipal y de los que están fuera de su competencia. Igualmente, algunas potencialidades solo pueden ser aprovechadas solo si otro nivel de gobierno, superior o inferior, genera las condicionantes necesarias para aprovecharlos.

Se requiere entonces acciones de otros niveles para lograr una articulación territorial que potencie los impactos de las intervenciones públicas, con eventuales negociaciones de soluciones al respectivo nivel de gobierno (incluso el nivel nacional) que tiene la competencia para aportar a la solución del problema.

7.5.6 Sistema de seguimiento y evaluación. Es importante tener un permanente control sobre el proceso de ejecución del plan local, tomando como base la información que se genera en la fase de diagnóstico (situación territorial actual), las decisiones adecuadas y oportunas para el logro de los objetivos y metas del plan. El sistema de seguimiento y control debe establecer el mecanismo controlador que integra la participación de representantes calificados de los actores del territorio. La información que genere el sistema permitirá a las instancias competentes, adoptar medidas que permitan acelerar acciones, reorientar, ampliar o reducir esfuerzos, con miras a lograr la eficiencia de los procesos y la optimización de resultados.

7.5.7 Estrategia de promoción y difusión del plan. Es indispensable que antes de que se inicien las acciones previstas por el plan se logre un crecimiento del nivel de apropiación por parte de la ciudadanía. Con ese propósito es preciso formular una estrategia de promoción del plan que contemple las actividades, responsabilidades y recursos que deben destinarse para su puesta en marcha. Esta estrategia de comunicación deberá contemplar, entre otros aspectos, material de difusión que permita transmitir a la globalidad de la población, la visión u objetivo global de desarrollo, los objetivos, resultados y procedimientos que deben instaurarse para motivar su plena identificación y participación en el proceso de elaboración y ejecución del Plan Local de Desarrollo.

7.6 Planificación Operativa.

Los poderes públicos se deben a los ciudadanos y sus organizaciones. Se fundamentan en razones de interés público que deben contribuir al bienestar colectivo. Son, por lo tanto,

portavoces del interés público y se constituyen por mandato expreso de la Constitución Política.

La gestión pública no puede hacer, ni más ni menos, que lo que dice la ley de la organización que se administra (La Constitución, Ley de Régimen Municipal en tanto no contradiga a la Constitución, la nueva Ley Orgánica COOTAD), y sus funcionarios, tendrán tanta discrecionalidad como defina la norma jurídica que dio origen a su organización. Ahora bien, la cuestión de los problemas de gobernabilidad, apuntados en el párrafo anterior, no son producto de las definiciones de los grandes objetivos de la planificación local; lo sustantivo del problema radica en que la planificación estratégica no se conecta con la planificación operativa.

El Plan Operativo Anual –POA- es un instrumento que utiliza el gobierno local para planificar su intervención anualmente. El Plan Operativo Anual es uno de los componentes del Plan en el cual se definen en forma concertada los objetivos, políticas, metas, estrategias y proyectos sectoriales pero integrales y complementarios, estableciendo la forma y la oportunidad de uso de los recursos locales. Este Plan Operativo Anual, se complementa con los Presupuestos Participativos, ya que es el espacio propicio para generar un proceso racional en la toma de decisiones, relacionadas a la intervención municipal y demás agentes locales, en la gestión territorial.

El Plan Operativo Anual entonces, se constituye en la base para la formulación de presupuestos y demás planes internos de gestión municipal (plan de contrataciones, plan de adquisiciones, plan de auditoría). El plan operativo anual permite operativizar los objetivos macro contenidos en el Plan de Desarrollo Local.

La base del plan operativo anual (POA) es el cronograma de actividades. Para elaborar el cronograma de actividades se requiere calcular la duración de cada actividad. Es importante también identificar el o los responsables de la ejecución de esas actividades, los recursos económicos y tecnológicos asignados para el cumplimiento de esas tareas.

8. BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE, F. (2003). *Desarrollo Económico Territorial. Guía para Agentes*. Instituto de Desarrollo Regional y Fundación Universitaria. Sevilla.

ALONSO, L.E. (2001): *El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional*. Papeles de la FIM, nº 16:63-82

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS (2007), Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, *El Voluntariado en los Procesos de Planificación Local Participativa*, PLP: Guía metodológica y operativa para la creación de Oficinas Municipales de Participación Ciudadana y Voluntariado, Quito.

BARRIGA, LUIS. *La Planificación. Breve Introducción* EN:
<http://www.geocities.com/WallStreet/District/7921/Planification.html>

BAUMAN, Z. (2007). *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Paidós. Barcelona.

BOISIER. S. (2003). *Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico*. Territorios, Revista de Estudios Regionales y Urbanos. No. 10/11. CIDER. Universidad de los Andes. Colombia.

BORJA, J. Y M. CASTELLS (1997). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid.

BURGWAL, G; CUELLAR, J. (1999). *Planificación estratégica y operativa aplicada a gobiernos locales*. SNV, Abya Yala. Quito.

CARRIÓN, FERNANDO (2002). *Planificar en Ecuador, Utopía o Realidad*. Banco del Estado. Quito. En http://works.bepress.com/fernando_carrion/96

CATENAZZI, A. Y REESE, E. (1998). *Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan Estratégico en el ámbito local (Argentina)*. En El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana. Proyecto MSP (Mediterranean Strategic Planning) - Programa ECOS-OUVERTURE (Comisión Europea, DGXVI/DG1A) - Mancomunitat de Municipis del Area Metropolitana de Barcelona (España).

GARRIDO GARCÍA, F.J. (2001). *El análisis de redes para el desarrollo local*, en VILLASANTE, T.R, M. MONTAÑÉS y P.

GAROFOLI, G. (1995). *Desarrollo Económico, organización de la producción y territorio*, en A. Vazquez Barquero y G. Garofoli (eds). Desarrollo económico local en Europa. Colegio de Economistas de Madrid. España

GODET, MICHEL Y JUANJO, GABIÑA (1996). **La caja de herramientas de la prospectiva estratégica**. Cuadernos publicados en colaboración de Electricité de France; Mission Prospective . Librairie des Arts et Metiers, 33 Rue Reamur 75003 París, Francia, noviembre de 1996, también en: <http://www.cnam.fr/lipsor/lips/conferences/data/bo-lips-esp.pdf>.

HAEFNER, C. (2009). **Gestión Municipal participativa para un desarrollo local sistémico**. En SUBDERE (Ed.) Presupuesto Participativo en Chile. Un aporte a la construcción de democracia deliberativa. Páginas 8 – 36. Santiago.

MATUS CARLOS (N/D). **Planificación, libertad y conflicto**. Documento TP-58 ILPES Programa de Capacitación.

MATUS CARLOS (N/D). **Política, planificación y gobierno**. Fundación ALTADIR Caracas, Venezuela ISBN 9080-300316-X Edición realizada gracias al patrocinio de ILPES.

MINTZBERG HENRY, BRUCE AHLSTRAND Y JOSEPH LAMPEL (N/D). **Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico**. Grania ISBN 950-641-291-X Impreso en Argentina.

MOLINARI CARLOS (N/D). **Historia y Pensamiento Estratégico**. Facultad de Ciencias Empresariales. Universidad Abierta Interamericana en: <http://www.vaneduc.edu.ar/uai/comuni/conexion/conexion-6/pensamiento-estrategico.htm>.

MONCADA SÁNCHEZ, JOSÉ (1974). **La evolución de la Planificación en el Ecuador**. Revista Nueva Sociedad No. 13. Julio – Agosto. Páginas 27- 45.

ROSALES, MARIO (N/D). **Los Secretos del Buen Alcalde, Una guía para el ejecutivo eficaz**. Edición Actualizada. IULA/SACDEL.

SÁNCHEZ, FERNANDO (2003). **Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos**. Serie Gestión Pública. ILPES. Santiago de Chile.

TORRES VÍCTOR HUGO (2008). **El Subsistema de Participación Ciudadana en la Planificación Pública**. PNUD – SENPLADES. En http://www.senplades.gov.ec/c/document_library/get_file?uuid=5c10cc39-7247-43b5-a7b1-a9fab3894f18&groupId=18607

VICUÑA, L. (1987). **La Planificación en el Ecuador. Estudio Introductorio y Selección**. Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano. Banco Central del Ecuador. Quito. 665 p.

ARTICULANDO CONTENIDOS: Del MÓDULO IV al MÓDULO V

El Módulo IV, como se ha visto, abre una nueva etapa en la ESGP, afirmando su apuesta por ser un aporte concreto y real para la consecución de los objetivos de los Municipios participantes, y con una orientación hacia la mejora en los servicios y gestión para la mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos. Este Módulo busca, por tanto, brindar herramientas de aplicación relevantes en el marco de la planificación para el Desarrollo Territorial. La planificación, como hemos analizado, ha tenido distintos momentos y grados de formalización en la historia de la gestión pública para el país, y se ha tornado, sobre todo en los últimos años, en una de las herramientas más importantes y útiles en la construcción de los planes de gobierno para los Municipios y los otros niveles de gobierno. En el marco de la ESGP se pretende que este Módulo permita mejorar significativamente el uso de esta herramienta, sobre todo reforzando el sentido de la misma en la lógica de la planificación estratégica y prospectiva, con una concepción de procesos territoriales, de participación ciudadana, y como sustento de un modelo de desarrollo con impactos sistémicos en las poblaciones y ciudadanía en general.

La planificación necesita entenderse también como el instrumento prioritario en la institucionalización de la gestión pública, y si bien no es el único y en ocasiones se le ha sobredimensionado o aplicado parcialmente, es un necesario punto de partida para darle una mayor formalidad y estructura a nuestras acciones; de forma que eventualmente podamos construir una gestión que satisfaga las expectativas de la ciudadanía, integre nuestras propuestas dentro de los planes de gobierno, potencie las capacidades instaladas de nuestros equipos y ciudadanía, que garantice una mayor legitimidad de nuestras acciones, y permita aprender de las experiencias, de forma que se puedan hacer los ajustes correspondientes en el momento adecuado, y podamos, entonces, hablar de una auténtica planificación para el desarrollo.

Este aspecto de planificación implica, como se ha analizado en el Módulo anterior (III), un aspecto de obligatoriedad en el nuevo marco estructural del Estado. En ese sentido es necesario contar con estas herramientas, y manejarlas adecuadamente, para poder responder al modelo de planificación central que hoy ha adquirido tanto peso para el país desde la SENPLADES. Hoy los GAD tienen la responsabilidad de desarrollar sus planes de desarrollo, los cuales deben contar con dispositivos de participación, y apuntar hacia el “buen vivir” de la población. Asimismo, se deben articular a los planes de ordenamiento territorial, aspecto que nos lleva directamente al siguiente Módulo V sobre gestión y planificación territorial.

Se puede decir que los Módulos IV y V deben ser asumidos como dos partes de un mismo cuerpo, debido a los motivos ya expresados. La aplicación de los conocimientos de ambos permitirá dar cumplimiento a la nueva normativa vigente para las competencias de planificación, pero, más aún, permitirá tener un claro sistema de diseño, implementación, ejecución y evaluación del modelo de gestión municipal, el cual responderá a los distintos aspectos territoriales que hemos planteado como ejes centrales de la ESGP, base de una auténtica apuesta por el desarrollo territorial.