

Políticas públicas para
la operativización de la
planificación nacional

Mirada Pública 7

Políticas públicas para la operativización de la planificación nacional

361.6109866

15927p

Instituto de Altos Estudios Nacionales

Políticas públicas para la operativización de la planificación nacional / Álvaro Andrade, Víctor López Acevedo, Carlos Paladines, Fernanda Avellaneda y María José Montalvo, Fernando Barragán Ochoa y Adriana Delgado García, Hernán Moreano y María Fernanda Noboa. – Quito: Editorial IAEN, 2022.

80 p.; 15 X 21 cm, colección editorial: Mirada Pública n.º 7

ISBN electrónico: 978-9942-29-068-7

1. Planificación – Ecuador
2. Planificación y Políticas Públicas
3. Planificación Social
4. Ordenamiento Territorial
5. Planificación, gobernanza y desarrollo territorial
6. Función Pública-Ecuador
7. Políticas Públicas
8. Ecuador. I. Título I. Título

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Rector del IAEN: Patricio Haro Ayerve

Comité editorial: Johanna Espín Moscoso, César Ulloa Tapia y Fernando Barragán Ochoa

Editor: Bolívar Lucio Naranjo

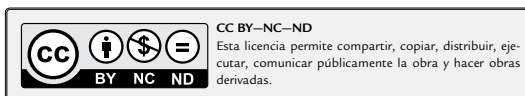
Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

© IAEN, 2022

Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no de sus afiliaciones institucionales actuales o previas.



Índice

Prólogo

Articular el Plan Nacional de Desarrollo.....	7
---	---

Políticas para una planificación nacional coherente: articulación de planes, discursos y presupuestos

Álvaro Andrade

1. Objetivo	13
2. Problematicación.....	13
3. Lineamientos de acción	16
4. Propuestas de política pública.....	17
5. Referencias bibliográficas.....	22

La gestión territorial en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y las agendas provinciales

Víctor López Acevedo

1. Objetivos.....	25
2. Problematicación.....	25
3. Lineamientos de acción.....	28
4. Propuestas de política.....	35
5. Referencias bibliográficas.....	36

El Observatorio de la Función Pública: una ventana para el seguimiento y monitoreo del PND

Carlos Paladines

1. Objetivos.....	37
2. Problematicación.....	37
3. Líneas de acción	39
4. Propuestas de política pública.....	44
5. Referencias bibliográficas.....	45

Incidencia de la política nacional de ordenamiento territorial (Estrategia Territorial Nacional) a escala sectorial y local

Fernanda Avellaneda y María José Montalvo

1. Objetivos.....	47
2. Problematicación.....	47
3. Lineamientos de acción.....	50
4. Propuestas de política.....	55
5. Referencias bibliográficas.....	57

El desafío de la operativización de la visión de largo plazo

Fernando Barragán Ochoa y Adriana Delgado García

1. Objetivo	59
2. Problematicación.....	59
3. Lineamientos de acción.....	61
4. Propuestas de política.....	65
5. Referencias bibliográficas.....	67

Transdisciplina y prospectiva estratégica: aportes de la academia al Plan Nacional de Desarrollo

Hernán Moreano y María Fernanda Noboa

1. Objetivo	69
2. Problematicación	69
3. Lineamientos de acción.....	72
4. Propuestas de política.....	75
5. Referencias bibliográficas.....	77

Prólogo

Articular el Plan Nacional de Desarrollo

Mirada Pública, el repositorio digital del IAEN, cumple dos años. Este séptimo volumen refuerza la línea editorial por medio de la cual hemos procurado brindar herramientas y conocimiento estratégico a personas en instancias de toma de decisiones, para potenciar sus perspectivas frente a las problemáticas de mayor relevancia y sus planteamientos hacia una solución duradera. *Políticas públicas para la operativización de la planificación nacional* opta por un acercamiento específico que conlleva emparejar los aportes de la academia con la concepción e implementación de un plan de desarrollo para el país.

Desde el Instituto de Altos Estudios Nacionales se hicieron aportes concretos en la definición del *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Docentes de nuestras escuelas participaron en mesas de discusión, lo cual fue una manera de aprovechar una conveniente convergencia: por un lado, las líneas de investigación de nuestra universidad reflexionan sobre la gestión estratégica del Estado en áreas como la Administración y las políticas públicas; por otro lado, la Secretaría Nacional de Planificación reconoce la pertinencia de definir un plan de desarrollo de manera informada, es decir que este instrumento se sustente en debates académicos e intercambios transversales entre varios actores y sectores de la sociedad.

Es importante que la concepción de un plan ocurra en un entorno en el que las necesidades de las personas puedan identificarse y procesarse con la menor cantidad de distorsión. Asimismo, es fundamental anticipar los mecanismos para aplicar un plan informado de manera válida y concreta, contar con un entorno institucional saludable y disponer de los recursos necesarios. Estos detalles, enunciados manera simplificada, son, en realidad, capitales. Los planes

de desarrollo varían con cada transición de régimen de Gobierno y si bien es razonable que los enfoques y las prioridades cambien, lo es también que las necesidades más imperantes, aquellas que afectan de manera decidida a la población más vulnerable, *no cambien* en la misma medida. La identificación de una problemática que no se resolverá en un lustro y que precisa de un esquema de mediano plazo para acusar visos de solución requiere de un plan que pueda sostenerse en el tiempo y que sea susceptible de aplicarse a realidades específicas en distintas regiones y territorios.

El trabajo de Álvaro Andrade, director ejecutivo de la Fundación Investoria, en “Políticas para una planificación nacional coherente: articulación de planes, discursos y presupuestos” presenta una revisión general de los objetivos y alcances de un plan de desarrollo. Es evidente que un plan no es un mapa acabado que corresponde perfectamente con la realidad, si no que es un instrumento contingente, susceptible de verse modificado por distintos intereses, necesidades o coyunturas. El documento de Andrade analiza de forma sintética el contexto nacional en lo que concierne a la relación entre la planificación pública, el discurso oficial y el presupuesto nacional; identifica lineamientos de acción para promover una mayor coherencia entre las políticas públicas planteadas y las ejecutadas; por último, presenta recomendaciones de política pública para operativizar la planificación nacional de forma coherente.

A continuación, la propuesta de Víctor López, profesor de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN, se detiene en un aspecto que ha sido un talón de Aquiles de los ensayos de construcción de planes macro aplicables a contextos geográficos disímiles. “La gestión territorial en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y las agendas provinciales” aborda este problema al subrayar que los aspectos territoriales son los componentes individuales que deben fundirse en el conjunto total del PND. El Gobierno autónomo descentralizado (GAD) es la instancia más propicia para la adecuación de los criterios espaciales, por razones como la proximidad de estas instancias de Gobierno con la población, sus necesidades cotidianas, con las características mismas del territorio. Este bien informado documento de política del doctor López evidencia que aprovechar

la estructura de los GAD implica potenciarla, la autonomía del Gobierno local funciona mejor si es vista como articulación, gestión mancomunada, consorcios (alianzas público-privado-comunitario), identificación de la vocación territorial, desarrollo de cuencas hidrográficas (con énfasis en aspectos como transición ecológica, economía circular o financiamiento sostenible); en lugar de una total independencia que no funciona como se espera por retrasos en las transferencias o no disponibilidad de recursos.

“El Observatorio de la Función Pública: una ventana para el seguimiento y monitoreo del PND” es un documento que es parte del trabajo que, desde la academia, se lleva a cabo para coadyuvar una gestión pública más eficiente. Carlos Paladines, profesor de la Escuela de Gobierno y Administración pública, expone mecanismos de seguimiento y monitoreo para la consecución de los objetivos del PND. El doctor Paladines anota que estos mecanismos no pueden definirse una vez que se ha propuesto el plan, sino que deben precederlo para verificar que se alcancen los objetivos o alertar sobre las razones que impiden alcanzar las metas establecidas. Dos principios permitirían configurar adecuadas herramientas de monitoreo: la colaboración e innovación pública y ciudadana para el seguimiento y monitoreo por medio de iniciativas de Gobierno abierto; junto con la implementación del Observatorio de la Función Pública, que depende de la generación de convenios para compartir información a la que la ciudadanía tenga acceso y que permita a la gestión pública hacer ajustes, evaluar impactos y rectificar rumbos en favor del desarrollo nacional.

Fernanda Avellaneda, subdirectora de Planificación Territorial del Gobierno Provincial de Imbabura, y María José Montalvo, consultora en temas de desarrollo territorial, remiten “Incidencia de la política nacional de ordenamiento territorial”. El documento sugiere un procedimiento de planificación territorial que considere la revisión o adecuación del marco legal, que asegure su impacto en el mediano y largo plazos y que muestre la pertinencia de generar espacios de intercambio de información relevante de manera estratégica. Su propuesta destaca tres ejes: desde la institucionalidad interna, un aspecto inconveniente es que cada Gobierno actualiza los instrumentos de planificación, lo que dificulta la definición e interpretación de las

dinámicas del territorio; además, la variabilidad en las metodologías dificulta el seguimiento y evaluación. El segundo eje busca que la normativa legal se modifique para que el proceso de construcción de la Estrategia Territorial Nacional sea concebido como un proceso continuo y no solo puntual. Por último, el tercer eje, la gobernanza o articulación multinivel, propone que la construcción conjunta entre actores diversos ofrece mejores resultados para implementar o ejecutar lo planificado.

Fernando Barragán y Adriana Delgado, docentes de la Escuela de Prospectiva Estratégica, escriben “El desafío de la operativización de la visión de largo plazo”. Este documento refresca la aproximación a un problema ya mencionado en esta presentación: ¿cómo conseguir que el proceso de planificación se sostenga en el tiempo? Si bien no es posible prever con precisión todo lo que el futuro depare y, posiblemente, los cambios de administración se reflejarán en los planes; las personas que escriben este documento de política proponen, en primer lugar, un observatorio que integre las macrotendencias y su influencia en la formulación de políticas en los distintos niveles de diseño de políticas públicas. En segundo lugar, sugieren una transversalización de la formación en estudios de futuro en la educación superior, que considere programas de especialización de cuarto nivel orientados a la construcción de visiones de largo plazo, la vigilancia tecnológica y el consenso entre los distintos actores implicados. Por último, en tercer lugar, recomiendan la alineación de la planificación sectorial con la guía metodológica de ejercicios de futuro, lo que implica una coordinación interinstitucional que articule los diversos ejercicios sectoriales de planificación de largo plazo.

Por último, el profesor Hernán Moreano y la decana María Fernanda Noboa, docentes de la Escuela de Prospectiva Estratégica, escriben “Transdisciplina y prospectiva estratégica: aportes de la academia al Plan Nacional de Desarrollo” que, en clave académica, evidencia el valor de la investigación transdisciplinaria y la prospectiva estratégica como factor de gestión del conocimiento de alto valor agregado; reflexiona en torno a la innovación investigativa frente a situaciones de elevada incertidumbre y cambio; al tiempo que propone rutas estratégicas para consolidar la investigación frente a la

transformación social y los futuros deseados. Formar más prospectivistas y líderes con visión de futuro en las universidades quiere decir contar con un recurso humano capaz de generar conocimiento crítico y transdisciplinario y sostenibles para la ventaja decisional, lo que puede ser un componente esencial de cualquier plan de desarrollo eficiente.

Para el IAEN, más en su año de quincuagésimo aniversario, es un logro muy importante el fortalecimiento de la cooperación interinstitucional y la posibilidad de generar y brindar insumos técnicos de impacto y calidad académica para la mejor gestión del Estado. En el marco de la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, planteamos insumos para asesorar en la vinculación entre políticas, metas e indicadores y apoyamos con componentes para la visión de largo plazo y la Estrategia Territorial Nacional. Ese trabajo se refleja en los documentos de política que ahora presentamos en la séptima entrega de *Mirada Pública*. Esperamos que este sea otro paso de intercambio y colaboración que busca configurar una sociedad justa, incluyente y equitativa.

Bolívar Lucio Naranjo
Director Editorial

Políticas para una planificación nacional coherente: articulación de planes, discursos y presupuestos

Álvaro Andrade¹

1. Objetivo

Plantear acciones para articular las intenciones, planes y presupuesto nacional para facilitar la operatividad de las políticas públicas del país desde la inclusión de diferentes ámbitos de acción y con distintos actores. De manera particular:

- Presentar un análisis del contexto nacional de la relación entre la planificación pública, el discurso oficial y el presupuesto nacional.
- Identificar lineamientos de acción para promover una mayor coherencia entre las políticas públicas planteadas y las ejecutas.
- Presentar recomendaciones de política pública para operativizar la planificación nacional de forma coherente.

2. Problematicación

El 24 de mayo de 2021, Ecuador vivió un proceso electoral que culminó con la posesión de Guillermo Lasso como presidente del país. Esta transición permite reflexionar acerca del nivel en el que el Gobierno articula sus propuestas de campaña con la coyuntura nacional, las acciones en marcha y el presupuesto disponible que operativice la planificación nacional. Aunque esta articulación parece lógica, no sucede en la práctica. Durante la campaña electoral, las principales propuestas de Guillermo Lasso se enfocaron en las áreas de lo

¹ Director ejecutivo de Fundación Inestoria.



social, económico y de la lucha contra la corrupción. Si se comparan las propuestas de campaña con la Agenda 2030 (el marco global de referencia del desarrollo sostenible), el plan del actual mandatario respondía en un 49 % a las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y al enfoque en los temas ambientales y la mención a las Agendas de Desarrollo es menor (Andrade, 2021).

El 21 de septiembre de 2021 se oficializa el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2021-2025, denominado *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Dicho documento es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública; contiene 16 objetivos, 55 metas concentradas, sobre todo, en el eje económico, con un 26 % y social, con un 36 %; además, se establecen 130 políticas (Secretaría Nacional de Planificación, 2021). El Plan de Creación de Oportunidades contiene cinco ejes temáticos: 1) económico y generación de empleo, que cuenta con 4 objetivos, 14 metas y 38 políticas; 2) social, con 4 objetivos, 20 metas y 46 políticas; 3) seguridad integral, que contiene 2 objetivos, 5 metas y 13 políticas; 4) transición ecológica, con 3 objetivos, 9 metas y 17 políticas; y 5) institucional, con 3 objetivos, 7 metas y 16 políticas.

En cuanto a la coherencia entre propuestas de campaña con el PND, se puede observar que los esfuerzos están enfocados en los ejes económico, social y de lucha contra la corrupción, manteniendo una relación coherente entre lo planeado en campaña con lo propuesto en el PND. Los temas ambientales, que en campaña fueron los menos abordados, se ha incorporado como un eje del PND. Aunque en un inicio este eje y el de seguridad integral no eran parte de la propuesta de gobierno, se incorporaron después de la consulta ciudadana que realizó la Secretaría Nacional de Planificación a finales de junio de 2021.

Por otra parte, a la propuesta de gobierno se suman compromisos de trabajo adquiridos con antelación, como

Los esfuerzos están enfocados en los ejes económico, social y de lucha contra la corrupción, manteniendo una relación coherente entre lo planeado en campaña con lo propuesto en el PND.



el cumplimiento de la Agenda 2030 como política pública mediante el decreto 371, la Agenda de Hábitat Sostenible Ecuador 2036, Acuerdo de París por medio del cumplimiento de las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC), entre otros. Aunque dentro del PND se menciona que este documento se alinea en un 36 % con las metas ODS, este porcentaje es muy limitado, si se tiene en cuenta la cercanía al año 2030. En general, la vinculación explícita de estos compromisos previos es mínima dentro del PND.

A finales de 2021 se aprueba el Presupuesto General del Estado 2022, con un valor de 33,9 mil millones de dólares y un precio referencial del barril del petróleo de 59,2 dólares, casi 30 dólares menos que el valor actual de mercado. Entre los sectores que reciben mayor presupuesto están el sector social, con incremento especial en el presupuesto de bonos sociales, turismo y asuntos internos, mientras que los sectores que reciben menor presupuesto son desarrollo urbano y vivienda, educación, agropecuario y ambiente (Fundación Investoria, 2021). Para 2022, de acuerdo con el discurso oficial y también con líneas de acción como las establecidas en el Programa Nacional de Estadística (INEC, 2022), se puede determinar que las temáticas prioritarias de gobierno serán: 1) Plan de Acción 2022 para la lucha contra la Desnutrición Crónica Infantil; 2) reformas laborales; y 3) lucha contra la violencia de género, inseguridad y cárceles.

En resumen, se aprecia que la planificación establecida por el Gobierno enfatiza puntos de interés ubicados en el eje económico, social y de seguridad. Por otro lado, entre las principales problemáticas de la planificación nacional se expone que hay temas que son de interés, pero que no tienen una visión integradora, en tanto que otros que, aunque han recibido una atención mediática importante, como la ampliación del área de conservación de las Galápagos, no responden de forma directa a una planificación estructurada. Además, todavía no se han concretado mecanismos de articulación interinstitucional que vinculen las agendas



de las instituciones públicas para entender cuál es la visión integral de gobierno a mediano y largo plazo. Por último, tampoco se ha logrado promover procesos participativos, efectivos e incluyentes con un enfoque multiactor y multi-nivel, factores que se han convertido en importantes limitaciones al momento de operativizar la planificación nacional.

3. Lineamientos de acción

Mantener la coherencia entre discurso, planes y presupuestos es fundamental para operativizar la planificación. Si bien hay líneas claras que el Gobierno ha priorizado para su accionar, se requiere de una mejor articulación, sobre todo a nivel presupuestario. En adición, también se evidencia la necesidad de generar mayor apertura para la participación ciudadana, así como de distintos niveles de gobierno. La generación de un entorno que facilite el seguimiento al cumplimiento del PND debe ser una acción prioritaria de la planificación nacional. En la actualidad, tanto el Plan Nacional de desarrollo como el Presupuesto General del Estado pasaron sin un correcto debate por parte del Legislativo y tampoco se evidencia una participación o un involucramiento adecuados de la sociedad civil, por lo que generar acuerdos mínimos de entendimiento para construir una visión país es urgente.

En dicho contexto se requiere pensar en acciones que permitan diseñar planes que cuenten con una adecuada planificación presupuestaria, para que esta no sea vista solo como un deseo o una obligación que los Gobiernos deben cumplir y a los que al final terminan dejando de lado con el pasar del tiempo. Además, una correcta operativización de la planificación nacional debe contar con una visión de gobierno clara, con un enfoque integral entre políticas, la adecuada participación de los diferentes actores y mecanismos de monitoreo y seguimiento para analizar su nivel de cumplimiento.



4. Propuestas de política pública

La coherencia entre discurso, planificación y presupuestos requiere de la construcción de una visión compartida, en la que todas las acciones aporten a su consecución. Para ello es necesaria la participación inclusiva de actores nacionales y locales, así como la generación de mecanismos de seguimiento y monitoreo que promuevan una cultura de evaluación permanente de las políticas públicas y planificación nacional. A continuación se presenta una serie de acciones para promover la articulación entre los planes, discursos y presupuestos para operativizar la planificación nacional de una forma coherente.

a. Comunicar de forma clara la visión de gobierno

Es fundamental que la propuesta de planificación generada desde el Régimen explique de forma clara a la ciudadanía cuál será su visión de trabajo durante el período de gobierno. De esta manera se evitan falsas expectativas, especulaciones y el desconocimiento generalizado de la ciudadanía en relación con la propuesta gubernamental. Aunque esta acción puede parecer elemental, en la práctica no es fácil comunicarla, debido a que las visiones no siempre se articulan con la coyuntura social y en otros casos con el presupuesto disponible. Se requiere que esta comunicación sea clara tanto para los Gobiernos como para la ciudadanía. De esta forma es más factible que las agendas sectoriales respondan a una visión general de gobierno y sea una visión compartida. Al respecto se propone las siguientes acciones prioritarias.

- Promover planes sectoriales e intersectoriales vinculados a la visión global del Gobierno, para que las acciones lideradas desde los ministerios y secretarías estén articuladas entre sí, evitando el diseño de planes y agendas aislados.
- Generar mecanismos para articular la propuesta de gobierno con las necesidades de la ciudadanía de forma participativa. De esta manera se puede generar una visión de gobierno más inclusiva y ser un punto válido para construir

Promover planes sectoriales e intersectoriales vinculados a la visión global del Gobierno, para que las acciones lideradas desde los ministerios y secretarías estén articuladas entre sí, evitando el diseño de planes y agendas aislados.



la visión de largo plazo del país. El proceso de construcción del PND contó con un proceso participativo importante, este tipo de acciones deben retomarse, fortalecerse y replicarse.

- Consultar a la ciudadanía su comprensión de la visión de gobierno para monitorear si la comunicación es clara y se entiende.
- Enfocar la comunicación pública en los planes y procesos más que en las personas que lideran las instituciones.

b. Vincular a la planificación nacional con las agendas de desarrollo asumidas por el país

Ecuador se ha comprometido de forma oficial a cumplir con la Agenda 2030 y para ello cuenta con el apoyo de los organismos de Naciones Unidas. Por otra parte, a escala nacional se ha generado un importante trabajo para aterrizar la Nueva Agenda Urbana en la Agenda Hábitat Sostenible Ecuador 2036 y el país ha dado importantes pasos para trabajar en las NDC.

Además de ser acuerdos internacionales, estas agendas y compromisos brindan un horizonte, metas orientadoras y un conjunto de indicadores para el seguimiento a la implementación. En este sentido, trabajar de forma articulada con las agendas de desarrollo se convierte en una herramienta para pensar en el largo plazo y desarrollo sostenible del país, además de que invitan a mantener un trabajo multiactor y multinivel. Entre las acciones prioritarias se puede considerar:

- Poner mayor empeño en vincular la planificación nacional con los compromisos y agendas con los que el país se ha comprometido.
- Realizar un mapeo de todas las agendas y compromisos previos a la construcción del PND para no excluir a ningún instrumento.



- Articular las agendas sectoriales y ministeriales con el PND y por lo tanto con las agendas y compromisos adquiridos.

c. Identificar la interacción entre políticas

Aunque en la actualidad el PND cuenta con un listado claro de políticas, metas y objetivos para los cinco ejes propuestos, no existe una relación de interacciones entre políticas, es decir, no es posible determinar si las políticas económicas, por ejemplo, son coherentes con las políticas ambientales del eje Transición Ecológica y si estas políticas se ejecutarán con fuentes de financiamientos no extractivas en concordancia con actividades de conservación. Es importante asegurar que la planificación propuesta a escala nacional guarde coherencia entre discurso, presupuestos y políticas planteadas, pero que, además, estas políticas tengan sentido entre sí. Se consideran acciones prioritarias:

- Diseñar una metodología para identificar de forma clara la relación positiva o negativa entre políticas. Existen metodologías que ya han sido puestas en práctica a escala internacional.
- Incluir la planificación presupuestaria por resultados dentro del Plan Nacional de Desarrollo para identificar las fuentes de financiamiento existentes y previstas.
- Desarrollar planes de potenciación de sinergias y de anticipación y mitigación de las contradicciones identificadas.

d. Transitar hacia el presupuesto por resultados

La operatividad de las políticas públicas requiere que los objetivos, metas y políticas planteadas en el PND se alineen con las estructuras programáticas del Presupuesto General del Estado. Una transición presupuestaria hacia la construcción de presupuestos con enfoque de resultados incorporaría el análisis de los resultados generados desde el sector público, en función a la propuesta del PND para poder evaluar los logros y desempeño (García López y García Moreno, 2010).

Es importante asegurar que la planificación propuesta a escala nacional guarde coherencia entre discurso, presupuestos y políticas planteadas, pero que, además, estas políticas tengan sentido entre sí.



Para desarrollar un presupuesto con enfoque de resultados, articular la planificación presupuestaria con la política es clave. Esta alineación se puede dar desde la identificación programática y de responsabilidades sectoriales e interinstitucionales, lo que permitiría definir indicadores cuantitativos para dar seguimiento al cumplimiento de cada objetivo, tanto en la planificación como en el presupuesto. De esta manera se tendría claridad sobre cuáles serán los programas y políticas nacionales prioritarias con una identificación adecuada de los objetivos y metas, con el fin de poder generar indicadores de seguimiento y monitoreo con instituciones responsables de su reporte.

Existen herramientas² que sirven para comprender y facilitar el registro de recursos públicos destinados a la ejecución de políticas de género, discapacidades, interculturalidad, movilidad humana, y generacional: niñez y adolescencia, juventud y adultos/as mayores, cambio climático, conservación y biodiversidad, investigación y desarrollo, entre otras.³ Es una acción prioritaria:

- Aplicar ejercicios piloto para la transición hacia el presupuesto por resultados en programas emblemáticos para facilitar la rendición y exigibilidad de cuentas.

e. Involucrar a todos los actores

Los planes deben contar con mecanismos claros de participación de todos los sectores, incluyendo el rol de la sociedad civil, academia, sector privado y Gobiernos locales. Es imprescindible que la planificación deje de percibirse como un plan de gobierno de cuatro años y pueda convertirse en la planificación país de largo plazo, al generar acuerdos mínimos para una visión compartida en la que todos los actores se sientan parte.

2 Como el Clasificador Orientador de Gasto en Políticas Ambientales y el Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad.

3 Ecuador tiene planificado emprender el programa emblemático para poner fin a la desnutrición crónica.



Además, la participación de los Gobiernos locales es clave. Este involucramiento permitirá que la planificación local se articule de forma real con la planificación nacional y pueda ser operativizada en territorio. En la actualidad se puede apreciar una desconexión entre estos niveles. Son acciones prioritarias:

- Promover espacios permanentes de diálogo y participación con diferentes sectores, se requiere pasar de la socialización a la participación efectiva. Se recomienda generar estos espacios también en el nivel local. Las zonas de planificación pueden tener un rol importante.
- Trabajar en las sinergias entre políticas y competencias de diferentes niveles de gobierno para operativizar la planificación nacional.
- Dar continuidad al Acuerdo 2030 emprendido por el Régimen, en el que se generaron siete acuerdos concretos para trabajar de forma multisectorial.

f. Diseñar mecanismos de seguimiento y monitoreo

Una adecuada evaluación de los programas y políticas permite saber si las propuestas se cumplen o no y si existe un uso adecuado de recursos para obtener los mejores resultados posibles (Andrade y Peña, 2020). En la actualidad no existe una evaluación del PND, al menos no una abierta al público, que muestre su cumplimiento periódico de la planificación propuesta y tampoco una evaluación adecuada al finalizar el período presidencial o de avances intermedios.

El presupuesto nacional cuenta con un sistema abierto de seguimiento a su nivel de ejecución; además, Ecuador dispone de una plataforma oficial para conocer el margen de avance de los indicadores ODS; estos ejemplos pueden ser una guía para construir un sistema de indicadores de seguimiento al PND. Es importante que desde el Gobierno se generen mecanismos ágiles y amigables para monitorear el cumplimiento de la planificación nacional como una cultura



ciudadana que cuenta con el compromiso gubernamental de transparentar la información. Esta acción se convierte en una ventana de posibilidades para que Ecuador transite hacia una cultura de evaluación que promueva la medición real de resultados e impactos de la planificación nacional, sus políticas y programas. Se consideran acciones prioritarias:

- Promover la evaluación de medio y largo término de la propuesta de planificación nacional de forma abierta y participativa. La comunicación transparente de los resultados es de alta importancia para el éxito de esta acción.
- Generar un sistema de información fácil de identificar, visualizar y comunicar para facilitar el seguimiento a la planificación nacional. Se requiere que este sistema sea de calidad, periódico y desagregado. Se necesita de una mayor articulación entre el INEC y la Secretaría Nacional de Planificación.
- Facilitar espacios de diálogo, reflexión, retroalimentación y toma de decisiones participativos, multiactor y multinivel. Se realizaron aproximaciones a espacios de este tipo al inicio del período de gobierno y es factible seguirlos realizando de forma permanente, se requiere sobre todo de voluntad política.

5. Referencias bibliográficas

- Andrade, Á. (2021). *Planes de Gobierno y Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Fundación Investoria.
- Andrade, Á., y Peña, C. (2020). *Lecciones aprendidas para el seguimiento y el monitoreo de los ODS en Ecuador*. ODS Territorio Ecuador.
- Fundación Investoria (21 de noviembre de 2021). Proforma Presupuestaria 2022. https://www.instagram.com/p/CWqPBwFrG5E/?utm_medium=copy_link
- García López, R., y García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.



Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2022). *Programa Nacional de Estadística 2021-2025*. INEC.

Secretaría Nacional de Planificación [SNP] (2021). *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Secretaría Nacional de Planificación.

La gestión territorial en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y las agendas provinciales

Víctor López Acevedo¹

1. Objetivos

- Revisar los aspectos territoriales para unas agendas públicas provinciales articuladas con los objetivos normativos previstos en el actual Plan Nacional de Desarrollo.
- Considerar a la provincia como el Gobierno autónomo descentralizado (GAD) de mayor relevancia para la adecuación de los criterios espaciales señalados en la Directriz número 2 de la Estrategia Territorial Nacional (ETN), sobre “Gestión del territorio para la transición ecológica” con los instrumentos de planificación vigentes.²

2. Problemатización

En Ecuador el 2022 puede ser considerado como el inicio de un período de transición democrática a escala local, ya que en febrero se iniciaron los preparativos para las elecciones en los distintos ámbitos del Gobierno autónomo descentralizado (GAD) de 2023: provincias, municipios y parroquias rurales. Esta fase de preparación se da en medio de un entorno nacional y global caracterizado por un proceso de recesión económica, una marcada expectativa por la salida de la pandemia de la covid-19, así como por el emergente conflicto europeo derivado de la invasión rusa a Ucrania (con los desafíos para

1 Docente de la Escuela de Gobierno y Administración pública del IAEN.

2 En especial, la Norma Técnica del Sistema Descentralizado de Planificación Participativa (Planifica Ecuador, 2019).



las democracias liberales y los mercados globales). Entre los efectos que estos eventos lleguen a tener sobre el financiamiento público y la transferencia de recursos hacia los GAD se advierten desde el ingreso a la transición energética a fondo o la reactivación de las economías locales, hasta un escenario de contracción de los mercados y la reducción del Estado. De forma evidente, no todos estos asuntos fueron abordados en el Plan Nacional de Desarrollo “Creación de Oportunidades, 2021-2025” y su Estrategia Territorial Nacional (PND-ETN), principal instrumento del régimen de desarrollo, previsto en la Constitución de 2008 como un conjunto sistémico para las garantías del buen vivir (CRE, 2008, art. 275).

En el PND-ETN (2021-2025) se busca armonizar los principios de “libertad, democracia, Estado de derecho, igualdad de oportunidades, solidaridad, sostenibilidad y prosperidad...” (Secretaría Nacional de Planificación [SNP], 2021, p. 9), con los objetivos normativos de los distintos códigos relacionados con el régimen de desarrollo (planificación y finanzas públicas o de Gobiernos autónomos descentralizados), ciertas leyes sectoriales (economía, tributación o inversiones), así como los planes de desarrollo y ordenamiento territorial a todo nivel de gobierno (los PDOT, en actualización desde fines de 2021). Además, la planificación de los GAD deberá contribuir, según su escala, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030 de Naciones Unidas), por lo que, a partir de esta coyuntura, se verán desafiadas sus capacidades de planificación, implementación, reporte y evaluación, tanto en el corto, como en el mediano y largo plazo. Así, más allá de la planificación operativa anual del 2022, la planificación plurianual para el cumplimiento de metas territoriales de los distintos Gobiernos autónomos del Ecuador deberá considerar estos factores emergentes y criterios.

En lo que al nivel de Gobierno provincial se refiere, el 2022 representa un momento clave para reemplazar su



agenda pública, puesto que en lo inmediato se renovará su consejo, conformado por los alcaldes, junto con prefecto/a y viceprefecto/a, y por ende de los equipos directivos o técnicos. No obstante, se observa que, frente a la persistente caída en la transferencia de recursos fiscales desde el Gobierno central (derivada de la caída en la renta petrolera y del fisco), la demanda por una mejor articulación interinstitucional puede presentar más opciones frente a las tradicionales de autonomía, descentralización o desconcentración (sin los recursos necesarios). La articulación de fuerzas políticas condicionará las agendas en torno a los objetivos y directrices del PND-ETN en cada GAD provincial, por lo que para una efectiva transición ecológica se necesitará comprender la transición del Gobierno autónomo descentralizado que se avecina en 2023.

Es importante notar que las metas estratégicas, objetivos de políticas, lineamientos o indicadores de gestión territorial en los GAD, así como para los escenarios temporales yuxtapuestos con el período presidencial (elecciones intermedias), afectan la gobernanza a nivel general, sobre todo porque es casi nula la capacidad de debate en torno a los planes de gobierno propuestos por las tiendas políticas o candidaturas a elección popular. Sin embargo, su conceptualización y el diseño de las alternativas de implementación fueron elaboradas en los períodos preelectorales, como es el caso, a fin de captar la adhesión de la población votante a sus propuestas para resolver los problemas de relevancia para la vida pública de la nación, en el marco de sus competencias y circunscripciones territoriales específicas. Este representa, entonces, un esfuerzo de gobernanza territorial, para el que se ha de congregar el respaldo y cogestión de un conjunto amplio de actores sociopolíticos, en la articulación de esfuerzos no siempre libre de tensiones y disputas por una atención gubernativa.

Junto con las instituciones gubernamentales, algunos actores sociales y territoriales, academia, medios de

Frente a la caída en la transferencia de recursos fiscales desde el Gobierno central [...], la demanda por una mejor articulación interinstitucional [presenta] más opciones frente a las tradicionales de autonomía, descentralización o desconcentración.



comunicación y ciudadanía en general, tuvieron un rol activo en la formulación del PND-ETN durante el primer semestre del Gobierno de Guillermo Lasso (SNP, 2021). Lo que sigue, entonces, es consolidar en la planificación territorial una serie coherente, congruente y consistente de políticas públicas, no solo porque es necesario explicar los medios a emplear frente a los objetivos a alcanzar, sino también porque son el resultado de una deliberación democrática para la atención de demandas o aspiraciones, politizadas en las arenas de la opinión pública.

De la misma forma, en el mayor nivel de Gobierno subnacional del país (GAD provincial) estas fases de agendamiento y hechura de políticas representan un espacio para la participación efectiva en la planificación del desarrollo, que moviliza recursos que están en el Gobierno, pero también en la sociedad y economías locales; las que pueden emplearse para el logro legítimo de las metas estratégicas de la nación y de logros institucionales del Gobierno responsable de su administración. En este sentido, la gestión pública local cobra una relevancia tanto estratégica como operacional, puesto que, a más de contribuir al diseño de políticas sectoriales consistentes de manera formal, también puede activar otros mecanismos más flexibles en términos organizacionales y de gobernabilidad, para la articulación entre actores que por lo regular se disputan recursos de todo tipo. En el fondo, lo que se requiere es el fortalecimiento de capacidades en distintos órdenes.

3. Lineamientos de acción

Si se asume que el PND-ETN 2021-2025 se realizó con una perspectiva de gobernanza multinivel, para el cumplimiento de los preceptos constitucionales y demás objetivos normativos de leyes e instrumentos del régimen de desarrollo, y que contó con el aporte de sectores económicos, políticos, sociales, académicos y territoriales, cabe esperar entonces que su implementación permita el cumplimiento de las



metas estratégicas de corto, mediano y largo plazo, con el aporte efectivo del sistema nacional de planificación descentralizado, tal como se define en la Norma Técnica del SDPP (2019). Sin embargo, los condicionantes político-electorales de un año previo a la renovación del Gobierno autónomo en Ecuador deben tomarse en cuenta para la construcción de las agendas provinciales emergentes, como es el caso del análisis que se realiza en este trabajo.

Así, la coyuntura preelectoral del 2022 determina que los actores políticos revisen los contenidos programáticos de sus respectivas agendas gubernativas locales, considerando las estrategias del Gobierno nacional para lidiar con el déficit fiscal, el gran tamaño del Estado o el sobreendeudamiento heredado del régimen anterior (2007-2021). Lo anterior, en grandes líneas, determina cierto repliegue del nivel central de gobierno en la inversión pública territorializada, propiciando un rol más efectivo por los GAD en el cumplimiento de sus competencias, lo cual se extiende a la procuración de fondos, la negociación de proyectos o esfuerzos efectivos de fiscalidad subnacional.

Aquí se presenta un análisis de política pública que revisa algunos temas cruciales para una agenda 2022 del nivel de Gobierno provincial en Ecuador. Esta es una dimensión estructural para una adecuada articulación programática e institucional de los factores espaciales del desarrollo, previstos como “criterios de pertinencia” en la Norma Técnica del Sistema Descentralizado de Planificación Participativa (Planifica Ecuador, 2019), con el PND-ETN 2021-2025, de manera específica, de su Directriz 2 sobre “Gestión del territorio para la transición ecológica” (SNP, 2021). En parte, esta directriz es tributaria de un largo debate académico y político sobre la transición ecológica como parte de esfuerzos neoinstitucionales a favor de una integración de la política ambiental (EPI, por sus siglas en inglés) y que para el actual Gobierno representa una “propuesta de cambios sustantivos en el manejo de la política ambiental ...[cuyo]...



objetivo es impulsar una economía diferente que articule efectivamente al sector público y privado” y que junto a otras metas para la articulación entre sector financiero local e internacional, así como la integración de la participación ciudadana, permitan construir una “economía circular” (PND-ETN, 2021, p. 32).

[La alineación de] agendas, metas, directrices y lineamientos de política [asegura] que se trabaje sobre alternativas [consistentes] en una dimensión aplicada a la gestión territorializada de la política pública.

Una adecuada alineación entre agendas, metas, directrices y lineamientos de política puede asegurar que se trabaje sobre alternativas coherentes, congruentes y consistentes en una dimensión aplicada o propositiva para la gestión territorializada de la política pública. Aquí se pasa revista a algunos aspectos emergentes de agenda para el nivel de Gobierno provincial en Ecuador, sobre todo por ser la unidad de gobierno subnacional en la que se agregan factores espaciales determinantes para la economía nacional (basada en la sobre explotación de materias primas y commodities para la exportación), con especial atención en asuntos de política y gestión ambiental, así como de la adaptación al cambio climático (escala de paisaje) y que son determinantes para mejorar las capacidades locales en su detección, tratamiento y evaluación.

a. Agendas provinciales en transición: articulación programática, regional y local

La planificación territorial en Ecuador refleja cierta evolución en la conceptualización del espacio en los planes nacionales de desarrollo desde 2007 (desde un mero factor de acumulación hacia otros esquemas interculturales y adaptativos), sus aportes para “revertir inequidades estructurales”, o desde cierta instrumentación y abordaje tecnocrático para la inversión pública, hasta redefinirlo como una “instancia de coordinación de la gestión pública”, como en el plan del último Gobierno del régimen de la Revolución Ciudadana, bajo la presidencia de Lenín Moreno (Carrión, López y Montalvo, 2019). Estos esquemas representan un esquema de coordinación vertical, orientadas a las



competencias provinciales que se concentran en las áreas rurales y los sectores agroproductivos, tal como lo establece la Constitución de 2008, y que ciertos sectores todavía hoy discuten sobre su pertinencia para el desarrollo local, sobre todo para zonas en que los Gobiernos intermedios tuvieron un rol activo como parte de sus facultades para apoyar al productor rural, bajo esquemas más horizontales como los de los Gobiernos de cercanía o de organismos desconcentrados. Bajo el esquema preponderante se promueve una articulación entre los Gobiernos provinciales y los de las parroquias rurales, sobre todo porque concurren en competencias del sector primario (agroproducción), referidos a la estructura agraria (riego y vialidad) o de la gestión ambiental (cambio climático, áreas de importancia hídrica o conservación), pero es importante explorar esquemas más adaptativos que compaginen mejor con la nueva visión del Ministerio de Agua, Ambiente y Transición Ecológica (MAATE).

También se han detectado prácticas públicas de coordinación allende los esquemas rígidos de las competencias por nivel de gobierno, en modalidades policéntricas de colaboración o comanejo entre representantes del sector rural, el Gobierno metropolitano, el provincial y el central, sobre todo para sectores como agricultura, educación y salud (Cisneros, Cabrera y López, 2020). Sin embargo, aunque este tipo de funcionamientos cada vez es más frecuente por su evidente necesidad en escenarios de gestión concretos, no logran consolidarse por el distanciamiento por ciertas barreras institucionales o una débil presión social para que esto sea diferente, haciendo evidente esa poca conexión entre sociedad civil y Gobierno en asuntos públicos. Además, los incentivos para el trabajo coordinado son escasos o de manera directa el ordenamiento jurídico vigente (competencias y controles internos) se toma como un freno para tomar acciones que requieren mayor flexibilidad y adecuación situacional. Este tipo de intervenciones en el terreno



requieren siempre de mejores capacidades institucionales, pero también profesionales en los servidores públicos, lo mismo que entre los actores sociales y económicos.

A diferencia de la emergente perspectiva en torno a las “ciudades inteligentes” y que asume la existencia de capacidades tecnológicas de libre disponibilidad en los entornos urbanos, todavía está en discusión otro de lo que podría definirse, de forma análoga, como “territorios inteligentes”, y que difiere del bien conocido enfoque de desarrollo económico territorial (DET) y sus variaciones. Reconociendo los importantes aportes de la teoría de desarrollo regional, de las experiencias de las ciudades-región o de los efectos de la globalización en el desarrollo socioeconómico de localidades, países o bloques internacionales (desindustrialización, balanza comercial o precarización laboral), luce razonable considerar elementos de brecha tecnológica en el medio rural (accesibilidad, alfabetización digital o cobertura), para trazar una hoja de ruta hacia territorios inclusivos, competitivos o resilientes, aprovechando la emergente perspectiva de transición ecológica y economía circular, articulada con el enfoque prevaleciente en los instrumentos del régimen de desarrollo en Ecuador.

En la Norma Técnica del SDPP (2019) se definió al “enfoque territorial” para que la política pública comprenda tres características territoriales de forma transversal: ubicación, cobertura y pertinencia territorial, esta última incluye criterios específicos (sociales, culturales, económicos, ambientales y políticos) para la optimización de los recursos y su sostenibilidad (art. 3, literal d). Así, es posible detectar una necesidad de articulación en la pertinencia territorial, entre lo económico y lo ambiental, precepto clave de la transición ecológica y su mecanismo de promoción en Ecuador, la economía circular (PBD-ETN, 2021). Entonces, los esfuerzos por una economía verde, acotada por fundamentos de ecología política o pluralidad del bienestar (sumak kawsay), podrían articularse en torno a un determinante para



la transición ecológica en esta articulación: la vocación de los territorios.

b. Vocación, capacidades e innovación para la gestión territorial

La vocación territorial como asunto de agenda pública pretende redimensionar la clásica categorización de la vocación del uso del suelo, que ha permitido detectar conflictos (por vocación) de uso, pero también en el orden estructural por el dominio de unidades productivas o especiales para la conservación (territorios indígenas o áreas naturales, terrestres o marino-costeras, nacionales o municipales, públicas, privadas o comunitarias). Esto permitiría sondear la vocación territorial de desarrollo endógeno, pero ahora desde una perspectiva espacial y de dotación física de bienes y servicios de los ecosistemas para apuntalar un proceso de transformación y agregación de valor, uso sostenible y gestión ambiental (incluida la gestión de riesgos o de adaptación al cambio climático). Esta última, por lo demás, es una competencia exclusiva reconocida para el nivel provincial de gobierno en Ecuador, y que tiene amplias posibilidades de aplicación gracias a la escala de paisaje que es posible manejar en este tipo de GAD y aún más interesante, en potenciales esquemas de gestión mancomunada y consorciamiento entre GAD provinciales y otros actores territoriales (unidades municipales de conservación, etc.).

El desarrollo de cuencas hidrográficas es otra perspectiva poco explorada en América Latina, Ecuador y a nivel subnacional también, pero en teoría permite innovar en los aspectos básicos del manejo integrado de cuencas hidrográficas, pero ahora considerando la vocación socioeconómica de una determinada localidad o jurisdicción político administrativa (Kerr, 2007 citado en López, 2019). Asociada a esta perspectiva, se han realizado análisis para el financiamiento sostenible del manejo integrado de cuencas a partir del reconocimiento y valoración de los bienes y servicios hídricos

Esto permitiría sondear la vocación territorial de desarrollo endógeno, pero ahora desde una perspectiva espacial y de dotación física de bienes y servicios de los ecosistemas para apuntalar un proceso de transformación y agregación de valor, uso sostenible y gestión ambiental.



que se generan por el uso adecuado de suelo a favor de la gestión hidroeléctrica. No obstante, no han alcanzado su consideración para institucionalizar la provisión del 1 % de las utilidades generadas por los mayores beneficiarios (por escala de aprovechamiento de caudales) de una cuenca hidrográfica (las centrales de generación), para financiar o apoyar medidas efectivas de manejo, adaptación al cambio climático o transformación productiva (López, 2019).

En este sentido, el precepto constitucional que restringe los esquemas de servicio ecosistémico al dominio público (CRE, 2008, art. 74) ha representado el mayor obstáculo para el desarrollo de este tipo de mecanismos, quizá por no tener una comprensión clara del rol de los monopsonios (comprador único) en el desarrollo de los distintos sectores económicos (agua, energía y otros). Este parece ser otro aspecto clave que los GAD provinciales podrían tomar para su agendamiento en la implementación del nuevo PND-ETN, considerando su directriz 2 sobre transición ecológica para el desarrollo territorial.

Por último, esfuerzos innovadores como estos van a requerir información de calidad, actualizada y validada para asegurar los fines de la gestión financiera sostenible, frente a lo cual, resulta estratégico considerar que en la Norma Técnica del SDPP (art. 121) se establece que para contar con herramientas de seguimiento de la planificación territorial de los GAD estos deberán alimentar un módulo de cumplimiento de metas del Sistema de Información (Sigad), a cargo de la Subsecretaría de Seguimiento de la autoridad nacional (SNP). Gracias al desarrollo de plataformas electrónicas, podría considerarse un esquema descentralizado, a fin de que sea una entidad agremiada la que consolide un repositorio, lo administre y mantenga a disposición de usuarios y reguladores, la información del avance en cumplimiento de metas, de forma específica, en competencias vinculadas con la gestión ambiental, el riego o los servicios ecosistémicos.



4. Propuestas de política

Revisar durante 2022 las agendas provinciales de gestión territorial con alcance al siguiente período de los gobiernos autónomos (2023-2028), considerando las directrices y lineamientos que se encuentran en el vigente PND-ETN (SNP, 2021) y de forma programática frente a una serie de instrumentos normativos previos: la Norma Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (Planifica Ecuador, 2019), el Cootad (última modificación sectorial de los GAD en Ecuador de 2017) o el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Coplafip, 2014, última actualización de diciembre de 2020).

Promover para las agendas provinciales de gestión territorial asuntos públicos relacionados con la articulación y colaboración interinstitucional, la gestión mancomunada y consorcios (alianzas público-privado-comunitario) para el equilibrio regional del país, basados en la vocación territorial o el desarrollo de cuencas hidrográficas y consideraciones de transición ecológica (i.e. economía circular o financiamiento sostenible basado en el reconocimiento de bienes y servicios ecosistémicos).

Capacitar a servidores públicos, grupos de interés, actores sociales y público en general en torno a la gestión territorial basada en la innovación tecnológica, institucional y de mercado, para el fortalecimiento de capacidades a favor de un esquema de territorios inteligentes en el nivel de Gobierno provincial de Ecuador.



5. Referencias bibliográficas

- Carrión, A., López, M., y Montalvo, M. (2019). Hacia la construcción de un “espacio estatal”: el territorio en la planificación del desarrollo en Ecuador, 2007-2017. En F. Bermeo (coord.), *Territorialización de la política pública y gobernanza*. Congope: pp. 35-66.
- Cisneros, P., Cabrera, P., y López, V. (2020). Civil society and the 2030 Agenda. An assessment of the implementation of SDG-actions in the Municipal District of Quito. *Iberoamerican Journal of Development Studies*. Vol. 9, Issue 1: January-June, pp. 11-119. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.431
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449. Última modificación: 13 de julio de 2011.
- Código Orgánico de Organización Territorial [Cootad] (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial*. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010. Última modificación: 29 de diciembre de 2017.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas [Coplafip] (2014). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Decreto Ejecutivo 489, Registro Oficial Suplemento 383 de 26 de noviembre de 2014. Última modificación: 9 de diciembre de 2020.
- Planifica Ecuador (2019). *Norma Técnica del Sistema Descentralizado de Planificación Participativa*. Resolución 13 Registro Oficial 91 de 29 de noviembre de 2011.
- López V. (2019). *¿Renovable o sustentable? La seguridad humana en la gestión del proyecto Coca Codo Sinclair*. IAEN.
- Secretaría Nacional de Planificación [SNP] (2021). *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Secretaría Nacional de Planificación.

El Observatorio de la Función Pública: una ventana para el seguimiento y monitoreo del PND

Carlos Paladines¹

1. Objetivos

- Destacar la importancia del Gobierno abierto en el seguimiento y monitoreo al Plan Nacional de Desarrollo.
- Exponer las oportunidades que brinda el Observatorio de la Función Pública para un seguimiento participativo y colaborativo al PND.

2. Problematicación

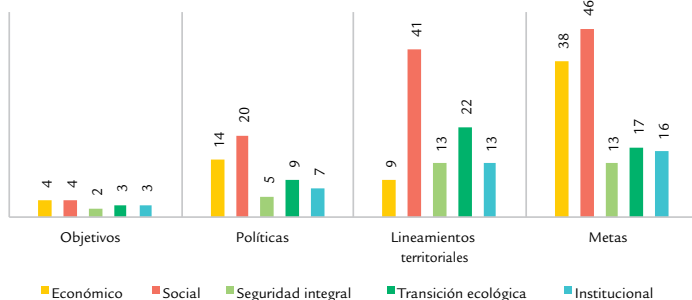
El Plan Nacional de Desarrollo (PND), denominado “Plan de Creación de Oportunidad 2021-2025”, elaborado con la colaboración del Consejo Nacional de Competencias, el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la Asistencia Técnica de la Comunidad Europea, la Agencia de Cooperación Alemana GIZ Ecuador y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se estructura en 5 ejes, 16 políticas, 98 lineamientos territoriales y 130 metas, ancladas al “modelo territorial de las oportunidades”, con una visión del Ecuador al 2030.

¹ Docente de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN.



Gráfico 1

Estructura del Plan Nacional de Desarrollo “Plan de Creación de oportunidades 2021-2025”



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación (2021).

El PND incorpora metas ambiciosas para el desarrollo del país en cada uno de sus ejes. Por ejemplo, en el ámbito económico, el incremento de la tasa de empleo adecuado del 30,41 % al 50 %. En lo social, la meta de reducir la tasa de pobreza extrema por ingresos de 15,44 % al 10,76 %. En lo relativo a la seguridad integral, incrementar el porcentaje de efectividad de las investigaciones, con investigación previa, que permita la desarticulación de grupos delictivos organizados (GDO) del 55,75 % al 73,45 %. Para el eje de Transición ecológica, incrementar el territorio nacional bajo protección hídrica de 18 152,13 a 284 000 hectáreas. Así como, en lo institucional, aumentar el índice de percepción de calidad de los servicios públicos de 6,10 a 8,00, como ejemplos de las 130 metas que el Ecuador se traza para los próximos años.

El Modelo Territorial de Oportunidades, en el marco de un proceso de planificación participativa, “[impulsa] la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible, basado en la libertad individual, la creación de oportunidades y el respeto a las instituciones democráticas, enfocado en la territorialización de la política pública” (Secretaría Nacional de Planificación [SNP], 2021, p. 32).



El PND, con una visión de largo plazo, que “sobrepasa el período gubernamental y reflexiona sobre el Ecuador hacia el 2030” (SNP, 2021, p. 18), vislumbra un país que supera la herencia de una década de autoritarismo y corrupción, así como la compleja realidad económica, social y sanitaria que deja el paso de la pandemia de la covid-19. Se espera que con la implementación del PND al 2030 el país presente escenarios como

La implementación de políticas públicas integrales para la lucha contra la corrupción evita la impunidad en el ámbito público y privado, y garantizan el buen uso de los recursos públicos, lo que promueve la eficiencia y la transparencia [...] La población accede a un servicio de salud de calidad en todo el territorio [...] La universalización del acceso a la educación en los niveles inicial, básico y bachillerato tiene resultados satisfactorios en evaluaciones nacionales e internacionales y ubican al Ecuador entre los mejores de la región (SNP, 2021, pp. 21 y 22).

Ante metas y escenarios tan auspiciosos para el futuro del país, ¿cómo dar seguimiento a la consecución de los objetivos estratégicos que integran el PND?, ¿cómo evaluar el impacto de la política pública formulada para concretar los escenarios futuros propuestos en el PND?

3. Líneas de acción

El propio PND integra propuestas, mecanismos y claves para fortalecer el seguimiento a la política pública y a las metas y objetivos del PND. En este marco, se precisa destacar la política del PND para “Impulsar el Gobierno Abierto que propicie la transparencia y el acceso de información oportuna y cercana a la ciudadanía”, incorporada al Objetivo 15: “Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción” del eje institucional, que además propone como meta “Incrementar de 20,45 % a 52,27 % la participación de entidades públicas en el proceso de Gobierno Abierto Ecuador”.



En 2018, Ecuador ingresó a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). La AGA se constituyó como una iniciativa presentada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2011, en la actualidad integra a más de 75 países y más de 75 jurisdicciones locales a escala global. La amplia expansión del modelo de Gobierno abierto (GA) en las democracias del mundo entero se cimienta en los principios que lo sustenta: transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana, junto con colaboración e innovación pública y ciudadana. La aparente novedad de la filosofía de GA se contrapone a la larga data desde la primera aparición del término, ligada a la expedición del *Freedom of Information Act*, durante mediados de la década de 1950 en Estados Unidos (Hofmann, 2015). Más de medio siglo después, se puede definir a GA como,

una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que –basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción– se constituye como un modo o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público. Como filosofía político administrativa, es pues diferenciable respecto de otras estrategias o filosofías político-administrativas existentes (Ozslak, 2015, p. 33).

El modelo burocrático es el que considera al Estado como el principal protagonista en el diseño, implementación y evaluación de la política pública, aquel modelo “diseñado desde la posguerra por los países desarrollados, aquel que generó una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, hacia finales de la década de 1970 entra en



una profunda crisis” (Paladines, 2021, p. 105). En el siglo ^{xxi} y más aún cuando ya se ha concluido su segunda década, es inconcebible que una política de Estado se genere de manera exclusiva detrás de un escritorio público, con la única visión de un funcionario o autoridad gubernamental. “Gobierno abierto supone cambios relevantes en las estructuras de los Estados (Administraciones públicas), en el modo de gestionar y gobernar y una reflexión atenta a la disposición (o no) de los ciudadanos a participar” (Ramírez y Güemes, 2012, p. 370); en el siglo ^{xxi} el ciudadano es el mandante, la razón de ser y el protagonista principal de la política pública.

a. Fortalecer el principio de colaboración e innovación pública y ciudadana para el seguimiento y monitoreo del PND

Ecuador se encuentra a puertas de iniciar el diseño de su segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA), con el ambicioso objetivo de avanzar hacia el Estado abierto, en el que además de la Administración pública central, todas las demás funciones del Estado y ámbitos de gobierno abran sus puertas para dialogar y tomar decisiones públicas de forma conjunta con la ciudadanía, su mandante. Este segundo PAGA, a modo de Estado abierto, se constituye en una oportunidad propicia para explotar al máximo los beneficios del pilar de GA de colaboración e innovación pública y ciudadana, que la Carta Iberoamericana de GA lo define como:

la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la co-creación de iniciativas y co-producción de nuevos servicios públicos. Ello supone, por un lado, el promover nuevos enfoques, metodologías y prácticas para potenciar y fortalecer la innovación al interior de las instituciones públicas y favorecer la colaboración con otros actores de la sociedad, el sector privado, las organizaciones del tercer sector, entre otros. Por otro lado, supone reconocer las

Este segundo PAGA, a modo de Estado abierto, se constituye en una oportunidad propicia para explotar al máximo los beneficios del pilar de GA de colaboración e innovación pública y ciudadana.



capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas, dejando atrás el enfoque de una ciudadanía receptora pasiva de acciones institucionales, para convertirse en protagonista y productora de sus propias soluciones (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2016, p. 7).

La Secretaría Nacional de Planificación (SNP) tiene en el PAGA 2 la opción de beneficiarse de la inteligencia colectiva, que organizaciones de la sociedad civil, universidades y demás colectivos aporten innovaciones públicas para el seguimiento de cada meta, lineamiento territorial, política y eje del PND.

La Secretaría Nacional de Planificación (SNP) tiene en el PAGA 2 la opción de beneficiarse de la inteligencia colectiva, que organizaciones de la sociedad civil, universidades y demás colectivos aporten innovaciones públicas para el seguimiento de cada meta, lineamiento territorial, política y eje del PND. La unión de esfuerzos, conocimientos e incluso aplicaciones tecnológicas, se constituyen en oportunidades para potenciar un monitoreo permanente, en vivo, de los resultados de la política pública y de los avances en el desarrollo del país.

b. El Observatorio de la Función Pública, una ventana para el seguimiento y monitoreo del PND

La experiencia del primer PAGA puede servir de referencia para impulsar esfuerzos conjuntos entre sectores público, privado y academia. El PAGA 2019-2022 (Gobierno Abierto Ecuador, 2020) alcanzó a cocrear diez compromisos, a los que la ciudadanía puede dar seguimiento permanente en su sitio web.² La Presidencia de la República, Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y el IAEN son proponentes y responsables del Compromiso n.º 9, denominado “Ciudadanización de la mejora de los trámites (simplificación)”, que a su vez incorpora el Hito 5, la creación de un observatorio ciudadano: el Observatorio de la Función Pública (OFP).

El reto del diseño e implementación del OFP ha sido realizado por el IAEN en clave de GA, con varios talleres de

² Accédase a <https://www.gobiernoabierto.ec>



cocreación, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, universidades, expertos y autoridades públicas, con el objetivo de que se constituya en una ventana para que la ciudadanía pueda dar seguimiento a las actividades y resultados de las instituciones públicas. Fruto del diseño participativo del OFP, este incorpora un eje denominado Prevención de la Corrupción, que tiene como fundamento y objetivo aportar en la aplicación del principio de rendición de cuentas en las instituciones de la Administración pública, principio definido en la Carta Iberoamericana de la siguiente manera:

Los Gobiernos iberoamericanos deberán propender al perfeccionamiento de mecanismos (sistemas) de rendición de cuentas que desarrollen no solo su dimensión horizontal, entendida como las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias gubernamentales, sino además, a sus dimensiones vertical, que supone el desarrollo y fortalecimiento de mecanismos para que la sociedad pueda exigir cuentas a sus representantes, y diagonal, que alude a la activa participación de los ciudadanos en actividades de control social de las instituciones públicas con miras a materializar su incidencia en la toma de decisiones y en la provisión de bienes y servicios públicos.

Los sistemas de rendición de cuentas estarán vinculados a la idea de la responsabilidad pública, que supone la capacidad de dar respuesta y dar cumplimiento del mandato público conferido en cualquier sistema democrático, empoderando con herramientas de seguimiento y fiscalización a la sociedad civil y a la ciudadanía en su conjunto (CLAD, 2016, p. 6).

La implementación del OFP es al mismo tiempo un reto para la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil, la academia y la institucionalidad pública. Por un lado, se demanda participación activa en el aprovechamiento de los datos e información, su reutilización y la generación de nuevos conocimientos; por otro, que la institucionalidad pública comparta su información, abra sus ventanas para que la



ciudadanía interactué informado en función del principio de transparencia, sobre el que la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto menciona:

La transparencia deberá orientar la relación de los Gobiernos y Administraciones públicas con los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos. La transparencia implicará dos ámbitos cruciales: el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puedan solicitar los ciudadanos, y también la obligación de los Gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que den cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación (CLAD, 2016, p. 6).

4. Propuestas de política pública

a. Seguimiento y Monitoreo del PND en el PAGA

El reto se hace evidente, el PAGA 2 puede incorporar un compromiso específico para que organizaciones de la sociedad civil, la academia y la SNP cocreen mecanismos de seguimiento de uno o varios componentes del PND. Cada uno de los ejes del PND brinda oportunidades de trabajo conjunto enfocado en el seguimiento de resultados e incluso evaluación de impactos. En clave de GA el seguimiento al PND abre puertas para la innovación pública.

b. OFP y un eje para el seguimiento y monitoreo del PND

Un reto para el OFP, IAEN y SNP está en la generación de convenios para compartir información para que la ciudadanía tenga a su disposición un lugar exclusivo para el seguimiento y monitoreo de el PNF en el OFP. El incorporar el eje de seguimiento al PND en el OFP, además, permitirá que la academia aporte con nuevos conocimientos tanto para el

El PAGA 2 puede incorporar un compromiso específico para que organizaciones de la sociedad civil, la academia y la SNP cocreen mecanismos de seguimiento de uno o varios componentes del PND.



seguimiento y monitoreo de la política pública, como para evaluar su impacto e, incluso, la rectificación de rumbos en favor del desarrollo nacional.

5. Referencias bibliográficas

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. CLAD.

Gobierno Abierto Ecuador (2020). *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2022*. Recuperado el 8 de marzo de 2022 de <https://www.gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2019/10/Plan-de-Accio%CC%81n-de-Gobierno-Abierto-Ecuador-2019-2022-VReprogrmado-F-espan%CC%83ol.pdf?x14074>

Hofmann, A. (2015). *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*. UNAM.

Ozslak, O. (2015). Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos. En A. Hofmann, *Gobierno abierto. El valor social de la información pública* (pp. 23-47). UNAM.

Paladines, C. (2021). El reto de la certificación de la calidad del servicio público en el Ecuador en el siglo XXI. En C. Paladines, e I. Jara, *Retos 2020: Gobierno abierto* (pp. 85-119). Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Ramírez, Á., y Güemes, M. C. (2012). Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en América Latina. En H. Cairo, A. Cabezas, T. Mallo, E. Campo y J. Carpio, *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, (pps. 369-384). Madrid: Trauma editorial.

Secretaría Nacional de Planificación [SNP] (2021). *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Secretaría Nacional de Planificación.

Incidencia de la política nacional de ordenamiento territorial (Estrategia Territorial Nacional) a escala sectorial y local

Fernanda Avellaneda ¹ y María José Montalvo²

1. Objetivos

- Subrayar la pertinencia de un adecuado proceso de planificación territorial para identificar necesidades y monitorear el cumplimiento de objetivos.
- Sugerir un procedimiento de planificación territorial que incluya la revisión o adecuación del marco legal para asegurar su impacto en los medianos y largo plazo.
- Mostrar la pertinencia de generar espacios en los que se intercambie información y sostener este intercambio en sistemas adecuados para nutrir estrategias de información relevantes.

2. Problematicación

Según el artículo 280 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento principal para orientar la planificación nacional, la formulación de políticas públicas, programas y proyectos públicos, ejecución de presupuesto e inversión pública. Para el sector público es de carácter

1 Ingeniera geógrafa y del medio ambiente, máster en Ordenamiento Territorial y SIG, subdirectora de Planificación Territorial del Gobierno Provincial de Imbabura e integrante de la Asociación Geográfica del Ecuador..

2 Ingeniera geógrafa y de medio ambiente, máster en Gestión Ambiental. Consultora independiente en desarrollo territorial, gestión de riesgos, ambiente, SIG.



obligatorio, mientras que para los demás es indicativo. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), en su artículo 10, señala que para operativizar lo dispuesto en el PND se debe contar con la Estrategia Territorial Nacional (ETN) como un instrumento complementario, que incluya “procedimientos de coordinación y armonización para facilitar la articulación de la planificación territorial entre el nivel nacional y el local (gobiernos autónomos descentralizados)” (COPFP, 2010, art. 10).

Esto se complementa con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Lootugs), que establece en el artículo 36.1 que las determinaciones de la ETN tienen carácter obligatorio y vinculante para los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. En lo conceptual, la ETN

comprende los criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, los asentamientos humanos, las actividades económicas, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio natural y cultural, sobre la base de los objetivos y políticas nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo. La Estrategia contendrá lineamientos de política específicos para zonas de frontera, la Amazonía, el régimen especial de Galápagos y el territorio marino costero, sin detrimento de su carácter nacional (Lootugs, art. 36.1).

A pesar de los esfuerzos generados tanto a nivel técnico como normativo, por implementar en el país una política nacional de ordenamiento territorial que plantee normas claras para los procesos de planificación local y sectorial, la realidad evidencia que la ETN tiene poca o nula incidencia. Este problema se origina por diversas causas:

- Su proceso de construcción no debería ser simultáneo con el Plan Nacional de Desarrollo, sino que, en la lógica de un proceso secuencial y de retroalimentación, debería proporcionar al nivel nacional/sectorial/local un diagnóstico



actualizado, permanente y dinámico de la situación territorial y, a partir de esa radiografía territorial, proponer nuevas políticas públicas o ajustes a las ya existentes. A partir de la situación actual y las políticas propuestas, la ETN debe tener un segundo momento, en el que se generen modelos territoriales para brindar alternativas en la toma de decisiones y ejecución de programas y proyectos. Por último, debería tener un tercer momento, en el que se pueda hacer un seguimiento y evaluación mediante indicadores territoriales.

- Si bien su concepción es clara, la falta de conocimiento de las dinámicas territoriales desde los equipos técnicos encargados de su construcción es determinante en la poca incidencia que tiene en lo local. Al ser un instrumento de planificación del territorio, debe cumplir con ciertos parámetros técnico/científicos, sin perder su capacidad de mostrar una realidad a partir de modelos y escenarios de fácil aplicación en lo local.
- A esto se suma que en los últimos cuatro procesos de planificación nacional (cada uno de ellos producto de un nuevo Gobierno: 2009-2013, 2013-2017, 2017-2021, 2021-2025) (Senplades, 2009, 2013, 2017; SNP, 2021), su concepción, metodología de elaboración, criterios y directrices han cambiado de forma constante: de una propuesta macro de intervenciones sectoriales (2009-2013), al análisis de paisajes tanto en la versión del 2013-2017 y 2017-2021, que incluían lineamientos territoriales, con localización aproximada (2013) e indicadores territoriales (2017). En la última versión se proponen varios lineamientos territoriales, reorganizados en directrices diferentes, obviando los indicadores territoriales. Esto obliga a repensar la política territorial desde cero cada cuatro años, en lugar de establecer un proceso sostenido en el largo plazo y su influencia a escala nacional/sectorial y local.
- Otro problema que se evidencia en la implementación de la ETN a escala local, es decir, en los procesos de planificación de los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y regímenes especiales es que no queda claro cómo debe ser

A partir de la situación actual y las políticas propuestas, la ETN debe tener un segundo momento, en el que se generen modelos territoriales para brindar alternativas en la toma de decisiones y ejecución de programas y proyectos.



implementada, cuáles son los mecanismos de articulación y coordinación, más allá de simples alineaciones en papel.

Según lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida” (SNP, 2017), la ETN busca una armónica coordinación entre la planificación nacional y subnacional por medio de la gobernanza multinivel y la implementación de mecanismos efectivos, participativos y permanentes de seguimiento, evaluación, rendición de cuentas. Esta concepción se mantiene en el Plan Nacional de Desarrollo vigente “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”, al interpretar que la ETN define prelación de los otros instrumentos de planificación, gestión y ordenamiento del territorio (incluyendo planificación marino-costera, amazónica y de Galápagos), además de ofrecer directrices para una eficiente territorialización de la política pública, respetando las decisiones individuales.

Para alcanzar este objetivo, en el proceso falta una estrecha relación con los niveles locales para completar los procesos secuenciales y de retroalimentación, para ajustar la radiografía territorial de manera permanente y considerar también las intervenciones locales en la definición de modelos territoriales, para complementar la toma de decisiones. Se maneja a la ETN como un instrumento teórico, de muy difícil aplicación en la realidad, y se olvidan los procesos de construcción colectiva en los que desde el Gobierno central se plantean las políticas de interés nacional, pero desde los Gobiernos locales se matizan dichas políticas en función de su realidad, características y vocaciones de cada territorio.

3. Lineamientos de acción

Debido a la naturaleza diversa de los problemas en la aplicación de la política nacional de ordenamiento territorial (ETN), se presentan a continuación unas posibles líneas de acción desde tres ejes principales:



a. Desde la institucionalidad interna

La ley estipula que la Secretaría Nacional de Planificación es la institución competente y responsable de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y, por ende, de instrumentos como la Estrategia Territorial Nacional. Cada nuevo Gobierno actualiza los instrumentos de planificación y esto acusa una falta de una visión del territorio en el largo plazo; esto dificulta, en primer lugar, la definición e interpretación de las dinámicas del territorio; entendiendo que el territorio, desde una concepción social, como han citado varios autores (Pecqueur, 2009, p. 56), no es solo un espacio definido por límites, sino más bien la interacción o apropiación de los actores que habitan ese espacio de sus recursos, actividades, relaciones, etc. En segundo lugar, desde una mirada técnica, la variabilidad en las formas o metodologías aplicadas para su construcción entorpece un proceso de seguimiento y evaluación de los resultados buscados. Como se mencionó, las cuatro versiones de ETN que se han presentado hasta ahora, a pesar de tener algunas similitudes, no permiten tener una lectura continua del territorio en el largo plazo y proponen líneas de acción muy distintas unas de otras.

Durante los procesos de actualización de la ETN, suelen activarse varios espacios como reuniones, talleres, foros, entre otros, para la generación de insumos y aportes con varios actores, pero luego de su aprobación no se reactivan estos espacios sino hasta los siguientes cuatro años, en los que por ley requiere ser actualizada. Siendo así, se puede pensar que una opción es definir que la construcción de la política nacional de ordenamiento territorial debe ser un proceso dinámico, de construcción constante, de participación y encuentro entre actores: comunidades, barrios, ciudades, instituciones públicas y privadas, proceso en el que se aporte desde cada necesidad, pero sobre todo desde cada conocimiento, en el que, guiados por una política nacional, por unas prioridades a largo plazo, se construya un

[Definir] que la construcción de la política nacional de ordenamiento territorial debe ser un proceso dinámico, de participación y encuentro entre actores: comunidades, barrios, ciudades, instituciones públicas y privadas; proceso en el que se aporte desde cada necesidad y desde cada conocimiento.



instrumento “desde los actores y lo local” y no solo desde el equipo técnico designado para tal labor.

Esto puede permitir tener mayor articulación y acercamiento con actores sectoriales y locales, que con sus proyectos de inversión e intervenciones van modificando el modelo territorial. La entidad rectora de la planificación nacional también es responsable de generar la visión de largo plazo, con ejercicios prospectivos. Es fundamental enlazar este proceso con la construcción de la ETN, considerando el segundo momento que se planteó en la problemática, es decir, que genere modelos territoriales deseados para la orientación a los tomadores de decisiones. Esto permitirá definir con claridad las prioridades en cuanto a temas ambientales, económicos, productivos, sociales y, en función de estos, seleccionar la forma de construir la política nacional de largo plazo, con los matices, cambios, variaciones necesarias ocasionadas por la dinámica propia del territorio y realizar la muy necesitada evaluación de los impactos y beneficios alcanzados.

b. Desde el marco normativo vigente (técnico y legal)

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su reglamento, así como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, establecen el proceso de formulación y actualización de los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, entre estos, la Estrategia Territorial Nacional (ETN). Es importante hacer este análisis, ya que al existir varios instrumentos que se actualizan en el mismo período y de los que no está clara la forma de articulación y complementariedad, en lugar de facilitar su comprensión e implementación, dificultan la gestión a los diversos actores. Mirar la aplicabilidad de la normativa desde la parte instrumental es necesario para realizar los ajustes que se requieran y así garantizar su efectividad.



En el aspecto instrumental, la ETN no puede mantenerse como un instrumento puntual; es decir, que se elabora en un período determinado, tal como lo establece la legislación vigente, sino que debe ser concebida como un proceso transversal. Es decir, que los equipos técnicos a su cargo en la entidad rectora de la planificación deben generar un proceso permanente de trabajo sobre este instrumento, para mantener actualizada la información que permita ajustar el modelo territorial actual como insumo para las políticas públicas, así como el modelo territorial deseado y la visión a largo plazo.

La ETN, como política nacional de ordenamiento territorial, es un proceso complejo que debe realizarse en fases o etapas. Desde el ámbito de Gobierno, un diagnóstico de la realidad del sistema territorial del país que sirva de base para los análisis a escala local y la definición de estas intervenciones de carácter macro (proyectos estratégicos nacionales, proyectos emblemáticos), modificarán la dinámica del territorio. Por lo anterior, estas dinámicas deben ser acogidas y gestionadas desde lo local también y definir políticas territoriales para cada nivel de gobierno y para cada sector. Solo este proceso enmendará desigualdades en el diagnóstico y permitirá aprovechar de manera sustentable la vocación de cada porción del territorio nacional.

Por último, (siendo uno de los aspectos que en la actualidad se dificultan en extremo con la ETN), está la etapa de implementación de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto ocasionado por las políticas territoriales. La ETN del período 2017-2021 definió tres indicadores territoriales que buscaban plantear una primera forma de evaluar el impacto de las políticas territoriales mediante los siguientes índices: prosperidad de ciudades, capacidad operativa promedio de los GAD provinciales y municipales, servicios públicos disponibles en el nivel de Distritos Administrativos de Planificación. Al ser elementos de medición, se trabajó en mesas de trabajo con ministerios,



representantes de los Gobiernos locales, el INEC, etc., para que sean medibles, comparables en el tiempo y replicables. En la ETN actual (2022-2025) este sistema de medición se desvanece de nuevo, llegando solo a plantear lineamientos de política.

Retomar el ejercicio de la definición de indicadores y metas territoriales permitirá, en mediano o largo plazo, evidenciar si se obtienen los resultados y beneficios buscados. Se busca consolidar a futuro una cultura institucional respecto de la importancia de la gestión de información en el ámbito territorial, la rendición de cuentas, así como interpretar los resultados para una mejor formulación y ejecución de políticas públicas en los diferentes niveles de gobierno.

c. Desde la gobernanza o articulación multinivel

Todo proceso de construcción conjunta entre actores diversos tiene mejores resultados en el momento en que se implementa o ejecuta lo planificado. En este sentido, si uno de los fines de la ETN es proveer a los Gobiernos locales y sectores de políticas, lineamientos y directrices para gestionar de manera adecuada el territorio, el trabajo articulado debería ser el camino.

Si se plantea un proceso permanente de construcción de la ETN, la implementación de mecanismos como observatorios, mesas técnicas territoriales, equipos técnicos multidisciplinarios, multiactor y multinivel podría facilitar dicho proceso. Estos espacios deberían contar con la participación de representantes de las instituciones del Gobierno central, de los gremios de los GAD (Congope, AME, Conagopare), la academia, representantes del sector privado, las organizaciones de cooperación en una escala nacional y su réplica, en la escala local, debería incluir actores como los gobiernos locales, instancias desconcentradas sectoriales, representantes de pueblos y nacionalidades, personas delegadas de grupos de atención prioritaria de cada territorio y demás



actores que de acuerdo con las características del territorio deban participar. Conformar así un sistema de articulación territorial permanente es el reto.

Para superar las dificultades de formular este tipo sistema es recomendable revisar experiencias exitosas sobre construcción participativa de políticas. El beneficio de implementar este tipo de mecanismos es mucho mayor que los costos de su implementación.

4. Propuestas de política

Las siguientes líneas o propuestas de política basadas en los lineamientos de acción propuestos apuntan a fortalecer el proceso de construcción de la ETN de manera integral.

a. Institucionalidad interna

- Incorporar o diseñar como parte de la estructura interna de la Secretaría Nacional de Planificación un proceso institucional que permita trabajar de manera permanente la elaboración/actualización de la ETN. La coordinación o articulación entre las distintas instancias al interior de la institución no puede estar sujeta a las modificaciones periódicas impuestas por los cambios de autoridad, debe ser un proceso institucional normado y sustentado.
- En el mismo sentido, el fortalecimiento de las capacidades técnicas para la comprensión del enfoque territorial, su importancia e incidencia a nivel sectorial y local es fundamental. La Secretaría Nacional de Planificación es una de las instituciones en el país que tiene un alto nivel de desconcentración, cuenta con equipos técnicos en ocho zonas (territorios de planificación), esta característica debe ser aprovechada para identificar y definir las dinámicas del territorio a nivel local o, encabezar el proceso continuo de trabajo con los actores propios de cada territorio.

La coordinación o articulación entre las distintas instancias al interior de la institución no puede estar sujeta a las modificaciones periódicas impuestas por los cambios de autoridad, debe ser un proceso institucional normado y sustentado.



b. Marco normativo vigente (legal o técnico)

- Formular resoluciones en el marco del Consejo Nacional de Planificación, que clarifiquen las disposiciones legales respecto de los instrumentos de planificación territorial, para facilitar su comprensión, articulación, complementariedad e implementación.
- Revisión del marco normativo, códigos, leyes, reglamentos para definir los cambios necesarios que deben incluirse con el fin de reglamentar de manera clara cuál debe ser el proceso de construcción de la Estrategia Territorial Nacional. Si bien, estas modificaciones a los instrumentos legales no son un procedimiento fácil y requieren de un fuerte trabajo que debe ser llevado a cabo por las instituciones pertinentes para este tipo de procesos, su inclusión es fundamental para generar impactos en el largo plazo.
- Incluir, como parte del Sistema Nacional de Información, el expediente de la ETN que contemple información histórica sobre sus versiones anteriores, documentos metodológicos y técnicos, cartografía de soporte y modelos territoriales. Incluir información sobre procesos participativos, de construcción y retroalimentación colectiva y permanente, así como los resultados de los indicadores territoriales.
- Fortalecer el Sistema Nacional de Información y las entidades generadoras de información para facilitar la disponibilidad e intercambio de información actualizada y en diferentes escalas.
- Promover la definición de indicadores territoriales y la permanente generación de información que los sustente, para generar alertas oportunas y orientaciones para los tomadores de decisión.

c. Gobernanza o articulación multinivel

- Generar espacios permanentes de discusión, aporte y análisis para retroalimentación de la ETN y otros instrumentos territoriales definidos en la legislación vigente, considerando no solo actores del nivel nacional, sino a escala local



(GAD e instancias desconcentradas). Esto como insumos para fortalecer la gobernanza y la rendición de cuentas.

- Desarrollar un proceso de sensibilización sobre la importancia, utilidad y beneficios que implica la gestión de información (territorial) tanto a escala nacional/sectorial como local.
- Impulsar la implementación de los sistemas de información local en los GAD, como una herramienta para el relacionamiento con otros actores y la ciudadanía, esto puede facilitar el intercambio de información para los procesos de constante ajuste de la Estrategia Territorial Nacional. Esta iniciativa tiene un avance considerable; ya que desde 2008 se ha trabajado en la consolidación de los sistemas locales de información como proveedores de datos para la planificación, reduciendo así la dependencia hacia las fuentes nacionales de información en los procesos de planificación. Este impulso para que los Gobiernos locales sigan trabajando, mejorando, desarrollando sus sistemas de información, tendrá mejores resultados siempre que el Sistema Nacional de Información vuelva fortalecerse y, como país, se apunte hacia la consolidación de una infraestructura de datos espaciales.

5. Referencias bibliográficas

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449. Estado: reformado.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas [CO-PFP] (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de octubre de 2010. Última modificación: 19 de abril de 2021. Estado: Reformado.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo [Lootugs] (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Registro Oficial Suplemento 790 de 5 de julio. Última modificación: 24 de julio de 2020. Estado: rreformado.



- Pecqueur, B. (2009). A guinada territorial da economia global. *Política & Sociedade*, 8(14), pp. 79-106.
- Secretaría Nacional de Planificación [SNP] (2021). *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Secretaría Nacional de Planificación.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2009). *Plan Nacional de Desarrollo “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”*. Senplades.
- (2013). *Plan Nacional de Desarrollo “Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017”*. Senplades.
- (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Plan Toda una Vida”*. Senplades.

El desafío de la operativización de la visión de largo plazo

Fernando Barragán Ochoa y Adriana Delgado García¹

1. Objetivo

- Definir lineamientos que permitan operativizar la visión de largo plazo en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

2. Problematicación

La pluritemporalidad es uno de los grandes desafíos de la planificación. En efecto, mientras se construye una visión de largo plazo (VLP), (ajustada al 2030 en el Plan de Creación de Oportunidades), las políticas, estrategias y metas se vinculan solo con la temporalidad del período de gobierno: 2021-2025. En este contexto es necesario plantear políticas y estrategias que permitan operativizar la VLP en el marco del funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP).

Esta reflexión parte del análisis del rol de la VLP en el Plan Nacional de Desarrollo y cuya contextualización se encuentra en el marco del funcionamiento del SNDPP. En el presente análisis se identifican las problemáticas y dificultades de articulación entre las diversas herramientas de planificación, frente a las cuales se plantean cuatro lineamientos de acción que decantan en tres propuestas de política pública.

¹ Docentes de la Escuela de Prospectiva Estratégica del IAEN.



a. Desarticulación entre la VLP y las herramientas de planificación

La planificación del desarrollo es uno de los requerimientos fundamentales para la gestión pública, aún más en tiempos volátiles, inciertos, complejos y ambiguos. Así también lo establece la Constitución y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). En estos marcos normativos se subraya una dinámica integral de la planificación mediante la creación de un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y se fundamenta en la importancia de contar con un Plan Nacional de Desarrollo como herramienta operativa de la planificación. Esta herramienta, según la Norma Técnica del SNDPP, debe incluir una visión de largo plazo, entendida como “la descripción del escenario deseado definido en las Políticas de Largo Plazo y de la contribución que el Gobierno realizará en el período de cuatro años”.

Desde el ámbito normativo se han generado importantes avances que permiten contar con una perspectiva a largo plazo que brinde sentido a la planificación de corto y mediano plazo. Sin embargo, más allá de su presencia en el PND, el rol y la incidencia de la VLP sobre la planificación, gestión y toma de decisiones a escala nacional todavía es insuficiente para marcar un direccionamiento que sobrepase visiones cortoplacistas. Esta problemática se expresa, sin duda, por un desafío intrínseco en la construcción de visiones de largo plazo en ámbitos nacionales en los que se expresan límites en las competencias para integrar al futuro en la toma de decisiones actuales, pero también dificultades para monitorear los impactos de los cambios globales en las dinámicas nacionales y regionales y la desarticulación entre actores e instrumentos del SNDPP.

En dicho marco, el presente documento plantea lineamientos de acción y propuestas de política pública que posibiliten avanzar en la construcción de alternativas que

Esta herramienta, según la Norma Técnica del SNDPP, debe incluir una visión de largo plazo, entendida como “la descripción del escenario deseado definido en las Políticas de Largo Plazo y de la contribución que el Gobierno realizará en el período de cuatro años”.



permitan, mediante la ejecución del PND, sobrepasar enfoques cortoplacistas y potencien visiones de desarrollo de largo plazo. En tal sentido, se busca potenciar un “ecosistema” de planificación de largo plazo que operativice la VLP no solo en el PND sino también en la gestión integral del SNDPP.

3. Lineamientos de acción

a. Alfabetización de estudios de futuro

El futuro, entendido como un tiempo venidero, es utilizado como concepto clave en la prospectiva desde una mirada plural y potencial. En este contexto, se plantea la necesidad de transversalizar la alfabetización de los futuros, lo que implica fortalecer competencias que permitan operativizar una comprensión de la diversidad de futuros posibles o, dicho de otra manera, fortalecer lo que, de acuerdo con Martínez *et al.* (2021), se conoce como una dimensión proyectiva de las competencias del siglo *xxi*. Dicha dimensión propicia la concientización de habitar entornos complejos y cambiantes y se expresa en actitudes que favorecen una adquisición permanente de conocimiento para generar respuestas anticipadas y resolver problemas a partir de tecnologías innovadoras.

La alfabetización de los estudios de futuro puede ser aplicada en ámbitos individuales, pero también potenciar una mirada sistémica que permita a las instituciones públicas y a la sociedad en general fortalecer sus capacidades para incluir el futuro y, de manera específica, la VLP en sus decisiones y en sus herramientas de planificación y gestión. En efecto, la operativización de la VLP en el SNDPP depende de la existencia de especialistas “alfabetizados en el futuro” que estén en la capacidad de incidir en los procesos de planificación y toma de decisiones en las instituciones sectoriales y en los niveles territoriales. De esta manera, se potencia la articulación de la diversidad de insumos y componentes del SNDPP con una mirada de largo plazo expresada en la VLP.



Tal lineamiento de acción debe articular diversas estrategias, tanto para la consolidación de las formaciones de especialistas en estudios de futuro a nivel de posgrados, así como un ejercicio de transversalización de conocimientos básicos sobre prospectiva estratégica en diversas formaciones profesionales y de especialización que potencien la construcción de insumos de planificación de largo plazo articulados con la VLP. A nivel más amplio, mientras la sociedad tenga una mayor capacidad de reflexionar sobre el futuro, se potencian sus capacidades para sobrepasar miradas cortoplacistas y se establecen acuerdos de largo aliento basados en la concertación de diversos actores.

b. Articulación de la VLP con las políticas de largo plazo en la planificación estratégica sectorial

La VLP, como insumo de planificación para el largo plazo, debe articularse con la construcción de las políticas de largo plazo. Estas son definidas en la Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa como las “políticas de Estado establecidas sobre la base de un gran acuerdo nacional y la construcción de un proyecto común de futuro, fundamentadas en los deberes constitucionales y en los compromisos internacionales de largo plazo”.

En ese contexto, la VLP puede constituirse en el insumo básico para afrontar el desafío de la construcción de las políticas de largo plazo. La Secretaría de Planificación Nacional (SNP) requiere coordinar procesos participativos que, con base en la aplicación de herramientas y técnicas de los estudios de futuro, permitan proponer políticas con horizontes temporales de al menos dos décadas, de acuerdo con lo estipulado por la Norma Técnica del SNPP. En este sentido, la VLP no es solo un producto de la reflexión prospectiva en la construcción del PND, sino también un insumo para la construcción de las políticas de largo plazo, uno de los principales desafíos para la planificación prospectiva en el país. Este tipo de políticas se caracterizan por



potenciar una visión de largo plazo que permite enfrentar con un claro objetivo las diversas vicisitudes e incertidumbres en el devenir temporal de las sociedades. Así también, faculta contar con un marco de referencia claro que potencie evaluaciones estructurales de los grandes cambios y de las coyunturas, como se profundiza en el siguiente lineamiento de acción.

c. Análisis de las macrotendencias

¿Cuál es la relación entre las megatendencias mundiales y la dinámica local? Es un tema fundamental que exige una evaluación profunda de las fuerzas del pasado que han influido en el presente y se proyectan en el futuro. Mojica y López (2015) definieron las megatendencias como “macro-tendencias globales que abarcan la totalidad del planeta o bien una gran parte de él”. Es posible entender la manera en la que estos cambios globales podrían modelarse en escenarios territoriales, en función de las condiciones reales en varios niveles de gestión del Estado, utilizando la visión a largo plazo.

La incorporación de las macrotendencias es fundamental si se desea conseguir una transformación a largo plazo que trascienda los límites geográficos y los subsistemas sociales (políticos, económicos y sociales), y que pueda aplicarse en casi cualquier ámbito de acción gubernamental. Además, tiene impacto en diversos actores (en todos los niveles del Gobierno, en la academia y en la sociedad civil) que desarrollan interacciones directas o indirectas con las tendencias en cuestión.

En el momento en que ocurran nuevos patrones en las tendencias con implicaciones a largo plazo, es esencial reconocerlos y establecer cuál podría ser la vía estratégica a seguir. Estos patrones no siempre son el resultado de una explicación causa-efecto, sino que también pueden surgir como resultado de la incorporación de nuevos enfoques,

*[Las
macro-tendencias
son
fundamentales
para] una
transformación
a largo plazo
que trascienda
los límites
geográficos, los
subsistemas
sociales y que
pueda aplicarse
a cualquier
ámbito de acción
gubernamental.*



actores y comportamientos en la sociedad. Estos puntos de partida se incluyen en la visión a largo plazo para servir de base para el Plan Nacional de Desarrollo.

d. Articular la VLP con la descarbonización

La macrotendencia del cambio climático ha dado lugar al desarrollo de un instrumento internacional para la acción colectiva contra el mismo que pueda adaptarse a las necesidades específicas de cada país. Entre los ejemplos más exitosos de este tipo de iniciativa está el método de Vías de Descarbonización Profunda (DDP), que propone transformar en lo físico y económico la forma de producción energética, lo que permite desarrollar estrategias que se consideran de alta prioridad en el proceso de desarrollo. En dicho caso, se tienen en cuenta técnicas fuertes, fiables y transparentes, en concordancia de las políticas, necesidades y capacidades a largo plazo nacionales.

La visión a largo plazo, al ser un instrumento de planificación de período extendido, incorpora estas acciones colectivas de descarbonización para gestionar las alternativas de transformación del territorio con el involucramiento y participación de todos los actores sociales.

Se da a entender, en el momento en que se habla de DDP, que se está refiriendo a la “descarbonización” como la acción principal para la mitigación del cambio climático. En vista de que responde a la creciente preocupación de los líderes económicos mundiales tanto por la extracción y transformación de las fuentes de energía primaria como por el impacto de la combustión de combustibles fósiles, responsable de la gran mayoría de las emisiones de gases de efecto invernadero y es la principal fuente de CO₂ producido por los seres humanos, los países deben repensar sus modelos económicos, políticos y sociales si quieren lograr un desarrollo sostenible y buscar opciones de desarrollo amigables con el medioambiente.

La visión a largo plazo, al ser un instrumento de planificación de período extendido, incorpora estas acciones colectivas de descarbonización para gestionar las alternativas de transformación del territorio con el involucramiento y participación de todos los actores sociales. En efecto, en dicha



línea se plantean alianzas para implementar estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático en un marco de fortalecimiento de la resiliencia del territorio, principios y objetivos articulados de manera clara, con una visión de descarbonización de las dinámicas socioterritoriales.

4. Propuestas de política

a. Observatorio de macrotendencias

Es necesario establecer un observatorio que integre las macrotendencias y su influencia en la formulación de políticas en los distintos niveles de diseño de políticas públicas (micropolítica, mesopolítica y macropolítica) para estructurar un análisis de largo plazo que jugará un papel crítico en el proceso de planificación estatal en los próximos años, articulada con la VLP.

El observatorio sirve de base para la construcción de un futuro deseado. Medina *et al.* (2014) señalan que este desafío debe partir de una visión estructurada que tenga en cuenta las macrotendencias y su relación con las lógicas nacionales, en tanto que involucre a una diversa gama de actores en el proceso de cocreación de imágenes futuras, lo cual conducirá a una transformación estructural capaz de lograr un alto nivel de innovación y, al mismo tiempo, que permita orientar las acciones colectivas mediante las acciones de gobierno.

b. Transversalización de la formación en estudios de futuro en la educación superior

La academia se convierte en un actor indispensable para que una visión de largo plazo se concrete y sea posible a nivel del Estado, lo que permite identificar opciones estratégicas relevantes, coherentes y creíbles para el futuro. Para facilitar la formación de estas visiones, los programas de especialización de cuarto nivel deben ser orientados a



la construcción de dichas visiones, promoviendo la vigilancia tecnológica y el consenso entre los distintos actores implicados.

Para garantizar una consolidación adecuada de esta formación académica, es necesario profundizar en la oferta actual, al tiempo que se promueva el desarrollo de nuevos programas académicos, que permitan reforzar la operativización de la planificación nacional por medio de la toma de decisiones con incidencia en una perspectiva a largo plazo. En paralelo a esto, es fundamental ampliar la oferta académica para incluir temas que sean tanto actuales como futuros, como la gestión territorial del cambio climático y la descarbonización; junto con una perspectiva de seguridad amplia y completa que incluya la gestión de riesgos.

c. Alineación de la planificación sectorial con la guía metodológica de ejercicios de futuro

Una vez que se cuenta con la VLP es importante que, como propuesta concreta de política pública, se avance hacia una coordinación interinstitucional. Esto significa que la visión de largo plazo articule los diversos ejercicios sectoriales de planificación de largo plazo. En efecto, en los últimos años, si bien los ejercicios de planificación de largo plazo siguen siendo puntuales, hemos asistido a la construcción de diversos ejercicios con estas características. Sin ánimo de exhaustividad, se menciona por ejemplo al Plan Nacional de Recursos Hídricos, la Agenda de Educación Superior, el Plan Nacional de Seguridad Integral, así como diversos procesos que en la actualidad están en fases iniciales o en desarrollo.



5. Referencias bibliográficas

- Martínez, M., Sádaba, C., y Serrano, J. (2021). Metamarco de la alfabetización digital: análisis comparado de marcos de competencias del siglo XXI. *Revista Latina De Comunicación Social*, (79), pp. 76-110. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2021-1508>
- Medina, J., Becerra, S., y Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Cepal.
- Mojica, F., y López F. (2015). *¿Hacia dónde va el mundo?: perspectiva, megatendencias y escenarios latinoamericanos*. El Viejo Topo.

Transdisciplina y prospectiva estratégica: aportes de la academia al Plan Nacional de Desarrollo

Hernán Moreano¹ y María Fernanda Noboa²

1. Objetivo

- Evidenciar el valor de la investigación transdisciplinaria y la prospectiva estratégica como factor de gestión del conocimiento de alto valor agregado para la transformación social y creación de oportunidades.
- Reflexionar en torno a la innovación investigativa al servicio del desarrollo en situaciones de elevada incertidumbre y cambio.
- Proponer algunas rutas estratégicas para consolidar la ecuación investigación/transformación social/futuros deseados.

2. Problematicación

a. Modelos relevantes de investigación

Más allá de la racionalidad científica, se abren paso nuevas modalidades para la producción de conocimiento (Sotolongo y Delgado, 2006). El estudio de problemáticas complejas ancladas en entornos caóticos, azarosos, emergentes y disruptivos va de la mano de la exigencia de la construcción de un nuevo modelo civilizatorio, del diseño de rutas estratégicas adecuadas para lograrlo y de un esquema que sustente este proceso. Investigadores, expertos y académicos asumen compromisos y dirigen esfuerzos hacia una comprensión sistémica y

1 Docente de la Escuela de Prospectiva Estratégica.

2 Decana de la Escuela de Prospectiva Estratégica.



flexible entre pasado/presente/futuro que sirva de insumo no solo para la anticipación sino para la creación de alternativas concretas al desarrollo de la sociedad y la construcción de nuevas imágenes de futuro.

Este documento tiene por propósito mostrar cómo se involucra la universidad con la sociedad y desentrañar las complejas relaciones entre ciencia y sociedad, en busca un diálogo más activo, en relación con la orientación de la planificación actual desde el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, como documento rector de la conducción del Estado, considerado como el conjunto de las directrices para “generar este ambiente propicio para el progreso en libertad” (Secretaría Nacional de Planificación, 2021), por lo que se requiere tanto de un soporte de la academia para guías claras de su ejecución en el cumplimiento de objetivos, metas e indicadores o potenciales ajustes, como de un fundamento para la construcción de dinámicas participativas entre los diversos actores vinculados y los ejes principales que sostienen al plan: económico, social, seguridad integral, transición ecológica, institucional.

b. El aporte de las nuevas condiciones de la investigación a la seguridad

En materia de seguridad, que se constituye en uno de los elementos de prioridad de la actual gestión gubernamental y estratégico para el país, la academia puede brindar insumos de conocimiento de alto valor agregado; como prácticas problematizadoras y diseño de estrategias de anticipación y alertas tempranas a los tomadores de decisiones. La comprensión de las problemáticas multisistémicas de la seguridad parte de un entrelazamiento de los factores emergentes y disruptivos de la seguridad; implica un entrelazamiento práctico de múltiples puntos de vista que permitan el diseño de las mejores rutas de acción en activos procesos de gobernanza colaborativa. Esa colaboración es más necesaria frente a una, en términos comparativos, paulatina



degradación del poder estatal y el ascenso del dominio criminal y que, junto con la corrupción y débil conducción democrática, exacerban las problemáticas de la inseguridad.

c. La seguridad líquida no es una utopía

Uno de los puntos de la discordia que genera el pensamiento de la seguridad en el país es que las definiciones y conceptos de los que se parte son confusos. Desde el denominado inicio de la institucionalización de la seguridad en Ecuador, que respondió a un evento coyuntural (el bombardeo a Angostura en marzo de 2008) el camino recorrido es extenso, azaroso, disruptivo y poco claro. Así se lo evidencian los textos de los Planes Nacionales de Seguridad Integral (2009, 2011, 2014, 2018). . Esto ha sido el resultado de la contradicción entre marcos conceptuales, legales y procedimentales, las mismas lógicas misionales de los operadores de la seguridad y también una distorsionada comprensión de los nuevos entornos y contextos de amenazas, riesgos y oportunidades para la conducción de la seguridad por parte del jefe de Estado y de los diferentes niveles de gobierno, casi siempre por un desencuentro entre los tiempos que se exigen para la resolución de las problemáticas complejas (y emergentes) de la seguridad y el necesario engranaje con los tiempos políticos.

Se puede decir que la realidad ha rebasado a los aparatos conceptuales y metodológicos para la comprensión por parte de expertos, académicos y tomadores de decisión; por tanto, es una responsabilidad no solo por parte del Estado, sino de instituciones y actores ligados a la construcción de políticas públicas el contribuir a la legitimidad de la gobernabilidad, al fortalecimiento del ejercicio de participación ciudadana y a la recuperación de la confianza en las instituciones públicas que se supone que son las llamadas a precautelar la seguridad de la ciudadanía como derecho.

Este camino no se ha constituido en aprendizaje inteligente, sino en retroceso en muchos de los procesos que aparecen disociados, fragmentados, poco cohesionados entre instituciones y actores vinculados con la seguridad integral.



Una mirada más amplia de la seguridad contribuirá a una planificación más flexible; implica repensar lo estratégico en términos de innovación en un mundo interconectado de decisiones, acciones, efectos multinivel y multiactor. Para ello, el cúmulo de conocimiento de saberes que antecedieron a una nueva planificación son contingentes y están contextualizados; por esto proveen de conocimiento valioso y sostenible de base para redireccionar, ajustar o cambiar de rumbo, y sin dejar de pisar en el suelo crear imágenes de futuro adecuadas para la conducción de la seguridad en sus diversas dimensiones. A partir de esto se derivará en la priorización de decisiones respecto de su institucionalización, de la construcción colectiva de un sistema de seguridad que sea capaz de diseñar alertas tempranas, proveer de conocimiento de alto valor de manera anticipada y continua, para la toma de decisiones en el manejo frente a las contingencias, a la activación de amenazas y factores de riesgo y también hacia la posibilidad de detectar oportunidades estratégicas para el desarrollo del país.

3. Lineamientos de acción

La discusión anterior deriva en interrogantes clave: ¿qué es necesario cambiar en el paradigma tradicional de la prospectiva estratégica y sus prácticas para poder comprender y actuar de forma anticipada?, ¿corresponde a las entidades públicas del Estado hacerse cargo de la definición de amenazas y consecuentes líneas de acción proactivas y anticipatorias?

Lejos de intentar responder de manera definitiva tales interrogantes, sí es preciso tomar en cuenta dos elementos. El primero tiene que ver con las orientaciones teórico-conceptuales de la prospectiva estratégica y sus métodos para el mundo contemporáneo. Es imposible pensar el actual mundo complejo de las amenazas mediante paradigmas tradicionales, sus procesos y tipos de productos. Por medio de una comprensión cabal de sus determinaciones



histórico-culturales, sociales, políticas, entre otras, y sin “congelar” su mundo, es posible vivir el comportamiento de las amenazas en situaciones específicas y diferenciales, pues no existen recetas totalizadoras para este ejercicio.

El segundo elemento atañe al tipo de información que se produce y la forma de hacerlo. Al respecto, resulta enriquecedor el trabajo de Roselló (2021), quien alude a que el nuevo paradigma de la prospectiva estratégica está articulado de manera directa con la “información procesada con metodologías que logran acoplarse a los tiempos de incertidumbre y volatilidad”. Es decir, crear nuevas metodologías como resultado de productos de la investigación en profundidad para facilitar el dar sentido a entornos en cambio acelerado, detectar puntos de transformación y de bloqueo, conceptualizar y sintetizar los sistemas, estructuras o elementos complejos en forma de modelos comprensibles y mucho más sencillos.

Lo anterior implica incursionar en el afianzamiento de líneas teóricas contextualizadas a nuestras necesidades y agenda de los diversos sectores. En lo que respecta a investigación en métodos y herramientas, se persigue el diseño de analíticas que respondan a intereses identificables y que se acoplen a los diversos fenómenos de manera simultánea. Esta sería una manera de operar con eficiencia, eficacia y efectividad, sin marginalizar la discusión ética de sus prácticas dentro de un Estado constitucional de derechos. De lo discutido con anterioridad, se infiere que aludir a una construcción de “confianza” en prospectiva estratégica implica reflexiones de buenas prácticas en materia de prospectiva estratégica, que pasa por múltiples consideraciones no solo en torno a la formación, especialización y constante actualización de los cuadros académicos y profesionales en prospectiva, sino en el compromiso ético y responsabilidad social de cada uno de los actores involucrados en generar prospectiva en el Ecuador.



Es preciso una socialización constante de la producción de literatura que sean orientadora para el conductor del Estado y los decisores de otros niveles, lo que exige un compromiso ético y responsabilidad social en el apoyo de la construcción de comunidades que generen conocimiento prospectivo.

En este mismo sentido, la academia tiene también una enorme responsabilidad. Es preciso una socialización constante de la producción de literatura que sean orientadora para el conductor del Estado y los decisores de otros niveles, lo que exige un compromiso ético y responsabilidad social en el apoyo de la construcción de comunidades que generen conocimiento prospectivo. Asimilar con sentido crítico las buenas prácticas desarrolladas en otros países es parte de la hoja de ruta para el perfeccionamiento de la prospectiva, como organización, procesos y producto en Ecuador.

La contribución de la academia, integrantes de organismos no gubernamentales, líderes políticos, activistas sociales, ambientalistas, entre otros, debe considerarse dentro de las nuevas metodologías de análisis de la prospectiva para detectar fenómenos transnacionales que vayan más allá de la visión tradicional de identificar amenazas, riesgos, vulnerabilidades y oportunidades para el país. Por lo tanto, mientras más diversa y plural sea la participación de actores en el diseño de escenarios de caos e incertidumbre, se podrán establecer estrategias y políticas para enfrentarlas. Con todo, se puede afirmar que el propósito de abrir miradas, profundizando en trabajos de investigación respecto de los estudios de inteligencia, y por ende de la discusión teórico-metodológica, para ser aplicada a nuestra región y país, es loable. Incursionar en una nueva apuesta teórica implica rebasar el entorno académico: exige compromiso ético y responsabilidad social en sus prácticas y profesionalismo en su trabajo.

Es más, tiene que ver con evaluar la capacidad de adaptación sistémica de las sociedades de nuestros países a nuevas reflexiones; esto no quiere decir de ningún modo que se confronte con el sistema dominante, sino que al tiempo que se reconoce su valor, se identifique también sus debilidades y pueda ser complementado. En definitiva, esto supone, entre otras tareas, también inmiscuir a los conductores estatales, decisores sectoriales, profesionales y académicos



en prospectiva estratégica en un desafío complejo, que, sin devaluar el valor aportado por los estudios ortodoxos y revisionistas de la prospectiva estratégica, puedan aportar con nuevas analíticas y formas de producción de conocimiento experto de alto valor para la conducción del Estado democrático y el bienestar de los ciudadanos en el marco del respeto a sus derechos.

Por último, debido a que la realidad empírica ha permitido atisbar hallazgos contundentes que exigen ser examinados y con el fin de lograr una comprensión integral del fenómeno, es imprescindible el diseño de modelos metodológicos que permitan la construcción de conocimiento de alto valor agregado. Es preciso contar con una brújula que oriente el rumbo teórico-metodológico, pero también analítico, con miras a producir el mejor nivel de conocimiento respecto de la problemática y, en consecuencia, un insumo de alto valor que fundamente la utilidad de tal conocimiento para el apoyo a la toma de decisiones.

4. Propuestas de política

- Redimensionar la mirada metodológica y analítica, desde los distintos campos disciplinarios y prácticas profesionales, como es el caso de la prospectiva estratégica, que exigen desafiar la mirada en torno a lógicas no lineales, abiertas y difusas, a partir de las cuales la tolerancia a la imprecisión, a la presencia de factores emergentes y a las desviaciones conforma la nueva “normalidad”, que aparecen inscritas en consideraciones transdisciplinarias.
- Implementar nuevos modelos analíticos y marcos conceptuales para lograr la producción epistémica convergente elevando el nivel de comprensión de amenazas generadas por actores estatales y no estatales que pueden expresarse en conflictividades híbridas. A partir de este acercamiento se superarían las dificultades para definir con precisión rutas de acción inmediatas y proyecciones.



Se hace necesario el diálogo entre la academia y entes estatales para generar prospectiva estratégica y establecer metodologías de investigación y análisis mediante la organización de grupos focales, talleres, mesas de trabajo, coloquios, seminario y congresos internacionales

- Advertir que las nuevas dinámicas sociales pueden variar de la estabilidad a la disrupción, a lo híbrido, a lo insospechado; de la aparente estabilidad a la conflictividad y a la coexistencia de la contradicción y contrariedad. Por ende, se hace necesario el diálogo entre la academia y entes estatales para generar prospectiva estratégica y establecer metodologías de investigación y análisis mediante la organización de grupos focales, talleres, mesas de trabajo, coloquios, seminario y congresos internacionales.
- Formar más prospectivistas y líderes con visión de futuro en universidades públicas y privadas para generar conocimiento crítico y transdisciplinario. El aporte será evidente con proyectos de investigación, capítulos de libros, artículos en revistas indexadas, propuestas de cambios en *policy papers* y *working papers* que ayuden a prever futuros posibles. Esto quiere decir que quienes se gradúen serían personas conocedoras del cambio mundial y de las nuevas reglas de juego planetarias, con capacidad de promover cambios en la sociedad civil, en las empresas y en territorios hacia la construcción de su futuro.
- Formar profesionales (sobre la base de pensamiento crítico, anticipativo y estratégico) capaces de construir modalidades analíticas transdisciplinarias y sostenibles para la ventaja decisional, sin marginalizar la perspectiva ética y de responsabilidad social con el presente.



5. Referencias bibliográficas

- Plan Nacional de Seguridad Integral (2009, 2011, 2014, 2018). Ministerio Coordinador de Seguridad.
- Roselló, E. (2021). Untangling the unknowns: a framework to manage uncertainties in weird times. *Posfuturear Newsletter-Postnormal Times*. Recuperado el 10 de enero 2022 de <https://sonarplusd.com/es/programs/barcelona-2020-special-edition/areas/workshops/untangling-the-unknowns-a-framework-to-manage-uncertainties-in-weird-times>
- Secretaría Nacional de Planificación [SNP] (2021). *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Secretaría Nacional de Planificación.
- Sotolongo, P., y Delgado, C. (2006). Capítulo II. La complejidad y el nuevo ideal de racionalidad. *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social. Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo*. Clacso. Recuperado el 4 de marzo de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/formacion-virtual/20100719025232/5cap2.p>



El séptimo volumen de *Mirada Pública*, el repositorio digital del IAEN, refuerza la línea editorial que procura brindar herramientas y conocimiento estratégico a personas en instancias de toma de decisiones. Los documentos de política pública buscan potenciar perspectivas frente a problemáticas relevantes y señalar la ruta a una solución equitativa, justa y duradera.

Políticas públicas para la operativización de la planificación nacional opta por un acercamiento específico que conlleva emparejar los aportes de la academia con la concepción e implementación de un plan de desarrollo para el país. Desde el Instituto de Altos Estudios Nacionales se hicieron aportes en la definición del *Plan Creación de Oportunidades 2021-2025*. Docentes de nuestras escuelas participaron en mesas de discusión, plantearon insumos y brindaron asesoramiento en temas como vinculación entre políticas, metas e indicadores y también la visión a largo plazo y la estrategia territorial nacional.

Esta propuesta pretende reforzar el alcance del Plan Nacional de Desarrollo mediante políticas públicas que se diseñen a partir de la formación de capacidades, del conocimiento sistemático de necesidades, de las particularidades de cada territorio, de la definición de herramientas de monitoreo adecuadas, junto con la capacidad de gestión de los Gobiernos locales.

ISBN: 978-9942-29-068-7



9789942290687