

LINEAMIENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Estrategias para el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa



LINEAMIENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

**Estrategias para el fortalecimiento
del Sistema Nacional Descentralizado
de Planificación Participativa**

Texto

SENPLADES
CONCOPE
AME
CONAJUPARE

Edición, diseño y diagramación

Soluciones Gráficas D&G

Fotografías

Soluciones Gráficas D&G
SENPLADES
ART/PNUD

Impresión

Imprenta Mariscal

Quito, Ecuador
Julio de 2010

La presente publicación ha sido elaborada en el marco de la colaboración entre la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y el Programa ART/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), que cuenta con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Gobierno Vasco.



Ecuador



Articulación de Redes Territoriales

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
---------------------------	---

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES	9
---	---

Rol y atributos de la planificación	11
Fortalecimiento del rol de rectoría del estado en relación a la planificación y política pública.....	12
Los instrumentos de planificación del desarrollo garantizan el ejercicio de los derechos constitucionales.....	13

LINEAMIENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	15
---	----

Lineamiento 1. Reducción de inequidades sociales y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de procesos de ordenamiento territorial que permitan su ejecución	17
Lineamiento 2. Coordinación y gestión transectorial	18
Lineamiento 3. Articulación intergubernamental.....	19
Lineamiento 4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo	21
Lineamiento 5. Promoción de la participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades	23

ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA	25
--	----

1. Desarrollo normativo.....	28
2. Producción y gestión de información para la planificación.....	28
3. Transferencia metodológica y fortalecimiento de capacidades.....	30
4. Estrategia de seguimiento, evaluación y retroalimentación.....	31
5. Estrategia de cooperación internacional.....	31



PRESENTACIÓN

La aprobación de la Constitución de 2008, por referéndum popular, más que un punto de llegada, es un punto de partida. Marca la ruptura entre un modelo de desarrollo que mercantilizó las relaciones Estado-sociedad-naturaleza, y uno nuevo, que supera la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico hacia un enfoque que privilegia al ser humano como el centro del desarrollo cuyo objetivo final es alcanzar el Buen Vivir.

Con ese fin, y frente al desmantelamiento del Estado impulsado durante los últimos veinte años, se vuelve fundamental recuperarlo para la ciudadanía. De ahí que el nuevo modelo político fortalece al Gobierno central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, diferenciando y clarificando competencias y funciones bajo principios de progresividad, solidaridad, subsidiaridad, complementariedad, integración, pluralismo, participación, transparencia y control social.

La construcción de un nuevo modelo de Estado, con énfasis en una visión del territorio, comprende cinco grandes desafíos asociados a: 1) la territorialización de la política pública para reducir brechas de inequidad y satisfacer las necesidades básicas de los territorios y su población; 2) la planificación y el ordenamiento territorial; 3) el reconocimiento y la actuación de las dinámicas

regionales que aporten a la concreción de un nuevo modo de acumulación y (re)distribución para el Buen Vivir; 4) el reconocimiento y fortalecimiento del Estado plurinacional e intercultural; y, 5) el diseño de una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme el rol (re)distributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias.

Estos desafíos exigen al Gobierno central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados el diseño y aplicación de mecanismos de coordinación entre agencias centrales (sectoriales) y las instancias descentralizadas, de manera que la gestión de los distintos niveles territoriales sea ampliamente concertada. Para ello, es necesario lograr la articulación de modelos territoriales de desarrollo endógeno que propendan al fortalecimiento de la planificación y la equitativa asignación territorial de la inversión pública. Todo ello, con el objetivo de alcanzar el Buen Vivir de la población, en el marco de la consolidación y fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Los desafíos planteados se abordarán progresivamente, considerando la necesaria transición que supone la aplicación del nuevo marco constitucional y de los nuevos proyectos de legislación¹ que actualmente se encuentran en proceso de aprobación en la Asamblea Nacional y que constituyen el sustento jurídico de los procesos de gestión territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Por ello, es importante establecer esta transición como un proceso encaminado al fortalecimiento y equiparación de las capacidades de planificación y coordinación entre el Gobierno central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Esto permitirá implementar un nuevo modelo de planificación articulado a la Estrategia Nacional de Desarrollo y que fomente la evaluación continua de resultados e impactos de las intervenciones en los territorios, reconociendo y poniendo en valor las experiencias positivas de gestión territorial desarrolladas e implementadas durante las dos últimas décadas en todos los niveles territoriales de gobierno.

¹ Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, Código de Planificación y Finanzas Públicas, Ley de Gestión de Suelo, Hábitat y Vivienda. También debe tomarse en cuenta la Ley de Participación, la cual ya ha sido aprobada.

Es necesario, también, el desarrollo e implementación de una estrategia consensuada entre el órgano de planificación nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que defina una hoja de ruta estratégica de las acciones técnicas y políticas que se requieren para transitar hacia el nuevo modelo de planificación.

HOJA DE RUTA ESTRATÉGICA																																				
INSTANCIAS	AÑO 2010												AÑO 2011												AÑOS 2012/2013/2014											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS	Transición: de planes estratégicos a planes de desarrollo y ordenamiento territorial.																																			
	Ciclo de la planificación (información, diagnóstico, propuesta, gestión y aprobación).																								 Implementación del PD y OT. Evaluación, seguimiento y retroalimentación.											
ASAMBLEA NACIONAL	COOTAD.																																			
	CÓDIGO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS.																																			
	LEY DE GESTIÓN DEL SUELO, HÁBITAT Y VIVIENDA.																																			
SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA	Mecanismos de coordinación de la Función Ejecutiva en el territorio.																																			
	Estrategia de producción y gestión de la información para la planificación.																																			
	Estrategia de transferencia metodológica y fortalecimiento de capacidades para los PD y OT.																																			
	Estrategia de seguimiento y evaluación.																																			
	Estrategia de cooperación internacional.																																			

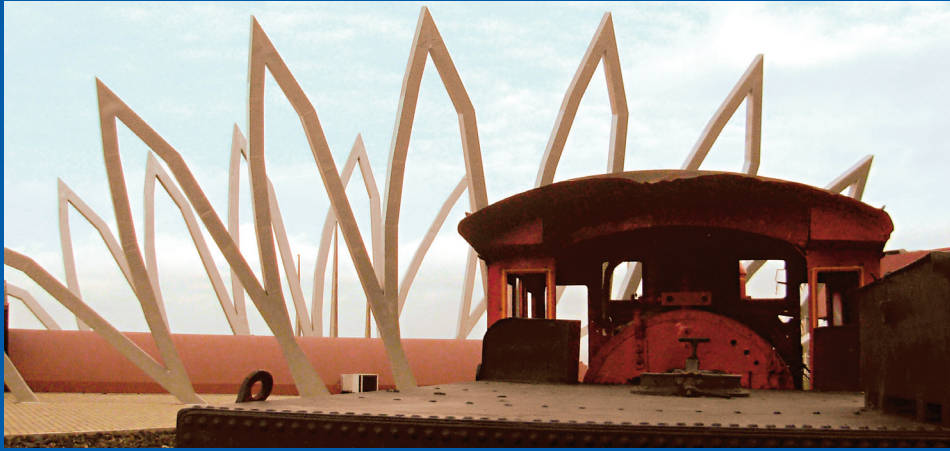
Este documento, que constituye un primer aporte a este proceso de transición, se formuló a partir del análisis constitucional y del consenso de los gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de SENPLADES que, a partir de sus experiencias y de las de sus asociados, identificaron sus necesidades y requerimientos para llevar adelante procesos de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. En este contexto, el documento define referentes conceptuales y operativos con el objeto de:

- Implementar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

- Definir lineamientos y mecanismos de articulación, como orientaciones indispensables para la formulación de los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
- Definir y consensuar estrategias que faciliten el tránsito hacia el nuevo modelo de planificación y que constituyan un punto de partida para orientar los espacios de coordinación entre la Función Ejecutiva y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El documento *Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial*, contiene:

- Los fundamentos constitucionales de la planificación nacional y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Cinco lineamientos para la orientación de los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados:
 - **Lineamiento 1.** Reducción de inequidades y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de un ordenamiento territorial equilibrado.
 - **Lineamiento 2.** Coordinación y gestión transectorial (coordinación horizontal).
 - **Lineamiento 3.** Articulación intergubernamental (entre niveles de gobierno).
 - **Lineamiento 4.** Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.
 - **Lineamiento 5.** Fomento de la planificación participativa, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades.
- Estrategias para la consolidación y el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, en el marco de la relación SENPLADES - Gobiernos Autónomos Descentralizados.



FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES²

Como se podrá advertir a continuación, la Constitución de 2008 establece un amplio campo de acción para la planificación con enfoque de garantía de derechos, a la vez que define su rol articulador de la gestión pública, su carácter integrador y coordinador de los espacios desconcentrados y descentralizados de gobierno, su función de conexión entre los ámbitos sectorial y territorial, y su función de integración nacional de la acción estatal. En esencia, la planificación del desarrollo en Ecuador podría definirse como el instrumento del Estado para el cambio social.

A continuación, se realiza una síntesis de los mandatos constitucionales que deberán orientar los procesos de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, así como algunas definiciones conceptuales útiles y pertinentes.

² Disposiciones constitucionales: Art. 3 num. 5, Art. 85, Art. 95, Art. 100, Art. 141, Art. 147 num. 2, 3, 7, 8, Art. 148, Art. 154, num. 1, Art. 227, Art. 241, Art. 248, Art. 250, Art. 256, Art. 257, Art. 258, Art. 261 num. 4, 5, 6, Art. 272, Art. 275 inc. 2, Art. 277 num. 2, Art. 278 num. 1, Art. 279, Art. 280, Art. 289, Art. 293, Art. 294, Art. 297, Art. 304, Art. 310, Art. 339 inc. 2^{do}, Art. 340, Art. 419, Disposición Transitoria 2^{da}.

Rol y atributos de la planificación

La planificación estatal garantiza el cumplimiento de los objetivos del Régimen de Desarrollo y la consecución del Buen Vivir, así como el ejercicio de los derechos y principios consagrados en la Constitución. Tiene como propósito generar la equidad social y territorial, la participación ciudadana y control social, promoviendo la concertación.

Es un deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la (re)distribución equitativa de los recursos y la riqueza, para alcanzar el Buen Vivir.

Ejercicio concertado y responsable del poder público y del poder ciudadano

La planificación nacional es un deber del Estado compartido con las personas y las colectividades en sus diversas formas organizativas, quienes pueden participar en todas las fases y espacios de la planificación del desarrollo nacional y territorial y en la ejecución y monitoreo del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.

Los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual y colectiva, tienen el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos.

Es participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente, con enfoque territorial y de diversidad cultural y natural

En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente

(entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva en el territorio) y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, para el cumplimiento de los fines definidos en el artículo 100 de la Constitución. La Ley de Participación define de manera explícita su naturaleza y conformación.

La planificación es garantía del ordenamiento territorial. Los procesos de planificación deberán considerar las especificidades culturales, naturales y territoriales endógenas, con especial atención en el territorio amazónico y en el régimen especial de Galápagos.

Fortalecimiento del rol de rectoría del estado en relación a la planificación y política pública

- El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa es el conjunto articulado de principios, procesos, relaciones, entidades, instrumentos, información y demás componentes que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para planificar el desarrollo y ejecutar acciones públicas en todos los niveles territoriales de gobierno.
- La planificación nacional es competencia exclusiva del Gobierno central. Se la ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo, los lineamientos y las políticas del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, las políticas y planes sectoriales de la Función Ejecutiva, los mecanismos de información y coordinación entre niveles de gobierno y otros instrumentos que formen parte del Sistema.

Para el ejercicio de esta competencia, el Presidente de la República podrá disponer la forma en que la Función Ejecutiva se organiza institucional y territorialmente.

- La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial a nivel regional, provincial, cantonal y parroquial es competencia exclusiva y obligatoria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Se ejercerá a través de sus planes y demás instrumentos validados con los actores territoriales, en articulación y coordinación entre niveles de gobierno, en atención a la planificación nacional y en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Los instrumentos de planificación del desarrollo garantizan el ejercicio de los derechos constitucionales

Las políticas públicas

Son un mecanismo para la garantía del ejercicio de los derechos constitucionales. Su formulación, ejecución, evaluación y control se efectuará con la participación de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

La política pública se manifiesta a través de decisiones, directrices, lineamientos y cursos de acción, que adoptan los órganos y entidades estatales competentes y se concreta a través de programas, proyectos y acciones públicas.

La definición de la política pública nacional la ejerce la Función Ejecutiva. Los ministerios y secretarías de Estado formularán y ejecutarán las políticas que correspondan a su sector, sujetas estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados desarrollarán y ejecutarán las políticas locales, en el ámbito de sus competencias, las que deberán estar contenidas en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, con sujeción al marco del Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz político-estratégica y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos de planificación. Se formula participativamente y el Consejo Nacional de Planificación, en el que intervienen todos los niveles territoriales de gobierno, lo aprueba.

Articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución del Ecuador.

Constituye una instancia de coordinación de las competencias exclusivas del Gobierno central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Su observancia es de carácter obligatorio para todo el Sector Público e indicativa para los demás sectores.

A éste, se sujetan la programación cuatrianual y del Presupuesto General del Estado, el endeudamiento público y la cooperación internacional. Constituye, además, la orientación de la política comercial, financiera y de la inversión extranjera.

Todo programa, proyecto o acción financiados con recursos públicos tendrá objetivos, metas, indicadores de impacto, medios de verificación y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Son instrumentos que, por una parte, organizan el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, asignadas por la Constitución y las leyes, así como de aquellas que se les transfieren como resultado del proceso de descentralización; y, por otra parte, ordenan el territorio con el objeto de definir la localización de las acciones públicas en función de las cualidades y demandas territoriales.

El plan de desarrollo y ordenamiento territorial deberá articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y definir las responsabilidades de los actores públicos (entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva), privados y sociales en los procesos de implementación.

La actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial deberá mantener completa coherencia con los instrumentos de planificación de desarrollo en cada nivel territorial de gobierno.

Los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se sujetarán a los respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía.

La distribución de los recursos desde el Gobierno central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados considerará el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y las de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.



LINEAMIENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

A continuación, se definen lineamientos de planificación y ordenamiento territorial, formulados a partir de la reflexión y consenso entre la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y los gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con el objeto de orientar los procesos de planificación de desarrollo y ordenamiento territorial, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Lineamiento 1. Reducción de inequidades sociales y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de procesos de ordenamiento territorial que permitan su ejecución.

La planificación del desarrollo y ordenamiento territorial deberá desarrollar procesos que identifiquen las inequidades que se producen en el territorio y, con ello, definir las acciones que permitan el acceso al desarrollo en igualdad de condiciones de calidad, cantidad y oportunidad para todos y todas. Para el efecto, se deben identificar tanto los grupos y sectores sociales como los territorios que requieran ser atendidos de manera prioritaria. Esto implica un rol proactivo del Estado en la disminución de las desigualdades étnicas, de género, etáreas, por área de residencia e ingresos y en la eliminación de toda forma de discriminación.

Es necesario recalcar, no obstante, que el centro de atención del Buen Vivir es la satisfacción de las necesidades básicas de la población en los territorios, a través de procesos de generación de riqueza que resulten sostenibles en el tiempo.

Para el efecto, se deben implementar políticas públicas en todos los niveles de gobierno, que modifiquen los esquemas de acumulación, distribución y redistribución, con un enfoque territorial que permita reducir las inequidades.

En este marco, los procesos de planificación definirán, primero, los objetivos para alcanzar el Buen Vivir, los mismos que determinarán el ordenamiento del territorio. No obstante, dichos objetivos deberán definirse a partir de un análisis integral de la realidad territorial.

Así también, la inversión pública, los incentivos para la producción nacional y el crédito público productivo se orientarán hacia la superación del

modelo primario exportador, a la democratización del acceso a los medios de producción y a la creación de las condiciones para incrementar la productividad y generar empleo de calidad.

Se busca “distribuir produciendo” y “producir redistribuyendo”. Por ello, la construcción y el impulso de una economía popular, social y solidaria constituye la principal herramienta para incorporar la (re)distribución en el propio proceso de generación de riqueza.

La mayor ventaja comparativa con la que cuenta el país es su biodiversidad y, sin duda, la mayor ventaja competitiva que podría tener es saber aprovecharla, a través de su conservación y de la construcción de industrias propias asociadas al bioconocimiento, reconociendo los preceptos éticos y de garantía de derechos de la naturaleza que deben guiar el accionar humano. Para ello, se deberá incorporar el conocimiento, el diálogo de saberes, la información, la ciencia, la tecnología y la innovación como variables endógenas al sistema productivo.

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

Adicionalmente, la garantía de equidad social y territorial requiere la generación de condiciones de seguridad en territorios y poblaciones específicas. Esto implica entender que el riesgo de desastre o la amenaza se genera, se construye, se incrementa o se reduce a partir de las decisiones, procesos y actores de los niveles locales y de factores externos, sean éstos naturales o antrópicos.

Lineamiento 2. Coordinación y gestión transectorial.

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

La oferta de intervenciones nacionales se propone desde cada uno de los sectores de la política pública; sin embargo, las demandas territoriales exigen

una visión integradora e intersectorial, pues en ese escenario se expresa la complejidad de las relaciones entre los sistemas, subsistemas, componentes y subcomponentes socio-culturales, económicos, ambientales-territoriales y político-administrativos.

Por ello, se requiere:

- a) Instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, así como modelos de gestión de los distintos niveles de gobierno debidamente articulados en espacios de coordinación sectorial, que garanticen la integración de intervenciones públicas de diversos sectores y sistemas que operan en el territorio.

Por eso, es sumamente importante que en el transcurso del proceso de planificación se procure una reflexión crítica de integración entre cada uno de los sectores o sistemas: desde la síntesis del diagnóstico, pasando por el modelo territorial, hasta el modelo de gestión siempre vigilando la mayor integración intersectorial posible.

- b) Que la propuesta de intervenciones públicas, desde una perspectiva territorial y sistémica, incluya los cuatro sistemas (socio-cultural, económico, ambiental y político), propuestos constitucionalmente,³ los mismos que podrán desagregarse en función de las características y complejidades territoriales.

Lineamiento 3. Articulación intergubernamental.

Dada la confluencia de los niveles de gobierno sobre el territorio, resulta indispensable diseñar procesos de planificación y ordenamiento territorial de manera articulada entre el Gobierno central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pues es necesario aplicar criterios de complementariedad que garanticen la acción concertada de los distintos niveles de gobierno en el territorio.

Las relaciones entre los distintos niveles de gobierno no son lineales, no siguen una cadena de mando desde arriba, ni responden a rendiciones de

³ Art. 275, Constitución 2008.

cuentas desde abajo; por tanto, **no existe jerarquía en los procesos de planificación**. De haber procesos iniciados en otros niveles de gobierno, éstos serán referentes válidos para los demás.

Para ello, se requiere:

- a) La definición e institucionalización de mecanismos de coordinación entre las entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva (a nivel zonal y provincial) y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como la definición de modelos de gestión para la ejecución de intervenciones conjuntas que potencien su impacto en términos de cobertura y eficiencia. Los espacios de coordinación de la Función Ejecutiva, a nivel provincial, deberán propiciar la coordinación a nivel cantonal y parroquial.

En consecuencia, los Gobiernos Autónomos Descentralizados convocarán a los espacios de coordinación definidos por la Función Ejecutiva, en su nivel desconcentrado, con el fin de vincular la demanda territorial con los lineamientos de política nacional.

- b) Que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial faciliten la ejecución de las competencias asignadas a cada nivel territorial de gobierno, promoviendo procesos de concertación, negociación y diálogo permanente entre los niveles para lograr coherencia y complementariedad entre las intervenciones.

Los instrumentos de planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados también deberán incorporar las intervenciones que se requieran para la ejecución de las competencias que correspondan al nivel desconcentrado de la Función Ejecutiva. Asimismo, las entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva deberán incorporar en sus instrumentos de planificación, las intervenciones que se ejecuten de manera concertada con los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

- c) Asegurar que los instrumentos de planificación y los instrumentos de gestión complementarios no se limiten a la definición de intervenciones que respondan a sus competencias exclusivas, sino que se deberán incluir aquellas de competencia de los niveles con coincidencia territorial, para lo cual se diferenciarán varios tipos de compromisos y recomendaciones:
 - Compromisos propios: relacionado directamente a las competencias del nivel del Gobierno Autónomo Descentralizado.

- Compromisos incluidos en otros planes que afectan al nivel territorial en cuestión.
 - Recomendaciones que consideren particularidades del territorio pero que son parte de las competencias de otros niveles de gobierno.
- d) Que los procesos de planificación y ordenamiento territorial del mismo nivel de gobierno tomen siempre en cuenta lo planificado por los territorios vecinos del mismo nivel, para compatibilizar, complementar y reforzar las decisiones o identificar discordancias.

Para ello, se deberán diseñar modelos de gestión que promuevan procesos de asociatividad y complementariedad territorial y la coordinación de las decisiones de inversión pública en los territorios, considerando que comparten las mismas competencias.

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

Lineamiento 4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.

La Constitución establece la vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo con la planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El artículo 280 es el más explícito al respecto; establece que la observancia al Plan Nacional de Desarrollo será de carácter obligatorio para el Sector Público e indicativo para los demás sectores. Desde esta perspectiva, se ha considerado que, para lograr una articulación entre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados con la planificación nacional, se deberá considerar:

- a) Que las decisiones sectoriales a nivel nacional se fundamenten en análisis territoriales, expresados en instrumentos temáticos de carácter cartográfico.
- b) Que los criterios y lineamientos definidos en la Estrategia Territorial Nacional (instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo) son referenciales para los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

- c) Que las intervenciones previstas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se articulan con políticas y metas del PND,⁴ a fin de verificar su contribución a los objetivos nacionales de desarrollo. En este contexto, los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán fijar metas de resultado y de impacto que permitan evaluar los logros en el cumplimiento de los objetivos de cada nivel de gobierno y su aporte al desarrollo nacional.

El aporte de la gestión de la planificación del desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo será cuantificado mediante indicadores que visibilicen el impacto de la mejora en las condiciones de vida de la población, en el marco de sus competencias exclusivas. Para el efecto, se construirá y gestionará información relevante para la territorialización de las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

La variación directa de estos indicadores a nivel territorial, se podría considerar indicativa del aporte que los territorios están realizando al cumplimiento de los objetivos de la planificación para el desarrollo, desde el ámbito nacional. El seguimiento a estos indicadores en el territorio sería un insumo fundamental para el cálculo de un índice de planificación:

- a) Que el seguimiento y la evaluación de las metas propuestas en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial se realizará en función de las responsabilidades y competencias de cada nivel territorial de gobierno.
- b) Que los criterios de transferencia de recursos desde el Gobierno central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, relacionados con el mejoramiento de los niveles de vida y con el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y de las metas definidas en los instrumentos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, se aplicarán una vez finalizada la fase de transición definida en el presente documento (diciembre 2011), plazo en el cual se construirá un índice de planificación que facilite la aplicación de este criterio.

⁴ Ver estructura y contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, denominado para este período de gobierno “Plan Nacional del Buen Vivir” en www.senplades.gov.ec o <http://plan.senplades.gov.ec>

Lineamiento 5. Promoción de la participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades.

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y la planificación que garanticen los derechos reconocidos en la Constitución deberá contar con la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. En este contexto, las ciudadanas y ciudadanos, de forma individual y/o colectiva, participarán de forma protagónica en la toma de decisiones y planificación de los asuntos públicos, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

La construcción y puesta en funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa supone un proceso de diálogo, convergencia, negociación y manejo del conflicto entre los múltiples actores sociales y gubernamentales que se desenvuelven en todos los niveles territoriales de la política.

Así entendida, la planificación participativa y descentralizada supone articular las dimensiones diversas territoriales y sectoriales de la política, mientras se abre una deliberación democrática, entre la sociedad y el Estado, en todos los niveles de gobierno.

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

Para ello, se requiere:

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

La Constitución dispone, en este sentido, la obligatoria implementación, en todos los niveles de gobierno, de instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del

régimen dependiente y representantes de la sociedad civil. Estas instancias están encargadas de elaborar las líneas estratégicas de las políticas públicas, mejorar la calidad de la inversión pública, definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos participativos y propiciar procesos de rendición de cuentas, según las disposiciones de la Ley de Participación.

- c) La formulación participativa del proceso de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, lo cual implica la presencia activa y decisoria de las y los ciudadanos y de los representantes de la sociedad civil organizada.
- d) La transformación de los modos de funcionamiento y procedimientos de gestión del Gobierno central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para dar cabida a tales instancias de participación social, deliberación pública y control popular.



ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA: asociar lineamientos y estrategias

El marco constitucional y legal hace necesaria la definición de un período de transición del proceso de planificación. La aplicación de los lineamientos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, propuestos en la segunda parte del presente documento, requiere el diseño de estrategias a aplicarse conjuntamente por parte de los actores de la planificación, con la finalidad de fortalecer y consolidar, progresivamente, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y, a la par, las capacidades de sus operadores.

En este contexto se propone las siguientes estrategias:

1. Desarrollo normativo.
2. Promoción y difusión del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, concertada entre todos sus actores.
3. Producción y gestión de información para la planificación.
4. Transferencia metodológica y fortalecimiento de capacidades para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, incluyendo la propuesta y ejecución de acciones para fortalecer los espacios de planificación participativa.
5. Seguimiento, evaluación y retroalimentación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
6. Cooperación internacional.

Este proceso de transición tendrá lugar hasta el mes de octubre de 2011, lapso en el cual los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben iniciar sus procesos de planificación y ordenamiento territorial ajustados al nuevo marco normativo aprobado y vigente, en el contexto del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

A partir del mes de octubre de 2011, se iniciará el proceso de implementación de los nuevos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, a los que se sujetarán los presupuestos institucionales y los que serán objeto de seguimiento y evaluación para efectos de la asignación de recursos (*ver Hoja de Ruta Estratégica, página 7*).

1. Desarrollo normativo

Se impulsará un proceso colectivo entre todas las entidades del Sistema, que permita el desarrollo de la normativa y que facilite su consolidación y fortalecimiento. Para ello, se requiere poner en marcha acciones coordinadas con la Función Ejecutiva, la Asamblea Nacional y los gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para garantizar el conocimiento y aprobación de dichas normas en una lógica secuencial y concertada.

Líneas de acción

- Incidencia en la agenda legislativa.
- Desarrollo de procesos de socialización de la normativa de planificación, en acuerdo con la Asamblea Nacional, los gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y SENPLADES.
- Desarrollo colectivo de los instrumentos reglamentarios, una vez aprobadas las leyes requeridas.

Hitos importantes

- Aprobación del Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.
- Socialización de la Ley de Participación con actores territoriales.
- Socialización y diálogo sobre el anteproyecto del Código de Planificación y Finanzas Públicas con los gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Socialización y diálogo sobre el anteproyecto de Ley de Gestión de Suelo, Hábitat y Vivienda con los gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

2. Producción y gestión de información para la planificación

La información facilita la identificación de aquellos problemas socio-culturales, económicos, ambientales-territoriales y políticos, que constituyen obstáculos para la transformación deseada de una realidad particular. La información contribuye, asimismo, a proveer los elementos necesarios para mejorar el diseño de las acciones formuladas y la asignación de los

recursos. En el ámbito local, favorece el empoderamiento de las comunidades, permitiéndoles asumir el control sobre las posibilidades de bienestar y desarrollar al máximo sus potencialidades; las vuelve más activas y participativas; en general, las involucra en los procesos de cambio que se quieren propiciar.

Partiendo de estos criterios, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo se encuentra implementando el Sistema Nacional de Información (SNI), el cual busca satisfacer las necesidades de datos e información de los distintos niveles de gobierno y transparentar la gestión pública y los avances en la construcción de la Sociedad del Buen Vivir.

Líneas de acción

- Apoyo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la gestión de información estadística y geográfica ante las entidades generadoras, en coordinación con sus gremios.
- Integración de la información generada en los Gobiernos Autónomos Descentralizados e instituciones nacionales al Sistema Nacional de Información, y retroalimentación de la información del SNI con los sistemas de información de los GAD.
- Capacitación y asistencia técnica a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el uso de herramientas de procesamiento, construcción e interpretación de información estadística y geográfica (general y temática).
- Facilitación progresiva del acceso a la información estadística y geográfica del Sistema Nacional de Información.
- Desarrollo de lineamientos generales para la generación de información y producción de indicadores en el marco de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Hitos importantes

- Realización del Censo de Población y Vivienda el 28 de noviembre de 2010, cuyos resultados preliminares se tendrán en agosto 2011.
- Realización del Censo Económico en 2011.
- Obtención de resultados a nivel provincial de la Encuesta de Empleo y Desempleo (ENEMDU), a partir de octubre de 2010.
- Toma de fotografía aérea escala 1:30000, elaboración de orto fotos escala 1:5000, y modelo digital del terreno escala 1:5000, finalizando en 2011.

- Elaboración de cartografía básica escala 1:25000 hasta 2012.
- Elaboración de cartografía temática escala 1:25000 hasta 2013.

3. Transferencia metodológica y fortalecimiento de capacidades

El desarrollo metodológico constituye uno de los objetivos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, pues permite alcanzar niveles de homologación de los procesos, para facilitar su comparabilidad, replicabilidad y articulación. El fortalecimiento de capacidades es un proceso más amplio y profundo que aspira a fortalecer los conocimientos conceptuales y prácticos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para la sostenibilidad y eficiencia de los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial.

Líneas de acción

- Desarrollo de instrumentos metodológicos, socialización y aplicación de procesos pilotos de planificación y ordenamiento territorial.
- Fortalecimiento institucional de las unidades de planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Diseño de acciones conjuntas para conformar y fortalecer los espacios e instancias de planificación participativa en todos los niveles territoriales de gobierno.
- Desarrollo de procesos de formación en planificación del desarrollo y ordenamiento territorial.
- Desarrollo de procesos de capacitación con asistencia técnica en el sitio.
- Ampliación y profundización de los mecanismos de comunicación.

Hitos importantes

- Oficialización de los Lineamientos de Planificación y Ordenamiento Territorial.
- Conformación del Consejo Nacional de Planificación.
- Formulación consensuada de procesos metodológicos estandarizados para la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial,

con la participación de los gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y SENPLADES.

4. Estrategia de seguimiento, evaluación y retroalimentación

Las entidades del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa desarrollarán metodologías, baterías de indicadores y herramientas técnicas que permitan la construcción de procesos coordinados de seguimiento y evaluación, entre la planificación nacional y la planificación de los distintos niveles territoriales, incorporando mecanismos de veeduría ciudadana, rendición de cuentas y control social.

Líneas de acción

- Definición de batería de indicadores tipo para planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en función de sus competencias.
- Definiciones metodológicas para el seguimiento del destino y ejecución de las transferencias realizadas desde el Gobierno central.
- Definiciones metodológicas para el seguimiento de los proyectos de inversión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y en función de sus competencias.
- Establecimiento y fortalecimiento de procesos de formación y capacitación.

5. Estrategia de cooperación internacional

Fortalecimiento de las mesas de cooperación para el apoyo técnico a los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Se implementarán mesas dedicadas a tratar los temas concernientes a la cooperación internacional. En ellas convergerían los actores que interactúan en un determinado territorio: GAD, sus gremios, representaciones del Gobierno central, ciudadanía, cooperantes, etc.

La existencia de estas mesas se justificaría por la necesidad de abordar el tema de la cooperación como un todo coordinado, dentro del proceso

de planificación. De esta manera, se aseguraría la estructuración de una política integral de alineamiento de la gestión descentralizada de la cooperación internacional a las prioridades nacionales, territoriales y el seguimiento con lineamientos específicos.

Por otra parte, la mesa de cooperación internacional no reembolsable permitirá coordinar las acciones que cada nivel de gobierno deba realizar en un mismo territorio y que tengan que ver o requieran de su financiamiento. Esto permitirá evitar duplicación de acciones por parte de diferentes organismos y la posibilidad de generar sinergias que se desprendan de acciones consensuadas y coordinadas.

De la misma forma, la mesa de cooperación internacional no reembolsable permitirá dar coherencia a la oferta de cooperación al seleccionar los destinos apropiados de los recursos de cada cooperante, de acuerdo a las prioridades derivadas en el proceso de planificación y demás elementos específicos de un territorio determinado.

Finalmente, estas mesas constituirían un mecanismo para posibilitar la generación de procesos participativos en los temas concernientes a la cooperación internacional no reembolsable.

Acciones

- Mapeo de actores.
- Establecimiento de mecanismos y criterios de priorización de programas/proyectos de cooperación en los territorios.
- Definición de mecanismos de coordinación de los actores.

Fortalecimiento institucional de la gestión descentralizada de la cooperación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Con el objeto de fortalecer la capacidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se plantea desarrollar el Sistema Nacional de Información de Cooperación Internacional, medio a través del cual se proveerá de información de oferta de cooperación, programas marco, entre otros.

La Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) deberá brindar servicios de información, acompañamiento y asesoramiento a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tanto en la gestión como en el seguimiento. Para ello, es importante impulsar el proceso de desconcentración de AGECI, como mecanismo de apoyo directo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la gestión descentralizada de la cooperación internacional.

Otro mecanismo que permitirá el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados es implementar el Subsistema de Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional, el mismo que se encuentra en diseño.

Adicionalmente, es importante diseñar e implementar un Plan de Capacitación a los actores que gestionarán la cooperación internacional.

Finalmente, se debe difundir las capacidades de la cooperación descentralizada como medio para multiplicar los esfuerzos de la cooperación internacional no reembolsable.

Diseño de procesos e instructivos financieros y presupuestarios para la gestión descentralizada de la cooperación internacional

La cooperación internacional no reembolsable, desde el punto de vista de una fuente generadora de recursos, requerirá de la cuantificación global de su capacidad para financiar iniciativas nacionales, regionales y locales. Para ello, la AGECI se encargaría de establecer los recursos potenciales que se podrían obtener de cada cooperante en un horizonte determinado. Posteriormente y de acuerdo al contenido y los procesos de la planificación, estos recursos se distribuirían de tal forma que aporten al desarrollo y la equidad territorial.

En los procesos de programación presupuestaria que tengan por objeto la toma de decisiones de asignación y la coordinación de acciones entre los diversos niveles de gobierno, se daría un tratamiento específico a la cooperación internacional no reembolsable como una fuente más de financiamiento. Para este fin y con el objeto de asegurar el seguimiento del trámite necesario para poner a disposición los recursos de los cooperantes y las contrapartes nacionales necesarias, la AGECI establecerá un procedimiento para articular el manejo de la cooperación con la estructuración anual de las proformas presupuestarias.

Dentro de los procesos que se establezcan para el seguimiento de la cooperación internacional no reembolsable, se compararía las programaciones específicas de cada cooperación organizada territorialmente y se registrarían los desembolsos correspondientes a dicha programación. Esta información retroalimentaría el manejo global de la cooperación internacional no reembolsable, como mecanismo de financiamiento potencial de las intervenciones establecidas en la planificación nacional, regional y local.

Diseño de procesos de registro y metodologías de seguimiento de la intervención de la cooperación internacional en el territorio

El registro de la cooperación se realizará en el Sistema Nacional de Información de la Cooperación Internacional, el cual debe establecerse como parte del SNI, y en los sistemas relacionados previamente existentes (como el Sistema de Inversión Pública). De esta manera, a través de un repositorio informático, se recopilará la información de los cooperantes, el monto potencial a ser aportado en un periodo determinado, la cooperación internacional no reembolsable registrada y su ejecución, entre otros.

El registro de la cooperación proyectada de acuerdo a la planificación, así como la suscrita y su ejecución, serán coordinadas de acuerdo con los componentes territoriales del Subsistema Descentralizado de Cooperación Internacional y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Al mismo tiempo y con el propósito de reforzar la integralidad de la información agregada, se solicitará mantener una información actualizada a los cooperantes acerca de las operaciones que se encuentren realizando a nivel nacional.

Diseño metodológico para la articulación de la planificación con la gestión descentralizada de la cooperación internacional

El Subsistema de Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional que se encuentra en construcción, deberá proporcionar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados elementos referidos a la cooperación internacional no reembolsable a ser utilizados en cada parte del ciclo de la planificación.

De esta manera, el Gobierno Autónomo Descentralizado que se encuentre estructurando su plan de desarrollo y ordenamiento territorial podrá demandar del Subsistema de Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional, el asesoramiento y la información requeridos para tomar en cuenta, dentro de su planificación, el uso de los recursos disponibles de esta fuente de financiamiento para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Al mismo tiempo, podrá dar coherencia a las acciones que planifique realizar en el ámbito de la cooperación internacional no reembolsable, de acuerdo a las que, en el mismo ámbito, realicen los demás organismos de los diversos niveles de gobierno que repercutan en su territorio. De esta manera, se procurará

que la cooperación internacional no reembolsable se encuentre coordinada entre los diversos niveles de gobierno.

De la misma forma, posteriormente en la ejecución de su plan de desarrollo y ordenamiento territorial, en este ámbito, podrá coordinar el contenido de sus herramientas de planificación anual y se nutrirá de los registros del seguimiento y evaluación de la cooperación internacional no reembolsable, al mismo tiempo que su información aportará al sistema desarrollado para tal efecto.



