

Chakana

5 | 6 DE JULIO
2015

Revista de Análisis de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades)



**Impulsamos el desarrollo
desde los territorios**



4

Territorios

La Joya de los Sachas, un modelo de distrito para el Buen Vivir



Plan 593
Impulsamos el desarrollo local con una gobernanza a múltiples niveles



8



11



Directo al punto
La Constitución de Montecristi cambió nuestras prácticas de planificación

Infografías

Lo que debes conocer sobre la transformación del Estado



12

El territorio subnacional como ámbito de planificación



Pabel Muñoz L.

Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

Durante décadas, las políticas públicas abordaron la erradicación de la pobreza y la desigualdad como objetivos a ser alcanzados modificando los flujos de los ingresos entre los distintos grupos sociales. Si bien se consolidó así la importancia de las políticas sociales redistributivas, ese enfoque implicaba enfatizar la corrección de los efectos monetarios inmediatos de la repartición del producto social generada por el funcionamiento espontáneo de los mercados.

En América Latina, la discusión sobre 'los polos de desarrollo' representó un reconocimiento temprano de las exclusiones generadas por la expansión heterogénea del desarrollo capitalista en los territorios. Sin embargo, esta constatación no bastó para legitimar a la 'modificación del espacio' como tarea pública. Para que esto sucediese a plenitud, algunos procesos teóricos y políticos tuvieron que decantarse para ser asumidos por el sentido común colectivo.

La difusión de la 'nueva geografía económica', la disputa por la equidad en la transferencia fiscal y la debacle generada por el neoliberalismo abrieron una discusión sobre el papel de los territorios y sus asimetrías en la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.

En respuesta al cambio de paradigmas, el Gobierno de la Revolución Ciudadana emprendió una transformación integral del Estado que se propuso convertir a la descentralización y a la desconcentración en los pilares para sostener círculos virtuosos de distribución de recursos, oportunidades y capacidades entre los territorios y sus habitantes. Hacia este propósito rector apunta toda la estructura legal, institucional y técnica de la actual planificación ecuatoriana.

En razón de lo anterior, la nueva edición de la revista Chakana está dedicada a presentar las características del *Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*. Este constituye nuestro instrumento operativo para crear las condiciones que le han permitido y le seguirán permitiendo a Ecuador alcanzar mayor equidad social a través de una transformación territorial que emerge de la coordinación entre diversos niveles de gobierno.

Para visualizar el sentido de los cambios, a su vez, se esboza aquello que está sucediendo en La Joya de los Sachas. En este cantón de Orellana, las acciones cooperativas y concurrentes de las instituciones gubernamentales nacionales acercan los servicios a la ciudadanía, permitiéndole a esta incidir directamente en la definición de la pertinencia y calidad de la oferta de bienes y servicios públicos. Así construimos un modelo de 'Territorio del Buen Vivir'.

Basándonos en los resultados alcanzados gracias al funcionamiento de un sistema de gobernanza que atiende a lo particular sin perder de vista a lo general, podemos afirmar que Ecuador ya no es una amalgama de pequeños lugares bajo el control de sus caudillos. Ahora es una patria que nos alberga y prodiga a todos. ⚙️

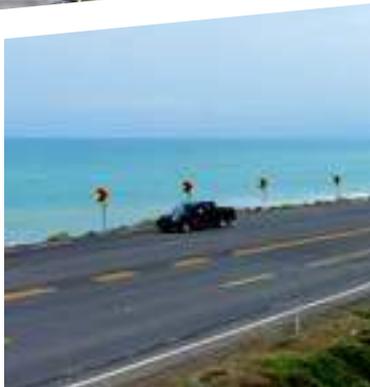




Impulsamos el desarrollo local con una gobernanza a múltiples niveles*

Juan Fernando Terán

Gerente Institucional para el Fortalecimiento y Gestión del Desarrollo Social. Senplades.





El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa



Durante las últimas décadas del siglo XX, Ecuador implementó una agenda de ajuste estructural opuesta a la incidencia pública en el funcionamiento de los mercados. La ideología del 'Estado Mínimo' creó instituciones incapaces para orientar el desarrollo regional.

La planificación desapareció del conjunto de herramientas utilizables para evitar las distorsiones espaciales que surgen de la acción descoordinada de los agentes económicos. La concepción neoliberal de lo público suponía que el crecimiento económico 'derramaría' por sí solo sus beneficios hacia los territorios menos aventajados. Pero esto no sucedió.

El desarrollo local requiere políticas para coordinar los intereses privados y los objetivos públicos en distintas actividades y escalas espaciales. Así lo atestiguan, por ejemplo, las experiencias asiáticas y europeas de desarrollo con base territorial.

El territorio es fundamental para el bienestar

Desde 2007 el Gobierno de la Revolución Ciudadana recuperó las capacidades públicas para prevenir, mitigar y corregir el desarrollo heterogéneo y desigual de los territorios. En nuestro país, la tradicional aglomeración de actividades económicas en unos cuantos 'polos de desarrollo' no es una opción eficiente ni equitativa. Además de que acarrea sendos costos sociales y ambientales, la desigualdad territorial ha perpetuado la pobreza generación tras generación.

Para generar círculos virtuosos entre el crecimiento económico y la distribución de la riqueza, se requería volver a colocar a la transformación del territorio como un referente obligado para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Esto suponía reformular aquellas prácticas, normas e instituciones que decían abogar por la descentrali-

zación pero que fortalecieron las redes de clientelismo de los caudillos locales.

Para poder construir lo público desde los espacios donde discurre la vida cotidiana, se requirió consolidar un *Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa* que, en coordinación con el *Sistema Nacional de Competencias*, incide en la configuración de parroquias, cantones y provincias.

La planificación garantiza resultados

Gobernar el desarrollo local es proponer cómo, para qué y por qué las personas podrán relacionarse entre sí conforme ocupan y transforman sus espacios de vida. En este sentido, la construcción de una sociedad más justa y solidaria

>>>

* Esta nota está basada en la conferencia efectuada por Pabel Muñoz L., Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, durante el Foro Latinoamericano y del Caribe sobre Desarrollo Económico Territorial realizado los días 18 y 19 de mayo de 2015 en Quito y organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).

demanda siempre lograr ‘equilibrios’ entre los deberes y las responsabilidades de los actores sociales y los gobiernos autónomos. Pero esto no se logra con acciones improvisadas o reactivas.

En todo momento, al interior de un territorio determinado, las instituciones del Gobierno Nacional y los GAD deben coordinarse entre sí. La planificación de los objetivos de desarrollo es imprescindible para que las interacciones entre esos elementos produzcan los mayores efectos de bienestar en el menor tiempo posible. Por ello, el sistema de planificación ecuatoriano opera como un instrumento para la rectoría, la regulación y el control del sentido y la velocidad del cambio estructural.

Si queremos cambiar el régimen de acumulación históricamente heredado, debemos cambiar el modelo de regulación social. En

Un GAD recibe más recursos por persona cuando

- La población aumenta y está más dispersa
- La incidencia de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas es mayor en su territorio
- Los esfuerzos por reducir la pobreza han sido exitosos
- El gobierno subnacional generó más recursos propios y cumplió más metas de su propio plan de desarrollo y del Plan Nacional para el Buen Vivir

cada territorio del país, se disputa el sentido del desarrollo y sus eventuales beneficiarios.

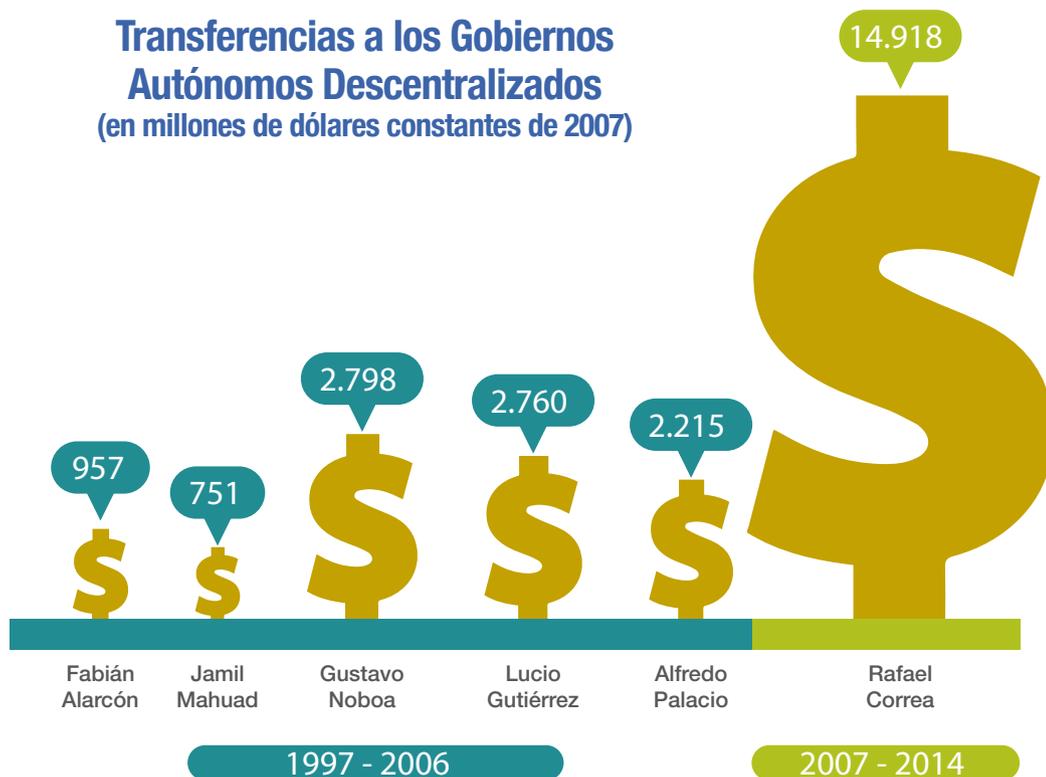
El cambio tiene sus instrumentos

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa está apoyado por instrumentos que definen las prioridades de transformación de los distintos sectores.

El Plan Nacional para el Buen Vivir y las agendas de coordinación intersectorial decantan las políticas que cada uno de los ministerios debe seguir. Por su parte, las Agendas Nacionales para la Igualdad confieren contenidos sustantivos en el tratamiento de asuntos relacionados con género, grupos étnicos, movilidad humana, pueblos y nacionalidades y discapacidades.

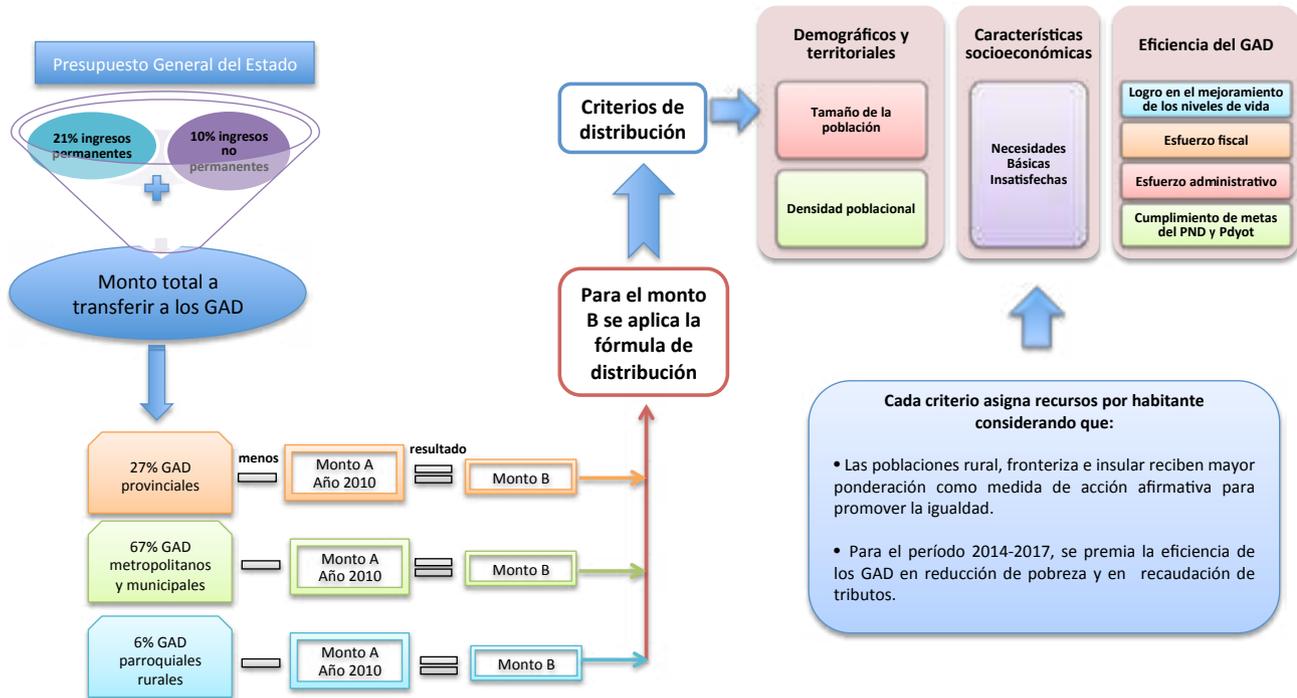
Y, finalmente, la Estrategia Terri-

Transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en millones de dólares constantes de 2007)





Según el Modelo de Equidad Territorial ¿Cómo se distribuyen los recursos?



torial Nacional orienta las decisiones priorizando los asentamientos humanos, la sustentabilidad ambiental, la transformación productiva y el cierre de brechas.

Los recursos se entregan con equidad

Para que funcione, la gobernanza territorial a múltiples niveles demanda que los GAD tengan competencias exclusivas asumidas e implementadas y cuenten con recursos financieros predecibles, directos, oportunos y automáticos. Por eso, los gobiernos subnacionales reciben desde el Presupuesto General del Estado transferencias relacionadas con la promoción de la equidad, la explotación de recursos naturales no renovables y el ejercicio de com-

petencias.

El Modelo de Equidad Territorial (MET) es financiado con el 21% de los ingresos permanentes y con el 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General. Dado que existen diversos niveles de gobierno, el monto total del MET se distribuye en 27% a los GAD provinciales, en 67% a los GAD metropolitanos y municipales, y en 6% a los GAD parroquiales rurales.

Cada gobierno subnacional recibe una suma que está compuesta por dos asignaciones parciales: el 'monto A' que es la cantidad de recursos que el GAD recibió en 2010 y 'el monto B' que es una cantidad calculada utilizando criterios relacionados con las características demográficas del territorio, las condiciones socioeconómicas existentes y la eficiencia

de la gestión gubernamental.

Los logros nos comprometen a seguir

Cuanto mayor es la transformación estructural, se torna más complejo conciliar las distintas y contradictorias dinámicas socio-políticas que emanan de la descentralización y la desconcentración. Sin embargo, nos animan los resultados alcanzados.

En los últimos 8 años, gracias a la ampliación de la cobertura de los servicios públicos, Ecuador experimentó reducciones de la pobreza y la desigualdad sin precedentes en América Latina. Esto no habría sido posible sin concebir a la planificación como un ejercicio de construcción del poder ciudadano desde las bases... desde el territorio. ⚙️



LA JOYA DE LOS SACHAS, un modelo de distrito para el Buen Vivir

Adolfo Salcedo, Verónica Silva & Karla Pérez

Subsecretaría de Desconcentración, Senplades

El Gobierno Nacional impulsa la desconcentración de servicios públicos como un mecanismo para promover una organización territorial más equitativa, acercar el Estado a la ciudadanía, garantizar los derechos del Buen Vivir y consolidar la democracia.

A efectos de lo anterior, en 2012, la Secretaría de Planificación y Desarrollo (Senplades) lideró el 'Estudio de costos para el

Buen Vivir', una investigación de alcance nacional dirigida a priorizar las inversiones públicas fomentando una articulación intersectorial eficiente, eficaz y adecuada en los territorios.

Durante el proceso de análisis, los ministerios de Educación, Inclusión Económica y Social, Salud Pública e Interior calcularon los costos necesarios para cerrar la brecha existente entre la oferta de servicios que existía en

ese entonces y la oferta de servicios ideal para los 140 distritos administrativos de planificación en las 9 zonas de planificación.

Una vez presentados los resultados del estudio al Presidente de la República, se decidió comenzar la implementación de la oferta ideal planificada de servicios en 3 distritos administrativos: La Joya de los Sachas, Sigchos y Jama-

>>





Pedernales. En estos se están realizando diversas intervenciones públicas para acercar los servicios a los ciudadanos, consolidando así a estos distritos en modelos de los ‘Territorios del Buen Vivir’.

Sacha significa ‘selva’

Administrativamente, el distrito La Joya de los Sachas es parte de la zona de planificación número 2. Su extensión coincide con el cantón del mismo nombre que pertenece a la provincia de Orellana.

La población de este territorio comenzó a expandirse con la colonización propiciada por las primeras perforaciones petroleras acaecidas décadas atrás. Según los datos del último censo, La Joya de los Sachas tiene 11.480 habitantes en el área urbana y 26.111 habitantes en el área rural. Del total de habitantes, actualmente, solo el 13% se autoidentifica como kichwa.

La microplanificación es fundamental

En la transformación de los servicios en La Joya de los Sachas, los ministerios de Educación, Salud,



Inclusión Económica y Social e Interior trabajaron en la legalización de predios, en la construcción de obras y en el equipamiento de los establecimientos prestadores para lograr el cierre de la brecha entre la oferta ideal y la oferta existente de servicios públicos.

Mediante sus equipos desconcentrados, esas carteras de Estado ejecutaron ejercicios de microplanificación logrando así intervenciones basadas en las dinámicas propias del distrito. Aplicando criterios sectoriales y territoriales, la microplanificación efectuada por las unidades desconcentradas garantiza la articulación entre las políticas y acciones del Ejecutivo.



De esta manera, se definió la necesidad de dotación de nueva infraestructura y equipamiento así como, también, se estableció el mejoramiento de los servicios públicos con calidad y calidez en aquellos prestadores ya existentes en el territorio.

>>

Aquí se encuentra el parque lineal más largo del país

A través de la empresa pública Ecuador Estratégico (EEEP), el Gobierno Nacional invirtió más de 9 millones de dólares, provenientes de ingresos petroleros, en la transformación de la Avenida Fundadores.

Antes, el oleoducto transecuatorialiano atravesaba a La Joya de los Sachas generando una notoria división superficial del paisaje urbano que, además de incomodar al desplazamiento, aumentaba la probabilidad de accidentes.

Ahora, en sustitución de esa fuente de inseguridad y contaminación visual, se encuentra un parque que proporciona oportunidades de

encuentro, unión y esparcimiento para la ciudadanía. Este espacio público tiene una extensión de 2,7 km de largo y está concebido como un complejo recreacional para distintas edades. En su interior se observan ciclovías, piletas interactivas, vía y puente peatonales, patios de comida, baterías sanitarias, ágora, iluminación e mobiliario urbano.

Los moradores de la ciudad sienten el cambio. Según Elvis Jiménez, el parque lineal es un aporte “de gran magnitud para el desarrollo de nuestro cantón. Nunca se ha visto una obra similar en otro pueblo del Oriente”.

Por su parte, Carmen Cevallos recuerda que todo el trayecto era tierra botada. “Cuando hacía sol, había mucho polvo. Cuando había lluvia, había mucho lodo. Ahora está muy bonito y bueno. Se nota que los recursos están quedando en la Amazonía. Esto no se veía”.

El parque lineal y sus dispositivos reflejan una política pública que lleva el Buen Vivir hacia las comunidades cercanas a los proyectos estratégicos, buscando así devolver la esperanza a los habitantes con obras integrales que transforman sus condiciones inmediatas de vida.



Las instituciones nacionales tienen direcciones distritales

En la Joya de los Sachas se encuentran operando las direcciones distritales del Ministerio de Salud, del Ministerio de Educación y del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Estas entidades públicas han fortalecido las capacidades del talento humano de sus direcciones distritales para asegurar así la atención directa a la ciudadanía y la prestación integral de servicios.

También, el distrito cuenta con prestadores de servicios como Centros de Salud, Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV), Unidades de Policía Comunitaria (UPC) y Unidades Educativas. Así, por ejemplo, en el circuito San Carlos, que incluye a la parroquia del mismo nombre, se encuentran en operación: una UPC, un Centro de Salud tipo A, el CIBV “Dulces Sonrisas” que brinda atención a 100 niños de la zona y una Unidad Educativa tipo mayor con capacidad para 1140 estudiantes. Estas infraestructuras cerrarán la

oferta ideal de servicios públicos de esta comunidad, garantizando un acceso digno a ellos y modelando la propuesta de “Territorios del Buen Vivir”.

Cada inversión es un paso hacia adelante

El Gobierno Nacional ha invertido más de 11,8 millones de dólares en la provisión de infraestructura y equipamiento para los prestadores de servicios localizados en la Joya de los Sachas.

Gracias a las transferencias de recursos desde el Presupuesto General del Estado, se ha logrado redistribuir hacia el territorio buena parte de los ingresos generados por

la explotación petrolera. Además del efecto colectivo de bienestar, este resultado ha beneficiado particularmente a las poblaciones rurales que permanecieron en completa desatención por los gobiernos anteriores.

A juzgar por el trabajo desplegado hasta el momento, se puede asegurar que La Joya de los Sachas está perfilándose como un ejemplo del trabajo para acercar los servicios a los ciudadanos y lograr una verdadera redistribución de la riqueza. ⚙️



El presente y el futuro de los servicios en La Joya de los Sachas

Entidad	Establecimientos	Número total planificado de prestadores de servicios	Número de prestadores de servicios
Ministerio de Inclusión Económica y Social	Centro Infantil del Buen Vivir	2	1 en operación
Ministerio de Salud Pública	Centro de Salud Tipo A: consulta externa, sala de procedimientos y toma de muestras	5	1 en operación
	Centro de Salud Tipo C: consulta externa, sala de procedimientos, toma de muestras, laboratorio clínico, rehabilitación y atención de partos		1 en ejecución
Ministerio de Educación	Unidades Educativas	4 unidades educativas del milenio	1 unidad menor en ejecución
Ministerio del Interior	Unidad de Policía Comunitaria Simple Tipo B	9	8 en operación

Fuente: Ministerios sectoriales. Elaboración: Senplades.



Antes de 2008 la planificación era imperceptible. Lo único que existía era un accionar facultativo que dejaba a la decisión individual cumplir o no con un diagnóstico o un modelo de gestión. Luego de Montecristi el panorama cambió drásticamente. El concepto de corresponsabilidad se vinculó a la planificación del desarrollo involucrando a las autoridades y la ciudadanía en el análisis y en la toma de decisiones para la planificación, inversión y ejecución de planes, programas y proyectos.

La planificación territorial consolidó un vínculo entre lo local y lo nacional. Ahora ya no se actúa solo en función del espacio inmediato de vida. Sea en la parroquia, la ciudad o la provincia, los gobiernos autónomos poseen competencias para satisfacer las necesidades de sus habitantes pero sin perder de vista objetivos de desarrollo de carácter nacional.

Para operativizar lo anterior, durante los últimos años, las transformaciones legales e institucionales entregaron responsabilidades hacia los gobiernos subnacionales mediante la descentralización. También, la desconcentración ha permitido trasladar los servicios ofrecidos por una entidad nacional hacia el territorio cercano a la ciudadanía; en este proceso la institución pública nacional asegura la calidad y buen cumplimiento de los servicios.

Se está cumpliendo así con una directriz emanada del Presidente de la República: "llegar con los servicios de los distintos ministerios al territorio". Detrás de esta propuesta, se encuentra un claro objetivo de equidad: lograr que cada territorio cuente con servicios que antes se encontraban solo en las grandes ciudades.

La Constitución de Montecristi cambió nuestras prácticas de planificación

Santiago Correa Padrón

Prefecto del Gobierno Autónomo Provincial del Cañar



Cual consecuencia de lo anterior, en todos los niveles de gobierno, se está generando paulatinamente una nueva cultura administrativa que garantiza el acceso y la equidad en los servicios públicos mediante su planificación con la comunidad y desde lo local.

En el Gobierno Autónomo Provincial del Cañar estamos comprometidos con esa transformación cultural. Además de planificar involucrando a todos los actores sociales e institucionales, hemos establecido espacios físicos para la atención y el servicio en los cantones aleja-

dos de nuestra capital provincial. Queremos así llegar a la población e identificar junto a ella nuestra cambiante realidad socioeconómica. Esto nos ha permitido y nos permitirá ejecutar acciones dirigidas a alcanzar el bienestar que anhelamos.

La planificación participativa consolida relaciones de cooperación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno en cada territorio. También empodera a la ciudadanía y la convierte en constructora de su propio futuro. Por ello, podemos afirmar que esta modalidad de hacer Patria ya no tiene marcha atrás. ⚙️



Lo que debes conocer sobre la **transformación del Estado**

Ahora el Estado ecuatoriano tiene las facultades de rectoría, planificación, regulación y control necesarias para fomentar el desarrollo de tu territorio.

Esto se expresa en la descentralización que confiere autonomía a los gobiernos locales para diseñar sus propuestas de futuro y, también, en la desconcentración que permite organizar y coordinar la provisión de servicios con agilidad.

Por ello, tu conocimiento y participación en estos procesos garantizará la continuidad de los logros alcanzados.

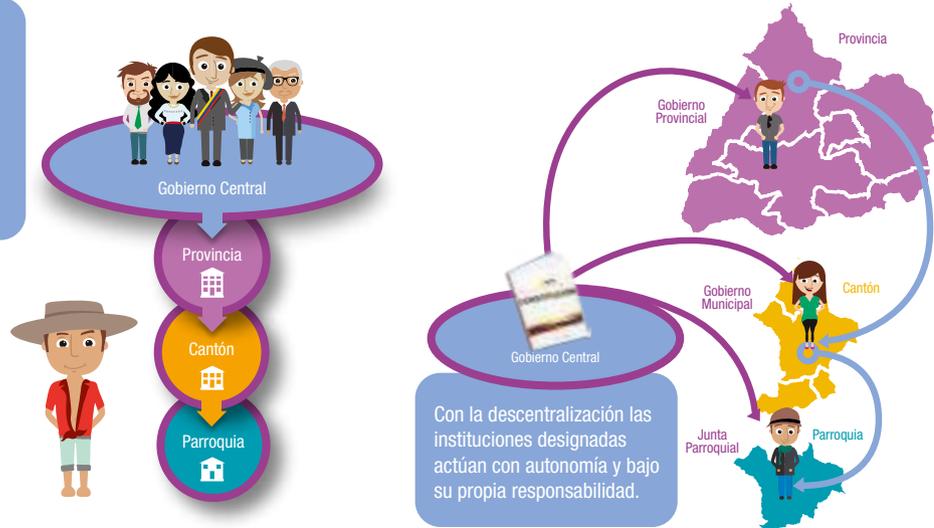




La descentralización

Significa entregar responsabilidad y recursos desde el Gobierno Central, hacia los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales, denominados GAD*.

* **GAD** | Gobiernos Autónomos Descentralizados



Es trasladar los servicios que ofrece una entidad de nivel nacional (como un ministerio) hacia el territorio cercano a los ciudadanos a través de las zonas, distritos o circuitos.

La desconcentración





Niveles administrativos de Planificación

Para llevar servicios eficientes a la ciudadanía, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) estableció los siguientes niveles de Planificación:

- ZONAS
- DISTRITOS
- CIRCUITOS

Esta organización no elimina a las provincias, cantones o parroquias.



Las zonas

Están conformadas por provincias vecinas. Existen 9 zonas de planificación.

- Zona 1:** Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbios
- Zona 2:** Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo, Orellana
- Zona 3:** Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza
- Zona 4:** Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas
- Zona 5:** Santa Elena, Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Samborondón y Durán), Bolívar, Los Ríos y Galápagos
- Zona 6:** Cañar, Azuay, Morona Santiago
- Zona 7:** El Oro, Loja, Zamora Chinchipe
- Zona 8:** Guayaquil, Samborondón y Durán
- Zona 9:** Distrito Metropolitano de Quito

¿Cómo opera la desconcentración?



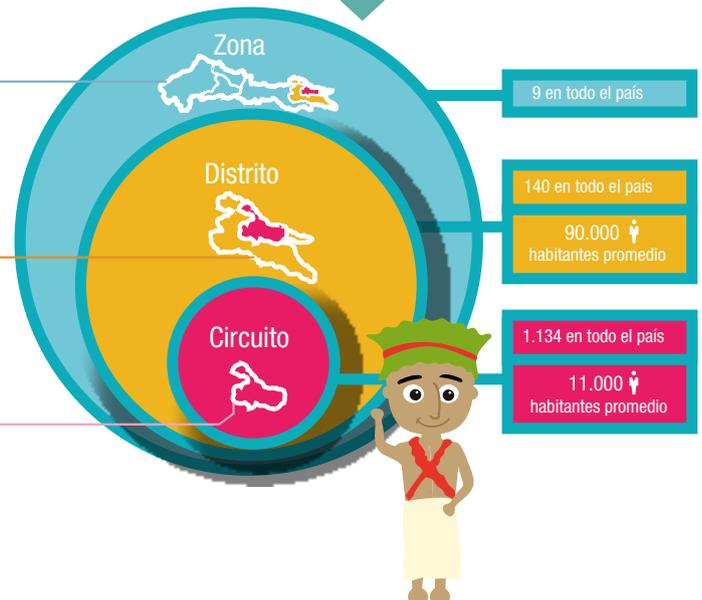
Cada zona está constituida por distritos y estos a su vez por circuitos. Desde este nivel se coordina estratégicamente las entidades del sector público.



Es la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos. Coincide con un cantón o unión de cantones.



Es la unidad más pequeña donde se prestan servicios públicos. Corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias.





¿Cómo nos benefician las zonas, distritos y circuitos?

- Con los nuevos niveles administrativos de planificación, el Estado está más cerca a la ciudadanía.
- Ahora la ciudadanía podrá acceder a servicios públicos de calidad.
- Garantizan la equidad pues los servicios y su administración se planificarán desde cada rincón del país.
- Nos permiten una planificación y organización nacional con una visión local.



El Estado a tu lado,
más servicios cerca de ti

¿Qué instituciones prestan servicios en los niveles de planificación?

Los distritos recogen las necesidades de la ciudadanía a través de cada uno de sus circuitos, reconociendo en el territorio lo que cada uno necesita.

En principio, la desconcentración de servicios se implementa a través de seis ministerios:



Si antes se contaba con servicios deficientes...

¡Ahora tendremos servicios cercanos y con calidad!



¡Planificamos el Ecuador
del Buen Vivir!

