

Presentación

Cuando en enero de 2007 iniciamos la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, “Plan para la Revolución Ciudadana”, no partimos de cero. La propuesta de cambio, definida en el Plan de Gobierno que el Movimiento País presentó a la ciudadanía, en el marco de su participación electoral de los años 2006, 2007, 2008, trazó ya los grandes lineamientos de una agenda alternativa para el Ecuador. Ahora, nuestro desafío es su consolidación. Por ello, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 plantea nuevos retos orientados hacia la materialización y radicalización del proyecto de cambio de la Revolución Ciudadana, a la construcción de un Estado Plurinacionalidad e Intercultural y finalmente a alcanzar el Buen Vivir de las y los ecuatorianos.

Al igual que aquel Plan que rigió el anterior período de gobierno, el Plan 2009-2013 recoge y busca concretar las revoluciones delineadas en el proyecto de cambio de la Revolución Ciudadana. Dichas apuestas de cambio también fueron orientaciones para el proceso constituyente del 2008, que finalmente se plasmaron en el nuevo pacto social reflejado en la Constitución de la República del Ecuador. Tales revoluciones son:

1. Revolución constitucional y democrática, para sentar las bases de una comunidad política incluyente y reflexiva, que apuesta a la capacidad del país para definir otro rumbo como sociedad justa, diversa, plurinacional, intercultural y soberana. Ello requiere la consolidación del actual proceso constituyente, a través del desarrollo normativo, de la implementación de políticas públicas y de la transformación del Estado coherentes con el nuevo proyecto de cambio, para que los derechos del Buen Vivir sean realmente ejercidos. Para esto, es indispensable la construcción de una ciudadanía radical que fije las bases materiales de un proyecto nacional inspirado por la igualdad en la diversidad.
2. Revolución ética, para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social, como pilares para la construcción de relaciones sociales que posibiliten el reconocimiento mutuo entre las personas y la confianza colectiva, elementos imprescindibles para impulsar este proceso de cambio en el largo plazo.
3. Revolución económica, productiva y agraria, para superar el modelo de exclusión heredado y orientar los recursos del Estado a la educación, salud, vialidad, vivienda, investigación científica y tecnológica, trabajo y reactivación productiva, en armonía y complementariedad entre zonas rurales y urbanas. Esta revolución debe concretarse a través de la democratización del acceso al agua, tierra, crédito, tecnologías, conocimientos e información, y diversificación de las formas de producción y de propiedad.
4. Revolución social, para que, a través de una política social articulada a una política económica incluyente y movilizadora, el Estado garantice los derechos fundamentales. Esta política integral, coherente e integradora es la que ofrece las oportunidades para la inserción socioeconómica y, a la vez, para fortalecer las capacidades de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y grupos de atención prioritaria a fin de que ejerzan libremente sus derechos.
5. Revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana, para mantener una posición clara, digna y soberana en las relaciones internacionales y frente a los organismos multilaterales. Ello permite avanzar hacia una verdadera integración con América Latina y el Caribe, así como insertar al país de manera estratégica en el mundo.

Las propuestas contenidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, plantean importantes desafíos técnicos y políticos e innovaciones metodológicas e instrumentales. Sin embargo, el significado más profundo del Plan está en la ruptura conceptual que plantea con los idearios del Consenso de Washington^[1] y con las aproximaciones más ortodoxas del concepto de desarrollo.

El Buen Vivir, más que una originalidad de la carta constitucional, forma parte de una larga búsqueda de modos de vida que han impulsado particularmente los actores sociales de América Latina durante las últimas décadas, como parte de sus reivindicaciones frente al modelo económico neoliberal. En el caso ecuatoriano, dichas reivindicaciones fueron reconocidas e incorporadas en la Constitución, convirtiéndose entonces en los

principios y orientaciones del nuevo pacto social.

No obstante, el Buen Vivir es una apuesta de cambio que se construye continuamente desde esas reivindicaciones por reforzar la necesidad de una visión más amplia, la cual supere los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, que permita la aplicación de un nuevo paradigma económico cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que promueva una estrategia económica incluyente, sustentable y democrática; es decir, que incorpore a los procesos de acumulación y re-distribución a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado.

Asimismo, se construye desde las posiciones que reivindican la revisión y reinterpretación de la relación entre la naturaleza y los seres humanos, es decir, desde el tránsito del actual antropocentrismo al biopluralismo (Guimaraes en Acosta, 2009), en tanto la actividad humana realiza un uso de los recursos naturales adaptado a la generación (regeneración) natural de los mismos.

Finalmente, el Buen Vivir se construye también desde las reivindicaciones por la igualdad, y la justicia social, y desde el reconocimiento, la valoración y el diálogo de los pueblos y de sus culturas, saberes y modos de vida.

Sabiendo que la definición del Buen Vivir implica estar conscientes que es un concepto complejo, vivo, no lineal, pero históricamente construido y que por lo tanto estará en constante re-significación, podemos aventurarnos a sintetizar qué entendemos por Buen Vivir *“la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir presupone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros -entre diversos pero iguales- a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido”* (Ramírez: 2008: 387).

Esta ruptura conceptual que proponemos tiene orientaciones éticas y principios que marcan el camino hacia un cambio radical hacia la construcción de una sociedad justa, libre y democrática. Las orientaciones éticas se expresan en cinco dimensiones: la justicia social y económica, la justicia democrática participativa, la justicia intergeneracional e interpersonal, la justicia transnacional y la justicia como imparcialidad. A su vez, propone desafíos al proyecto de cambio que se pueden sintetizar en:

- Construir una sociedad que reconozca *la unidad en la diversidad*
- Reconocer al *ser humano como gregario que desea vivir en sociedad*
- Promover la *igualdad, la integración y la cohesión social* como pauta de convivencia
- Garantizar progresivamente *los derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas*
- Construir relaciones sociales y económicas en *armonía con la naturaleza*
- Edificar una convivencia *solidaria, fraterna y cooperativa*
- Consolidar relaciones de *trabajo y de ocio liberadores*
- Reconstruir lo *público*
- Profundizar la construcción de una *democracia representativa, participativa y deliberativa*
- Consolidar un *Estado democrático, pluralista y laico*

La ruptura conceptual con el concepto de desarrollo y el modo de Estado se plasman en una Estrategia de largo plazo que busca construir una “*biópolis eco-turística*”, cuyo desafío es concretar un nuevo modo de generación de riqueza y re-distribución post-petrolera para el Buen Vivir, la misma que define, para la primera fase de su aplicación durante el período 2009-2013, doce estrategias de cambio:

- I. Democratización de los medios de producción, re-distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización
- II. Transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir
- III. Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales
- IV. Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana
- V. Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación
- VI. Conectividad y telecomunicaciones para construir la sociedad de la información
- VII. Cambio de la matriz energética
- VIII. Inversión para el Buen Vivir, en el marco de una macroeconomía sostenible
- IX. Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado Constitucional de Derechos y Justicia
- X. Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario
- XI. Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización
- XII. Poder ciudadano y protagonismo social

Con estos fundamentos, el Plan aterriza en lo concreto y propone una lógica de planificación a partir de los siguientes 12 grandes objetivos nacionales para el Buen Vivir, los mismos que ya fueron planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y que ahora son actualizados bajo parámetros que se relacionan con el desempeño de las metas nacionales, con las distintas propuestas de acción pública sectorial y territorial, y principalmente con la necesidad de concretar los desafíos derivados del nuevo marco constitucional.

En consecuencia, los objetivos actualizados del Plan Nacional para el Buen Vivir son:

- Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad
- Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía
- Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población
- Objetivo 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable
- Objetivo 5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana
- Objetivo 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas
- Objetivo 7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común
- Objetivo 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad
- Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia
- Objetivo 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política
- Objetivo 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible
- Objetivo 12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir

Este Plan no es concebido como la suma de partes y elementos dispersos. Tiene una mirada integradora, basada en un enfoque de derechos que va más allá de la entrada sectorialista tradicional, y tiene como ejes la sustentabilidad ambiental y las equidades de género, generacional, intercultural y territorial. La armonización de lo sectorial con los objetivos nacionales supuso un gran esfuerzo de coordinación y articulación interestatal para conjugar la problemática, las políticas y las visiones sectoriales con los grandes intereses

nacionales.

Para propiciar esta articulación, la formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se sustentó en un proceso de diseño de agendas sectoriales, consideradas como instrumentos de coordinación y concertación sectorial, las cuales representan un esfuerzo de definición de políticas, estrategias, programas y proyectos que ejecuta cada gabinete sectorial de la Función Ejecutiva. Las agendas y políticas sectoriales brindan coherencia a las propuestas de gestión pública con respecto a las disposiciones constitucionales, los objetivos del Buen Vivir y la planificación operativa, lo que determina un flujo de articulación entre las orientaciones programáticas de mediano plazo y la gestión institucional efectiva.

La concertación sectorial no es suficiente cuando se requiere articular las distintas visiones y condiciones de los territorios y sus poblaciones, con el objeto de fortalecer su integración y mejorar las condiciones de vida de las y los ecuatorianos. Pensar el territorio como el espacio de concreción de la política pública y, a su vez, a las dinámicas territoriales como elementos sustantivos para la planificación pública es una apuesta y a la vez un gran desafío para el proceso de planificación. Es un proceso de doble vía, en el que la planificación local alimenta y nutre a la planificación nacional y viceversa, como parte de un proceso de construcción de un nuevo tipo de Estado policéntrico. Así, en 2007 el Ecuador impulsó un Plan Nacional de Desarrollo en el cual la perspectiva territorial se incorporó a partir de los planes provinciales.

Para el periodo 2009-2013 la Estrategia Territorial Nacional constituye una de las principales innovaciones del Plan en tanto incorpora al ordenamiento territorial e identifica las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios. También el Plan incluye la desagregación y territorialización de indicadores que sirven de sustento para el diseño de política pública en función de la diversidad propia del país.

De igual manera el Plan Nacional para el Buen Vivir refuerza la articulación entre la planificación nacional y territorial al identificar las dinámicas y particularidades específicas para la formulación de políticas públicas. El proceso de formulación de agendas para las siete zonas de planificación, permitió identificar las necesidades de las poblaciones relacionadas a las cualidades, potencialidades y limitaciones de los territorios, así como desarrollar una propuesta de modelo territorial en el que se expresan los lineamientos para el uso del suelo y las intervenciones estratégicas articuladas a una propuesta nacional.

Todo este nuevo esquema de planificación nacional también implica la construcción de un sólido proceso participativo. En este contexto, la formulación del Plan para el Buen Vivir 2009-2013 responde a un proceso sostenido de consulta que inició con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Se caracteriza por la diversidad de actores que formaron parte del mismo, y se concibe en varios momentos de veedurías ciudadanas a la ejecución de políticas, grupos focales, consultas ciudadanas, tanto a nivel nacional como territorial, así como también diálogo y concertación con los actores sociales e institucionales.

Es particularmente importante resaltar la organización de Talleres de Consulta Ciudadana con énfasis en la articulación del Plan en los territorios, en Esmeraldas, Babahoyo, Portoviejo, Santo Domingo, Cuenca, Loja, Latacunga y Tena; adicionalmente, se realizaron dos talleres nacionales en Quito y Guayaquil para analizar los alcances a los objetivos, políticas y lineamientos de acción pública. Por sus especificidades territoriales, ambientales y culturales se organizó un taller en Galápagos y otro con pueblos y nacionalidades en la ciudad de Baños. En dichos talleres participaron más de 4.000 representantes de la sociedad ecuatoriana organizados en más de 85 mesas de trabajo que permitieron discutir tanto los objetivos nacionales cuanto las estrategias territoriales.

Para asegurar la incorporación de los aportes ciudadanos a los contenidos del Plan Nacional para el Buen Vivir, se diseñó una metodología de facilitación y sistematización asociada a los lineamientos nacionales. Así, en cada mesa de trabajo se discutieron las políticas de cada objetivo nacional agrupadas en cada uno de los componentes de la Estrategia Territorial Nacional, de esta manera se indujo a la reflexión de las orientaciones nacionales desde las realidades zonales. Los resultados de los procesos participativos fueron difundidos a través de las fichas de sistematización de cada taller publicadas en el sitio web creado para el

efecto.

Adicionalmente, se organizaron eventos masivos en espacios públicos que permitieron la difusión de los contenidos del Plan Nacional para el Buen Vivir entre la ciudadanía, realizados en las plazas públicas de las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja y Manta. Como aporte a la discusión sobre prioridades de la sociedad ecuatoriana, y particularmente de la ciudadanía no organizada, se aplicaron sondeos de opinión a más de 5.000 personas, con el objeto de recoger las distintas opiniones de ciudadanos y ciudadanas respecto al significado del Buen Vivir así como de acciones relevantes para el próximo periodo de gobierno.

Al igual que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, la arquitectura del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 consta de tres partes fundamentales: una primera conceptual, una segunda de definición y concreción de políticas públicas y finalmente una instrumental.

En su primera parte, el Plan presenta las orientaciones y principios para un cambio radical orientados hacia el Buen Vivir, luego incorpora un diagnóstico crítico sobre los procesos económicos, sociales y políticos que han caracterizado al país en las últimas décadas, así como una lectura crítica de los primeros 31 meses de gobierno. Y principalmente propone las transformaciones necesarias para alcanzar, en el mediano plazo, un nuevo modo de acumulación y re-distribución para el Buen Vivir.

En su segunda parte, el Plan desarrolla los contenidos de los 12 Objetivos Nacionales para el Buen Vivir, actualizados en función de los contenidos constitucionales, los resultados de la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, las agendas y políticas sectoriales y territoriales, las acciones e inversiones públicas y los aportes ciudadanos. En ellos se definen políticas y lineamientos de políticas necesarias para la consecución de metas que permitan hacer un seguimiento de los resultados logrados por el Gobierno. Estas metas, que fueron validadas por las instituciones ejecutoras, rompen con las inercias burocráticas e institucionales y muestran el compromiso del gobierno nacional para cumplir con su propuesta de transformación.

En su tercera parte, y como una de las innovaciones del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, se incluye la Estrategia Territorial Nacional, la misma que identifica y territorializa las principales intervenciones y proyectos estratégicos nacionales. Se incluyen como anexos complementarios a la estrategia territorial una primera versión de las agendas zonales. Éstas constituyen un aporte para un proceso de discusión ampliado en el que progresivamente y en función de procesos de la información y la planificación territorial se brinde sustento para el diseño de políticas públicas en función de la diversidad propia del país.

En su parte final, el Plan incluye el desarrollo de criterios para la asignación de recursos a través de la formulación del Plan Plurianual de Inversiones. Cabe resaltar que la planificación y priorización de la inversión pública estuvo acompañada de un proceso de análisis, validación y jerarquización de programas y proyectos articulados a las estrategias de mediano plazo y a las políticas definidas en cada objetivo.

La parte instrumental del Plan Nacional para el Buen Vivir es una herramienta flexible y dinámica, en formato magnético, que, además de los contenidos antes descritos, recopila todos los resultados de la participación en las mesas de consulta ciudadana e incluye información adicional al propio Plan en miras a garantizar su actualización permanente conforme se van formulando políticas complementarias. Esta herramienta incluye además una opción de visualización geográfica y desagregación de indicadores a fin de proporcionar a los gestores de políticas públicas instrumentos que, de primera mano, les permitan realizar proyecciones de cobertura y ver los impactos que podrían tener sus programas en el territorio, tomando en cuenta la sostenibilidad ambiental y las equidades de género, generacional, intercultural y territorial.

Finalmente, es necesario recalcar que el Plan Nacional para el Buen Vivir es un primer paso para la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa que tiene como finalidad descentralizar y desconcentrar el poder y construir el Estado Plurinacional e Intercultural. En este afán, y siguiendo las disposiciones constitucionales, el Plan Nacional para el Buen Vivir deja abiertas las puertas e

invita a la construcción de 14 Planes de Vida de los diferentes pueblos y nacionalidades del país, así como, a la elaboración del Plan de la circunscripción territorial especial de la Amazonía. De la misma forma, y en el marco de sus autonomías, recomienda a los gobiernos autónomos descentralizados la articulación con este Plan y la actualización de sus instrumentos de planificación y prioridades de intervención territorial.

El “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”, ha sido elaborado a través de la orientación técnica y metodológica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en coordinación con los equipos técnicos de los distintos Ministerios y Secretarías de Estado y sobre todo con los aportes de ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos. La aprobación del Plan en el Consejo Nacional de Planificación constituye un hito en la aplicación de la Constitución así como también para la consolidación de la democracia participativa.

René **Ramírez** **Gallegos**
SECRETARIO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

[1] Salida ideológica a la crisis del capitalismo que surge de una conferencia realizada por el Institute for International Economics, en Washington, en 1989.