

dossier | SUR
ACADEMI 

Revista

SUR
ACADEMI 

Introducción al Dossier

José Rodrigo Maldonado Quezada. Docente – Investigador Universidad Nacional de Loja
(jose.maldonado@unl.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0002-4358-8639>)



Hacia una nueva visión de lo público

RESUMEN

Retomar el debate encaminado hacia una nueva visión de lo público, denota que el *estatus quo* no es suficiente en una sociedad renovada, donde el postmodernismo se impone y perfila nuevas definiciones y exigencias de lo público. Así entendiendo lo estatal como un proceso cultural e histórico (Burdeau, 1970 citado en Roth Deubel, 2007) que supera la trilogía tradicional: territorio, población y autoridad (André-Noel Roth Deubel, 2014), se analiza como una nueva visión de lo público en el caso ecuatoriano, determina sus decisiones públicas a partir de la confluencia entre: la re conceptualización de “territorio” y una “venida a menos” visión constitucional colectiva post desarrollista, que va perdiendo actualidad y significado, como lo es el *sumak kawsay*.

Así, la constitución ecuatoriana de 2008 determina un rol protagónico a la planificación, tal que la formulación de políticas públicas se subordina a las visiones de territorio, que se construyen en lo nacional, lo regional, provincial, cantonal y parroquial; así lo visión de público implica comprender y gestionar lo que (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013) definen como territorio, en tanto se conceptualiza como “el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiente del mismo”; también, en la práctica la política y gestión de territorios se puede verificar en dos momentos: el de la formulación de la política que considera las relaciones sociales subyacentes al territorio (sus necesidades, anhelos y potencialidades); y la implementación de las decisiones, que implica gestionar esfuerzos y recursos concretos orientados hacia conseguir los resultados e impactos deseados; dos momentos que llevan implícito la mejoría de las condiciones de la población, quizá el desarrollo, quizá el buen vivir.

Por ello, a manera de presentación de este dossier, se expone y destaca al régimen de desarrollo previsto en la Constitución ecuatoriana, como garante de un nuevo paradigma que se denomina “buen vivir”, el cual constituye una visión de lo público y la alternativa a lo que convencionalmente se debate e quizá se implementa en los últimos años en Latinoamérica; así mismo se pretende esbozar la actualidad y pertinencia del modelo de desarrollo ecuatoriano mediante la relación de los mandatos constitucionales y la teoría existente.

Finalmente, cabe destacar la importancia y vigencia de los aportes del presente dossier, pues a lo interno de lo público se apela la innovación, en lo externo la participación ciudadana resulta en causa y consecuencia de la democracia que legitima lo público, en un despertar ciudadano que cada vez más reacciona ante la vorágine de la corrupción que permea las relaciones Estado – Sociedad, emergiendo por tanto, una nueva visión de lo público.

Descriptor: Estado, Territorio, Planificación, Desarrollo, Sumak Kawsay.

ABSTRACT

To resume the debate towards a new vision of the public, denotes that the status quo is not enough in a renewed society, where postmodernism imposes itself and outlines new definitions and demands of the public. Thus, understanding the state as a cultural and historical process (Burdeau, 1970 cited in Roth Deubel, 2007) that overcomes the traditional trilogy: territory, population and authority (André-Noel Roth Deubel, 2014), is analyzed as a new vision of the public in the Ecuadorian case, determines its public decisions from the confluence between: the re conceptualization of “territory” and a “coming to less” post-developmental collective constitutional vision, which is losing relevance and meaning, as is the *sumak kawsay* .

Thus, the Ecuadorian constitution of 2008 determines a leading role in planning, such that the formulation of public policies is subordinated to the visions of territory, which are built nationally, regionally, provincially, cantonally and parochially; Thus, the vision of the public implies understanding and managing what (Alburquerque & Pérez Rozzi, 2013) defines as a territory, while it is conceptualized as “the set of actors and agents that inhabit it, with its social and political organization, its culture and institutions , as well as its physical environment or environment ”; also, in practice, the policy and management of territories can be verified in two moments: that of the formulation of the policy that considers the social relations underlying the territory (its needs, desires and potentialities); and the implementation of decisions, which implies managing concrete efforts and resources oriented towards achieving the desired results and impacts; two moments that implicitly improve the conditions of the population, perhaps development, perhaps good living.

Therefore, as a presentation of this dossier, the development regime established in the Ecuadorian Constitution is exposed and highlighted, as guarantor of a new paradigm called “good living”, which constitutes a vision of the public and the alternative to what is conventionally debated and perhaps implemented in recent years in Latin America; Likewise, it is intended to outline the relevance and relevance of the Ecuadorian development model through the relationship of constitutional mandates and existing theory.

Finally, it is worth highlighting the importance and validity of the contributions of this dossier, since innovation is appealed to the internal public, externally, citizen participation results in the cause and consequence of democracy that legitimizes the public, in a citizen awakening that increasingly reacts to the maelstrom of corruption that permeates State - Society relations, thus emerging, a new vision of the public.

Keywords: State, Territory, Planning, Development, *Sumak Kawsay*.

1. Una nueva visión de lo público: ¿El buen vivir más allá del desarrollo convencional?

La visión de lo público implica el “deber ser” del Estado, resulta en el anhelo conjunto que la sociedad persigue y generalmente se enmarca en la definición de desarrollo, la que por sí misma resulta en un debate inconcluso, al respecto Bertoni et al. (2011) consideran que “es posible afirmar que el término «desarrollo» es utilizado para definir el proceso que habilita cambios orientados a mejorar las condiciones de vida humana”, y a pesar de los debates que existen en torno a este objeto de estudio, en la práctica todos los países se han orientado a definir políticas públicas de corte asistencialista económico, con lo cual pareciera que con desarrollo económico se puede lograr desarrollo social. No obstante, en las últimas dos décadas se discuten e intentan procesos alternativos desde Venezuela, Bolivia y Ecuador, donde a más del discurso que presenta cierta resistencia pragmática al neoliberalismo, se recupera el rol del estado en la economía¹, y se presentan nuevos paradigmas que van desde el fallido socialismo del siglo XXI, el vivir bien, y el buen vivir, respectivamente.

1. Los países latinoamericanos subyacen las variantes entre los modelos económicos: Chile, Colombia y Perú, de corte liberal donde el desarrollo puede resultar del libre mercado o Cuba, Venezuela, Ecuador y Bolivia, de corte estructural donde el desarrollo puede ser planificado.

En el caso ecuatoriano y sin aislarse del mundo ni desconocer que vivimos un mundo globalizado y aún neoliberal, se promueve el “régimen de desarrollo” que elaboró la asamblea constituyente en el 2008, como garante de la realización del “buen vivir”, ideal que constituye el objetivo más importante del nuevo pacto social, pues la constitución vigente, en su preámbulo indica que se ha decidido construir “Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay” (CRE. § Preambulo , 2008).

Para Ecuador, el “buen vivir”² significa el goce pleno de los derechos consagrados como: agua, alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud, trabajo y seguridad social (CRE, Art. 12 - 34 § I. Cap. I, 2008); pero también significa responsabilidades como: promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular (CRE. Art. 83.7 §II. Cap. 9, 2008). En todos estos aspectos no se considera el ingreso, dejando este tema a tratar exclusivamente al régimen de desarrollo.

Separar el “régimen del buen vivir” con el “régimen del desarrollo”, implica un avance en la praxis de los esquemas convencionales de desarrollo, y quizá se asemeja a lo que Max-Neef defendía, como una “forma de desarrollo a escala humana basada en el equilibrio entre la integración de los valores humanos y los límites naturales (humanismo integral ecológico)” (Veltmeyer, 2003, pp 33.).

Es de resaltar que para acceder al buen vivir no se depende del régimen de desarrollo (pues sólo lo garantiza), sino de asumir derechos y responsabilidades por parte de los ciudadanos y del estado, en armonía con la naturaleza, así lo prevé la Constitución (CRE. Art. 275 § VI. Cap. I, 2008)³.

2. El rol del Estado en la visión del desarrollo:

El acceso al buen vivir es deber primordial del estado en cuanto le corresponde “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza...” (CRE. Art. 3.5 §I. Cap. I, 2008). Además consta como deber primordial del estado ecuatoriano, “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” (CRE. Art. 3.6 §I. Cap. I, 2008). Para cumplir su rol de planificador, en el título VI de la constitución, se conjunta, sostiene y dinamiza en 65 artículos que el “régimen de desarrollo”⁴ que será el que garantice la realización del buen vivir, del sumak kawsay (CRE. Art. 275 §VI. Cap. I, 2008), ahí, el mencionado régimen, comienza prescribiendo que el Estado planificará el desarrollo del país y establece los objetivos del desarrollo, donde destacan:

- Mejorar la calidad y esperanza de vida,
- Construir un sistema económico basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable,
- Fomentar la participación y el control social (CRE. Art. 276 §VI. Cap. I, 2008)

Como principios generales, para la consecución del buen vivir, será deber general del Estado, “Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo” (CRE. Art. 277.2 §VI. Cap. I, 2008), y corresponde a las personas y a

2. El buen vivir como régimen constitucional, se expone en su título VII, que contiene Inclusión y Equidad en el capítulo I, y de Biodiversidad y recursos naturales en el capítulo II.

3. El régimen de desarrollo, se caracteriza por ser sustentable, planificado nacionalmente, y espera equidad y solidaridad en la medida que la autonomía y la descentralización se cristalicen. Cabe anotar que si por un lado el Estado planificará el Desarrollo, por otro lado, también se requiere que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

4. Se disponen seis capítulos: “Principios generales”, “Planificación participativa para el desarrollo”, “Soberanía alimentaria”, “Soberanía económica”; “Sectores estratégicos, servicios y empresas públicas”, y “Trabajo y producción”

las colectividades, y sus diversas formas organizativas, ”Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles” (CRE. Art. 278.1 §VI. Cap. I, 2008).

La sola existencia de un régimen de desarrollo basado en la planificación, implica la importancia que el modelo del buen vivir le otorga a la prospectiva y la participación ciudadana, y a pesar de que los proponentes del “contradesarrollo” no le darían mayor crédito (Esteva & Prakash, 1998 citado en Veltmeyer, 2003, pp 10.) el tipo de planificación que se propone tiene el carácter de participativa y promueve la descentralización de la toma de decisiones fiscales, en vista que se define la existencia del sistema nacional descentralizado de planificación participativa, el cual organizará la planificación para el desarrollo y se conformará por un Consejo Nacional de Planificación (CNP), que integrará a los distintos niveles de gobierno (tabla 1), con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará (CRE. Art. 279 §VI. Cap. I, 2008), lo cual tiene una semejanza a la participación comunitaria que otrora se había instaurado en Bolivia con razón de la nueva política social -NPS- (Veltmeyer, 2003).

Tabla 1. Ámbito de la planificación en razón de las competencias por tipo de gobierno

Art. Const.	Competencia	Entidad competente
261	La planificación nacional.	El Estado Central
262	Planificar el desarrollo regional	El Gobierno Regional
263	Planificar el desarrollo provincial	El Gobierno Provincial
264	Planificar el desarrollo cantonal	El Gobierno Municipal
266	Planificar el desarrollo cantonal, provincial y regional	Los Gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos
267	Planificar el desarrollo parroquial	El Gobierno parroquial

Fuente: Constitución de la República del Ecuador.
Elaboración: José Maldonado

El CNP tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo (PND ⁵), y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República, además en semejanza, los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley y serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional” (CRE. Art. 279 §VI. Cap. I, 2008).

De lo anterior se desprende que los elementos orientadores surgen desde las bases y condicionan el sentido de la Planificación nacional, la cual se sistematizará en el CNP, este proceso indica que en la primera etapa, la de la construcción del PND, estamos frente a una generación de políticas de desarrollo del tipo “abajo – arriba”, sin salvar la posibilidad de que existan políticas tipo “arriba – abajo” con razón de las coyunturas que los grupos sociales o el gobierno de turno⁶.

5. Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

6. En la presentación del PND 2013 – 2017, se menciona que éste es “el reflejo inmediato” del programa de gobierno, por lo que se deduce participación en cuanto vincula los resultados electorales como “simil” de la aceptación de la propuesta del plan inscrito en el periodo electoral.

Construido el PND, que será la política de las políticas de desarrollo sub-nacionales por el periodo de gobierno, la segunda etapa que implica el diseño del desarrollo territorial en el ámbito de sus competencias (tabla 1), corre el riesgo de constituir la simple aplicación de lo nacional a lo regional, de lo regional a lo provincial, y de lo municipal a lo parroquial, parafraseando y contradiciendo lo manifestado por Albuquerque & Pérez Rozzi, (2013, pp.1), en nuestro caso, la acción que en principio surge desde abajo, a partir de la movilización y participación activa de los actores territoriales, podría verse disminuida por la directrices nacionales existentes y predefinidas, y sobre todo porque la asignación de los recursos públicos a los planes “autónomos” está condicionada a la pertinencia y estrecha relación al PND.

Si bien el diseño del modelo de la Planificación participativa para el desarrollo -que se define para cuatro años-, funciona en la primera etapa; una vez estructurados los lineamientos deja en el Estado, en particular al estado Central y a la función ejecutiva, la atribución de fijar el rumbo, de predeterminedar la agenda, y a la ciudadanía corresponde colaborar pero no decidir, acatar pero no formular. La participación en la política pública de desarrollo reduce a los ciudadanos y gobiernos sub-nacionales a ser actores no deliberantes en la formulación macro, es decir no existe una apropiación social del poder como lo sugiere (Rahman & Fals Borda, 1992; citados en Veltmeyer, 2003, pp. 19).

3. Promoción del desarrollo sustentable:

Si bien la teoría del desarrollo sustentable, está en construcción, un enfoque de sustentabilidad indica la capacidad de las comunidades de generar capital financiero, social, humano, natural y físico (Veltmeyer & O'Malley, 2003, pp 28) Y justamente en este contexto la labor del Estado ecuatoriano para promover el desarrollo sustentable implica varios fines y dispone de algunos sistemas, políticas o regímenes (tabla 2).

Tabla 2. Elementos del Régimen del Desarrollo

Cap.	Fines	Secc.	Medios
III	Soberanía alimentaria	-	-
		I	Sistema económico y política económica
		Ii	Política fiscal
		Iii	Endeudamiento público
IV	Soberanía económica	Iv	Presupuesto General del Estado
		V	Régimen tributario
		Vi	Política monetaria, cambiaria, crediticia y financiera
		Vii	Política comercial
		Viii	Sistema financiero
V	Sectores estratégicos, servicios y empresas públicas	-	-
		I	Formas de organización de la producción y su gestión
		Ii	Tipos de propiedad
		Iii	Formas de trabajo y su retribución
VI	Trabajo y producción	Iv	Democratización de los factores de producción
		V	Intercambios económicos y comercio justo
		Vi	Ahorro e Inversión

Fuente: Constitución de la República del Ecuador.
Elaboración: José Maldonado

Mencionamos que es deber del estado promover la sustentabilidad, y esto implica asegurar políticas públicas encaminadas a la soberanía alimentaria y económica, las cuales al estar explícitas en la constitución develan que el modelo de desarrollo rompa con la imposición tradicional del mercado y economía internacional (pese a que la economía este dolarizada), de igual forma que el estado se reserve los sectores estratégicos y separe ciertas actividades en empresas públicas; así como que se reconozca las diversas formas de producción y se garantice el trabajo, sugiere que el desarrollo no sea un fin en sí mismo y transite a ser el medio para garantizar el buen vivir, sería lo que Barkin, (2003) propone cuando considera que se debe transitar a un modelo “caracterizado por la diversidad y la autosuficiencia, la sustentabilidad ecológica, la autonomía, la participación popular (en la planeación y la puesta en práctica) y el control local sobre los recursos locales”.

El régimen de desarrollo en cuanto a los elementos que lo componen, deja un alto grado del patrocinio estatal, pero la actuación social será la que dé lugar al desarrollo, con ello si bien la ciudadanía participa tangencialmente en la construcción del PND -en la formulación-; la sustentabilidad en la implementación del modelo requiere la participación activa de la comunidad (Barkin, 2003; , citado en Veltmeyer, 2003 pp.26).

4. El *sumak kawsay*, el buen vivir a través de desarrollo planificado.

De Gory & Long, (2015) señalan que el buen vivir, “cuestiona la noción de desarrollo y de progreso planteadas por la modernidad: de sugerir implícitamente que se deben pensar alternativas al (y no de) desarrollo, dar importancia al bienestar no material llamado buen vivir, vinculado a la noción aristotélica de vida contemplativa y al *sumak kawsay* de los pueblos andinos, en el cual la armonía con la naturaleza juega un papel importante”, pero de lo revisado se entiende que no renuncia al desarrollo, el cual será planificado participativamente, y como tal si puede ser objeto de alternativas como las que propone Veltmeyer (2003) cuando introduce la “búsqueda de un desarrollo alternativo“ e indica que para ello hay quienes argumentaban, que se debería reconocer: la heterogeneidad radical de la experiencia, la existencia de caminos múltiples hacia el desarrollo, la comunidad como la base del proceso implicado, y a las personas mismas como la única agencia efectiva para el cambio.

Si bien Ecuador lleva once años de la nueva constitución, y el plan de desarrollo en su última versión denominado “Plan toda una vida” lleva dos de implementación (CNP, 2017), y supone un gran esfuerzo por capitalizar los anhelos del pueblo; todavía resta camino por andar, y para ello se deben revisar las instituciones que garantizan la participación y fortalecer el régimen de descentralización que está ocurriendo con bastantes resistencias y complicidades, puesto que en las juntas parroquiales rurales, municipios y prefecturas se debe articular la participación de base, la cual además de procurar el desarrollo en sus ámbitos de competencia, debe equilibrarse con el actual nivel de injerencia que tiene el gobierno central.

Hasta tanto, la planificación existente constituye un comienzo en el proceso de desarrollo, el cual garantiza el acceso al buen vivir, no como alternativa de desarrollo sino como alternativa de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, F., & Pérez Rozzi, S. (2013). El desarrollo territorial; enfoque; contenidos y políticas. *Programa ConectaDEL. BID/FOMIN*. Retrieved from internal-pdf://0493416738/U4 Albuquerque y PEREZ ROZZI. EL DESARROLLO TE.pdf
- Barkin, D. (2003). El neoliberalismo y el desarrollo popular sustentable. In H. Veltmeyer & A. O'Malley (Eds.), *En contra del neoliberalismo El desarrollo basado en la comunidad en América Latina* (1st ed., pp. 183–200). Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas / Miguel Angel Porrua. Retrieved from https://www.estudiosdeldesarrollo.mx/pagina_tipo_cuatro.php?libro=en_contra_del_neoliberalismo

- Bertoni, R., Cuello, A., Fleitas, S., Pera, S., Rodríguez, J., Rumeau, D., & Castelnovo, C. (2011). Construcción y análisis de problemas del desarrollo: ¿qué es el Desarrollo? ¿cómo se produce? ¿qué se puede hacer para promoverlo?
- Burdeau, G. (1970). *L'état. du Seuil.*
- CNP. (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida. Quito - Ecuador: CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN - SENPLADES. Retrieved from http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf
- CRE. (2008). Constitución de la República del Ecuador. (A. C. del Ecuador, Ed.). Montecristi, Ecuador: Registro Oficial del Ecuador.
- De Gory, E., & Long, G. (2015). Los Léxicos políticos en la Constitución Ecuatoriana. In S. de R. Internas (Ed.), *La Nueva Economía en la Nueva Constitución Ecuatoriana* (1st ed., pp. 87–98). Quito - Ecuador: Servicio de Rentas Internas. Retrieved from https://cef.sri.gob.ec/pluginfile.php/16810/mod_page/content/138/La Nueva Economia.pdf
- Esteva, G., & Prakash, M. S. (1998). Beyond development, what? *Development in Practice*, 8(3), 280–296.
- Rahman, M. A., & Fals Borda, O. (1992). La situación actual y las perspectivas de la investigación-acción participativa en el mundo. *La Investigación-Acción Participativa. Inicios y Desarrollos*, 205–233.
- Roth Deubel, André-Noel. (2014). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. (Aurora, Ed.), *Bogotá: Aurora* (4ta ed.). Bogota - Colombia: Aurora.
- Roth Deubel, André-Noël. (2007). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. (Aurora, Ed.). Bogota - Colombia: Aurora.
- Veltmeyer, H. (2003). La búsqueda de un desarrollo alternativo. In H. Veltmeyer & A. O'Malley (Eds.), *En contra del neoliberalismo. El desarrollo basado en la comunidad en América Latina* (1st ed., p. 215). Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas / Miguel Angel Porrua. Retrieved from internal-pdf://191.140.185.209/U2 Veltmeyer, La búsqueda de un desarrollo alt.pdf

Revista

SUR
ACADEMI 