

# Concepciones del desarrollo y su aplicación a la planificación participativa en los países andinos

José ASTUDILLO BANEGAS  
Universidad de Cuenca Ecuador  
jose.astudillo@ucuenca.edu.ec

Gabriela ÁLAVA ATIENCIE  
Universidad de Cuenca  
gabriela.alava@ucuenca.edu.ec

Ana PIEDRA MARTÍNEZ  
Investigadora en el Proyecto PASO – Ambiental  
ana.piedram@ucuenca.edu.ec

Recibido: 13-05-2014

Aceptado: 08-05-2015

## Resumen

Durante la últimas décadas y con una fuerte influencia del siglo anterior, hemos estado denodadamente hablando, esperando y construyendo el desarrollo, pues, la postguerra nos heredó el anhelo de llegar a ser a imagen y semejanza de los Estados Unidos, y siguiendo el discurso de presidente Harry Truman, en el punto cuarto, quedó el mundo globalizado. Parafraseando a Carlos Marx, bajo el efecto del opio de la industrialización y el desarrollo económico; sacrificando y excluyendo a pueblos, extrayendo recursos naturales sin medir las consecuencias.

Por lo tanto la participación social va más con la búsqueda del buen vivir, que con el concepto de desarrollo occidental o como diría Tomás R. Villasante, mejorar las cosas cada día para vivir mejor, sin tratar de obtener la verdad absoluta, sino de conseguir la felicidad. “Vivir de otro modo para vivir mejor”, como expresa Serge Latouche. Involucrar a la gente en las cosas que desea hacer para crecer y lograr su desenvolvimiento, hacer con ellos y no para ellos. Subordinar al crecimiento económico y tecnológico como medios para alcanzar los fines, tales como: La felicidad, mejoramiento de condiciones de vida entre los seres humanos y de estos con el planeta.

**Palabras clave:** desarrollo, desarrollos alternativos, Buen Vivir, participación social, planificación participativa.

## **Development Conceptions and its Participative Planning Application in the Andean Countries**

### **Abstract**

During the last decades and with a strong influence of the last century, we have been tirelessly talking, waiting and building development due that the postwar inherited us the desire to become the image and the likeness of the United States, following the speech of Harry Truman president, point four, the world was globalized. Paraphrasing Karl Marx, under the influence of industrialization opium and the economic development; sacrificing and excluding towms, extracting natural resources without considering the consequences.

Therefore social participation goes with the search for the good life than with the concept of western development or like Tomas R. Villasante will say, improve things every day to live better, without seeking the absolute truth instead to get happiness. "Living otherwise to live better" as expressed by Serge Latouche. Involving people in the things they want to do to grow and achieve their development, to do with them and not for them. Subordinate the economic growth and technological growth as a means to achieve it, such as: happiness, improving living conditions among humans and between these and the planet.

**Keywords:** Development; Alternative Development; Good Living; Limitations to Development; Social Participation; Participatory Planning.

### **Referencia normalizada**

ASTUDILLO BANEGAS, José, Gabriela ÁLAVA ATIENCIE y Ana PIEDRA MARTÍNEZ. (2015): "Concepciones del desarrollo y su aplicación a la planificación participativa en los países andinos", *Política y Sociedad*, 52 (2), pp. 331-349.

**Sumario:** 1. Diferentes concepciones. 2. Participacion social en la planificacion del desarrollo. 3. La vinculacion entre lo global, nacional y local. 4.. Conclusiones. 5. Bibliografía.

## 1. Diferentes concepciones

Para muchos autores el desarrollo es entendido como progreso económico, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial. Escobar (2007), señala que en 1949, comienza la era del desarrollo a través del Plan Marshall y de la propuesta de Truman. Una era del desarrollo enfocado en el crecimiento económico de los pueblos, industrialización de los países y la indagación (investigación) de la naturaleza como objeto de conocimiento y transformación de la materia prima.

Sin embargo la idea del crecimiento de la persona a nivel económico, político, social y espiritual se remonta hacia los mismos orígenes de la humanidad y el pensamiento de algunas culturas, entre ellas los griegos. Aristóteles hablaba de *Zóon Politikon*, considerando al hombre como un ser; ciudadano, participante de la vida cívica en la ciudad.

Las antiguas reflexiones filosóficas en relación con el desarrollo de la persona la muestran como sujeto activo y no pasivo u objeto (Esclavitud); el crecimiento económico siempre estuvo cercado por la propiedad privada, la acumulación y la reglamentación de la misma (Aguirre, 1997).

Federico Engels critica al Estado desde sus orígenes en la sociedad griega, como el regulador del crecimiento y la acumulación de la propiedad privada; más tarde esto será entendido como el desarrollo económico:

*“No faltaba más que una cosa; una institución que no solo asegurase las nuevas riquezas de los individuos contra las tradiciones comunistas de la constitución gentil, que no solo consagrara la propiedad privada antes tan poco estimada e hiciera de esta santificación el fin más elevado de la comunidad humana”* (Engels, 2008:112).

Para la modernidad, el progreso, el desarrollo, será la cuantificación de la materia: suelo, producción, productividad, etc., lo que genera riqueza, en el pensamiento de los fisiócratas (Aguirre, 1977), y más tarde el trabajo incorporado en la materia prima (Aguirre, 1977). El trabajo mismo será la riqueza y el desarrollo de las naciones según Adam Smith. Pues el trabajo separado de la materia prima se vuelve en un bien en sí mismo para ser vendido, los hombres podrán desarrollarse según más trabajo pueda realizar, vender o esclavizarse a través de esta venta (Aguirre, 1977).

Así se expresa Adam Smith cuando se refiere al crecimiento de la riqueza y la consecución de los bienes para poder gozar de las cosas necesarias y convenientes para la vida: “La mayor parte de ellas se conseguirán mediante el trabajo de otras personas, y será rico o pobre, de acuerdo con la cantidad de trabajo ajeno que pueda disponer o se halle en condiciones de adquirir” (Aguirre, 1977: 31).

Las concepciones clásicas, formales, instituidas, a ser transmitidas por el sistema-mundo capitalista (Wallerstein, 2004), tienen que ver con el crecimiento económico y la apropiación, ya no solo de los bienes materiales, la materia prima, los bienes transformados, sino de la persona misma a través de su fuerza de trabajo.

El mundo post-moderno construye una aparente racionalidad del desarrollo (Rist, 2002). Sacudido por la estrategia milenaria de crecimiento y progreso viene a concluir en las guerras. El mundo queda devastado después de la Segunda Guerra Mundial de 1945, donde se dirimió por fin la nueva hegemonía de los Estados Unidos de América del Norte. Hegemonía política, comercial, y de seguridad (industria armamentista), hasta la fecha.

Correspondió entonces al Presidente de los Estados Unidos de América del Norte trazar las nuevas directrices de lo que se considera “Desarrollo” para todo el mundo, y es, en el discurso pronunciado por Harry Truman, como expresa Rist Gilbert (2002), en donde se da la reinención del desarrollo, invención que más parece asemejarse al descubrimiento del territorio que sería denominado como las Américas. ¿Qué descubrimiento?, ¿Qué invención del desarrollo?, si todo estaba dado, se ve que lo bueno para Estados Unidos de América del Norte será bueno para todo el mundo.

El cuarto punto del discurso proclamado por Harry Truman, presidente de los Estados Unidos de Norte América que funda el concepto de Desarrollo aplicado hasta nuestros días dice lo siguiente:

*“Cuarto. Debemos lanzarnos a un nuevo y audaz programa que permita poner nuestros avances científicos y nuestros progresos industriales a disposición de las regiones insuficientemente desarrolladas para su mejoramiento y crecimiento económico...”*

*Los Estados Unidos se destacan entre los países del mundo entero por el desarrollo de sus técnicas industriales y científicas. Los recursos materiales que podemos utilizar para ayudar a otros pueblos son limitados. Pero nuestros inconmensurables recursos en materia de conocimientos técnicos se encuentran en constante crecimiento y son inagotables...*

*Únicamente ayudando a los menos afortunados de sus miembros a ayudarse a sí mismos, puede la familia humana lograr la vida digna y satisfactoria a la que tienen derecho todos los pueblos...”* (Rist, 2002: 85 – 86).

El concepto de desarrollo expresado por el representante del nuevo imperio mundial en 1948 legitima de esta manera, la pobreza, el subdesarrollo y se siente enviado por fuerzas divinas a ayudar a los menos favorecidos desechando el análisis marxista, de que las cosas no son por simple casualidad sino por una causalidad.

Si Federico Engels citó a la sociedad griega como la madre del Estado símbolo de la estructura de poder y reglamentación de la propiedad privada, habrá que citar el discurso de Harry Truman, como el nuevo Estado Supra-mundial que regulará lo que se debe hacer y específicamente lo que será el desarrollo, la nueva civilización para todos los seres humanos en el mundo.

### 1.1. El desarrollo sostenible

El crecimiento cero y el desarrollo sostenible nos parecen epítetos equívocos, debido a que no tienen que ver con el desenvolvimiento equitativo de las personas y el equilibrio planetario, sino más bien con la regulación del consumo y el crecimiento. Surgen de dos informes: El Club de Roma y más tarde el Brundtland, como preocupación del crecimiento económico, apenas en 30 años entre 1945 y 1975, y la consecuente degradación de los recursos naturales (Urteaga, 2008).

El Informe al Club de Roma Publicado por Meadows, titulado “Los límites del crecimiento”, enfatiza que; desarrollo y medio ambiente van de la mano. En este mismo informe se realiza la propuesta de “crecimiento cero”:

*“Más allá del eslogan del «crecimiento cero» que ha marcado los espíritus y ha sido objeto de discusiones, incluso en el Club de Roma, se plantea el problema del reparto de las riquezas a nivel mundial. Para ello, el crecimiento debe producirse en los países del Sur; al menos durante cierto tiempo, e interrumpirse en los países del Norte”* (Urteaga, 2008:128).

Las reflexiones del Club de Roma continúan en cuanto a los límites del desarrollo y será en 1974 Mesarovic y Pestel, quienes propongan «definir el desarrollo razonable para tal región, teniendo en cuenta los recursos disponibles para la población, de sus coacciones y de sus interdependencias de cualquier naturaleza» (Urteaga, 2008: 128)

En 1986 la propia Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, estandariza el pensamiento del Desarrollo Sostenible, a través del Informe Brundtland que sitúa la problemática mundial, como la falta de acceso a los recursos por parte de la mayoría de los habitantes del planeta, pues uno de sus objetivos es: “Satisfacer las necesidades esenciales de trabajo, alimentos, energía, agua, higiene” (Herrero, 1997), sin comprometer a las generaciones futuras. Dos enfoques proponen este informe:

*“a) El de necesidades, en particular las esenciales de los pobres, a los que se deberá otorgar prioridad preponderante.*

*b) La idea de las limitaciones que imponen los recursos del medio ambiente, el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas.”* (Herrero, 1997:56)

Más allá de los esfuerzos de las dos comisiones, lo que queda claro es la preocupación por detener el crecimiento, posibilitar el acceso a los recursos por parte de los sectores empobrecidos y conservar el ambiente, aunque el mismo informe Brundtland, al hablar de sostenibilidad, sitúa la insostenibilidad a la que nos ha llevado el sistema industrial. Varios autores han señalado las contradicciones de apostar al tiempo por el “desarrollo” y por la “sostenibilidad”, que parecen incompatibles tal como hoy se han venido entendiendo. (Naredo, Carpintero y Riechmann, 2009)

## 1.2. Desarrollos alternativos

Hoy la sociedad tiene una responsabilidad compartida de acabar con el sistema de trabajo en condiciones de servidumbre, mejorar las libertades de las mujeres, erradicar el trabajo infantil, derecho a la educación, derecho a vivienda, derecho a salud, etc. Desde esta perspectiva autores como Amartya Sen (2000) y Manfred Max Neff (1994), se enfocan en crear unas propuestas alternativas al desarrollo económico tradicional.

Amartya Sen basa sus estudios en la expansión de las capacidades y libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana.

*“Entre las libertades fundamentales se encuentran capacidades elementales como: la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, o gozar de las libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y calcular, participación política, libertad de expresión, etc. Desde esta perspectiva el desarrollo ha de basarse en la expansión de estas y otras libertades básicas.”*  
(Sen, 1997:55)

Por lo tanto el aumento de la libertad del hombre debe ser el principal objetivo del desarrollo y la valoración de las libertades reales que goza cada individuo o ser humano. Las capacidades de un individuo dependen de los sistemas económicos, sociales y políticos, el Estado y la sociedad deben reforzar y salvaguardar las capacidades humanas. La capacidad de una persona hace referencia a diversas combinaciones de funciones que puede conseguir, la combinación de funciones de una persona, refleja sus logros (lo que una persona es capaz de hacer). Claro está que el desarrollo de las capacidades va a depender mucho de cuantas libertades fundamentales se tenga, no va ser lo mismo ayunar que verse obligado a pasar hambre, la pobreza priva las capacidades. (Sen, 1997: 29-114).

Max Neff plantea un Desarrollo a Escala Humana orientado hacia “los satisfactores” de las necesidades humanas, ha de entenderse a las necesidades no solo como carencias sino también como potencialidades humanas individuales y colectivas.

Las personas tienen necesidades múltiples e interdependientes, por ello las necesidades deben entenderse como un sistema en que las mismas se interrelacionan e interrelacionan. Las necesidades son finitas, pocas y clasificables y son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Las necesidades pueden ser *existenciales*: Ser, Tener, Hacer y Estar; *axiológicas*: de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad (Neff, 1994)

Los satisfactores cumplen su función frente a una necesidad sentida; una necesidad puede requerir de diversos satisfactores para ser satisfecha. Se satisface una necesidad de carácter individual y/o colectivo. Los bienes económicos permiten afectar solo a un satisfactor, de allí que para Max Neff, el desarrollo no se centra solo en lo económico, sino en la interrelación entre satisfactores, necesidades y bienes económicos, que desde su dialéctica histórica, están en permanente dinámica. (Neff, M. 1994)

### 1.3. Ruptura con el concepto de crecimiento

Tortosa (2011) encuentra 4 intentos de superar la visión del crecimiento económico. El primero encargado a un grupo de economistas que elaborará un sistema de medición que fuese más allá del PIB que reconozca el crecimiento social; el segundo la iniciativa gubernamental del 2006 propuesta por el rey Jigme Khesar que propone medir la Felicidad Nacional Bruta teniendo en cuenta el bienestar psicológico, salud, uso de tiempo, entre otros; el tercer intento es de algunos “altermundistas”, como Walden Bello o Theotonio Dos Santos que proponen eliminar la división de desarrollados o subdesarrollados, mejorar la calidad de vida, maximizar la equidad y reducir el desequilibrio ambiental; un cuarto punto hace referencia a las experiencias de los estados latinoamericanos, y concretamente a las experiencias andinas, tales como Ecuador y Bolivia, quienes han incorporado en sus Constituciones el Buen Vivir, situación que está solo en el nivel de propuesta instituida.

La visión de Tortosa, aunque acercándose a un momento de ruptura, cuando plantea las propuestas constitucionales del Buen Vivir, no dan el quiebre definitivo con el concepto de Desarrollo.

La propuesta de Decrecimiento de Serge Latouche, por otro lado significa un quiebre definitivo con el Desarrollo, se contraponen (ponerse de frente), cuando dice que debemos ir hacia una sociedad del decrecimiento:

*“... precisemos en seguida que el decrecimiento no es un concepto, en el sentido tradicional del término, en todo caso, y no se puede hablar exactamente de “teoría del decrecimiento” tal como lo han hecho los economistas de la teoría del crecimiento (...) Es un slogan político con implicaciones teóricas (...) que tiene como objetivo romper el lenguaje estereotipado de los adictos al productivismo.”* (Latouche, 2008: 16).

Lo que propone en realidad Latouche (2003) es salir del crecimiento por el crecimiento. No como una propuesta teórica alternativa al desarrollo, sino como una nueva lógica de crecimiento. Para demostrar el peso que estamos cargando sobre el planeta y la huella ecológica, Latouche (2003), hace referencia que un ciudadano norteamericano consume un promedio de 8,6 hectáreas, un canadiense 7,2 hectáreas, un europeo medio 4,5. Lo que se necesita es bajar a un promedio de 1,4 hectáreas, considerando que la población se mantenga como hasta el momento. Es decir que siendo conservadores en el sentido que la población no crezca, ya tenemos problemas por el consumo desigual y exagerado por parte de los países centrales.

### 1.4. El *Sumakawsay* como paradigma de desenvolvimiento humano

Este concepto adquiere sentido siempre que renunciemos a nuestro modo de vida consumista (Latouche 2003). En otras palabras, “vivir de otro modo para vivir mejor” (Latouche, 2003), como diría uno de los teóricos indigenistas:

*“El Sumakawsay más precisamente es: el convivir Sagrado y Holístico en la armonía y el equilibrio. Este Kawsay que es la Energía Viva que difumina y reproduce la vida, es el Convivir con el espíritu Total (Gran Espíritu) que se manifiesta materialmente generando la Vida. Es por eso que no existe diferencia entre Vida y Espíritu, entre Vida y Dios, entre Vida y Naturaleza, entre Vida y materia, todas ellas son diferentes palabras para expresar lo mismo pero en diferentes estados o forma (inmanencia) (Oviedo, 2012: 220)*

Un pensamiento alternativo al desarrollo implica una ruptura con la propuesta, darse la vuelta y marchar contra corriente, pues, como vemos todas las formas de intento por arreglar lo que está mal en el desarrollo terminan alineándose al desarrollo. Es el momento de la práctica, más que de lo discursivo, como dice R. Villasante (2006), los movimientos “alter-mundistas” están en las esperanzas y en las prácticas que surgen desde la base, como una experiencia de vida:

*“Lo que pueda surgir parece más una construcción desde abajo y con pasos demostrados empíricamente, a partir de las experiencias parciales de alternativas (bancos locales, redes de comercialización, formas de auto-gestión operativas, bancos de semillas, ocupaciones de tierras, escuelas de ciudadanía, aplicación de tecnologías blandas, metodologías participativas, etc.), y con el aval de algunos movimientos concretos (por la soberanía alimentaria, “desarrollo del tercer sector”, identidades indígenas, etc.).” (R. Villasante, 2006:75)*

Es necesario recuperar el equilibrio entre los seres humanos, la naturaleza y los animales para trazar el camino de una nueva experiencia de vida. Solo con la participación de cada uno de los elementos citados y considerados como sujetos, podremos lograr el equilibrio, con sabiduría (Yachay) y amor (Kuyay/Munay) (Oviedo, 2012). En este proceso, la sociedad de crecimiento no es sustentable, pues, acumula infinitamente en una biósfera finita (Latouche, 2003) y de lo que se trata es de pasar de un sistema económico único a una economía de sistema (Naredo, 2009).

*“En suma, lo que está en juego es; si, para racionalizar la gestión del mundo en que vivimos, el razonamiento económico debe seguir girando en torno al núcleo de los valores mercantiles o si por el contrario debe desplazar su centro de gravedad hacia los condicionantes del universo físico e institucional que lo envuelve.” (Naredo, 2009:84)*

Además de los debates sobre “alternativas al desarrollo”, “decrecimiento” o “sumak kawsay”, otros movimientos se han puesto a experimentar cómo se puede lograr un desenvolvimiento de los seres humanos en armonía con la naturaleza. Aquí se puede citar al movimiento “eco-socialista” (o el más local de “comunidades en transición”) sobre todo en Europa; y en América Latina la presencia silenciosa por el momento pero

profunda en testimonio de los Zapatistas al sur de México en el Estado de Chiapas, que tienen una experiencia en la implementación de los municipios autónomos; o el del Movimiento de Trabajadores sin Tierra (MST) en Brasil con “acampamentos” y “asentamientos” en casi todo este gran país (Naredo, 2009 y R. Villasante, 2013).

### **1.5. La participación social y el nuevo estado de desarrollo**

En el marco de los Estados, quienes deben velar por el “desarrollo”, la participación adquiere un ethos de relación entre la sociedad y las instituciones que ejecutan las leyes surgidas como consensos, para una vida mejor.

O’Donnell, asocia a los estados de derecho, de la democracia liberal, el hecho de que la participación deba recuperar la vinculación profunda entre estado y ciudadanía para dar cuenta de la forma de gobernar. Recuperando a Raz expresa que: “*Los principios de justicia natural deben de ser observados (es decir, audiencias públicas, justas e imparciales).*” (O’Donnell, 2001: 11)

Un Estado de Derecho, no es solo un estado democrático, sino que en el mismo concepto de la democracia liberal, es una forma de hacerla, de construirla en la cotidianidad, de vivirla a través del establecimiento de acuerdos, normas, leyes que permitan un ejercicio con horizontalidad, cuidándose del ejercicio vertical del poder que trae con frecuencia la obnubilación de las personas que fungen de líderes en ciertos momentos de la historia.

*Esto supone que existe un sistema legal que es, en esencia, democrático en tres sentidos. Uno, defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política. Dos, defiende los derechos civiles de todo el conjunto de la población. Y tres, establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas<sup>1</sup> que comportan que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos.*(O’Donnell, 2001: 13)

No cabe duda que el siglo XXI, se inaugura entre otras cosas con la irrupción y visibilidad de la participación en los marcos constitucionales de diferentes países del mundo, concretamente en América Latina, podemos nombrar a: Uruguay, República Dominicana, Colombia, Bolivia y Ecuador.

---

<sup>1</sup> Debido a restricciones de espacio y a que ya he tratado este tema bastante extensamente en un trabajo reciente (O’Donnell, 1998a), en el texto que nos ocupa haré tan sólo una vaga referencia a la rendición de cuentas. Sin embargo, espero que quedará suficientemente claro que considero la responsabilidad, incluyendo lo que yo llamo “*horizontal accountability*” (es decir, el control que algunos agentes estatales ejercen sobre la legitimidad de las acciones de otros agentes parecidos) una de las tres dimensiones constitutivas del estado de derecho democrático.

A este proceso de irrupción donde los sujetos (movimientos sociales, indígenas, grupos afrodescendientes), emergen como actores sociales, imponiéndose por la fuerza de la razón y del corazón para que las democracias burguesas incorporen en las nuevas constituciones, no solo sus formas de vida y cultura como se acostumbra a enmarcar los escritos, sino la sabiduría de los sujetos históricamente excluidos, como: Normas, leyes en el Estado de Derecho, es lo que De Souza Santos, llama “*el constitucionalismo transformador*”, superando su mismo concepto de “*ecología del saber*”, se refiere de esta manera a los nuevos principios de la constitución ecuatoriana:

*“Pachamama proviene de la cosmovisión indígena, no hay ese concepto de derecho; hay un concepto más del deber y no tanto un concepto del derecho. Derecho para la Pachamama es una mezcla maravillosa entre pensamiento eurocéntrico y pensamiento ancestral”* (De Souza Santos, 2010: 153).

La Nueva Constitución de la República del Ecuador, es fruto de un largo e intenso caminar de los pueblos y nacionalidades que intentan a su manera construir una nación desde el sur, alumbradas por el surgimiento de las naciones liberales en Europa, pero con su propia luz.

*“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica, en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.”* (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art, 98: 67)

Ahora bien, como advierte O’Donnell, (2001: 15): “*Los derechos y las garantías no están “simplemente ahí”; deben ser ejercitados y defendidos contra las tentaciones autoritarias, y para la consecución de dicha empresa, son cruciales las capacidades que la sociedad proporciona a sus miembros*”. En este sentido, se insiste en un proceso de empoderamiento de la sociedad para hacer uso de sus propios anhelos y visiones que llegados a ser leyes y normas, en el Estado, deben superar el concepto de garantía de la estabilidad, para ser instrumentos en las manos de la población, que organizada a través de redes, —principio básico de organización social—, debe hacer uso en la participación social, política, ambiental, económica, etc.

## **2. Participación social en la planificación del desarrollo**

La planificación participativa es la aplicación de los procedimientos y metodologías de la planificación —como proceso de varias dimensiones y de toma de decisiones para racionalizar la asignación de recursos—, al contexto local, con una amplia participación y apropiación social (R. Villasante, 2014).

La planificación participativa se constituye en el instrumento metodológico y operativo que permite la articulación entre el Estado representado por el gobierno local y la sociedad civil, en un proceso de sustentabilidad (R. Villasante, 2014). De forma sistemática desarrolla actividades para la constante identificación de problemas, demandas, potencialidades y limitaciones, análisis de alternativas, adopción de estrategias, formulación de programas, proyectos y presupuestos, para la posterior ejecución, evaluación de resultados y ajuste permanente de sus acciones.

Este proceso considera el CAMBIO DE EPOCA, y desde esta hipótesis entenderá las nuevas formas como la gente vive las relaciones de la cultura, la experiencia humana, el poder, los modos de producción, etc. En el concepto de cambio de época, existe una brecha generacional bastante importante a considerar para una planificación, pues: “Una época histórica cambia cuando de manera simultánea se transforma: (I) las relaciones de producción, (II) las relaciones de poder; (III) las formas como las personas viven la experiencia humana; y (IV) la cultura” (Castells, 2001: 1).

## **2.1. La planificación participativa en los países andinos**

Durante los últimos 30 años se han venido generando en Latinoamérica procesos de planificación participativa. Una propuesta previa interesante en Perú que ha sido construida desde la gente como el caso de Villa Salvador de Lima, en el año de 1973 en la que se trabajó con un plan de desarrollo (Pinto y R. Villasante, 2011).

Dentro de las experiencias de planificación está el presupuesto participativo que nació como uno de los pilares de la participación popular, impulsada por los gobiernos izquierdistas latinoamericanos y tuvo sus momentos cumbres en la región andina y en Brasil (Gold Frank, 2007). Aunque luego se haya tergiversado, cuando los grupos de izquierda llegaron a gobernar descartando los mecanismos de participación y replanteando la esencia de esta práctica por visiones más corporativas, tales como: Los ministerios de gobierno o el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el caso ecuatoriano.

La legitimidad y utilidad del presupuesto participativo se empañaba entre otras cosas por la discusión de la supremacía de preceptos entre las instancias participativas—origen del presupuesto participativo— y las instancias representativas, además por las percepciones de los izquierdistas ortodoxos quienes sostenían la tesis de que el presupuesto participativo no contribuía al cambio de las relaciones de clase, ni a la lucha del poder (Gold Frank, 2007) y por otro lado de los conservadores que temían perder su espacio de democracia representativa e incluso pensaban que los “nuevos” actores de este novedoso escenario serían manipulados por los gobiernos de turno y estos polarizarían el poder a su favor (Gold Frank, 2007).

La nueva izquierda, por su lado, apostaba a que el proceso de Presupuesto Participativo consolidara las bases sociales con la finalidad de construir una propuesta de democracia participativa en lo nacional.

Desde lo técnico se ve al presupuesto participativo como una verdadera herramienta para evadir la corrupción, transparentar el poder y luchar contra la pobreza. Paradójicamente, los gobiernos que han normado su aplicación nacional han sido los del centro y no los de izquierda, tal es así que Perú ha sido el único país que ha obligado a su aplicación municipal. (Gold Frank, 2007).

Un segundo grupo de países, entre los que están Brasil y Uruguay, no institucionalizaron la propuesta como tal para que su aplicación sea de manera obligatoria. Otro grupo, Ecuador, Bolivia y Venezuela, inmersos en una etapa de reformas constitucionales con intenciones como la perpetuidad en el poder ha dejado de lado el proceso de participación ciudadana, a pesar de que se ha instituido una Ley de Participación. Esta ha quedado solo en papel debido, a que el hecho de reglamentarla, dificulta la aplicación de mecanismos de participación ciudadana y limita una verdadera la participación libre, deliberativa, transparente y espontánea. En el resto de países de Latinoamérica el presupuesto participativo se aplica de manera aislada y con sus propias particularidades.

En cuanto al Ecuador, existen interesantes procesos impulsados en algunos casos por la lucha de los pueblos indígenas y su interés por participar de la gestión pública para así dejar a un lado la exclusión a la que fueron sometidos históricamente. Los presupuestos participativos se han incluido en muchos municipios “alternativos” como Cotacachi y Nabón, así como Cuenca; y en gobiernos autónomos descentralizados a nivel parroquial como Santa Ana y Tarqui, lo que ha propiciado un mayor nivel de organización social y han generado espacios de poder local que se expresan o se perciben como una posibilidad de ejercer la democracia directa para una población que se siente llamada a participar en la toma de decisiones. Obviamente también se trata de un producto de una evolución metodológica que liga la gestión pública con la planificación participativa, o por lo menos eso se esboza.

Estos procesos pretenden eliminar las prácticas clientelares e impulsar una nueva cultura de planificación participativa.

### **3. La vinculación entre lo global, nacional y local**

En la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York en septiembre del 2000, los 193 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre los cuales se encuentra Ecuador, se comprometieron a ocho objetivos específicos relacionados con aspectos esenciales para el bienestar y el desarrollo humano, fijaron 18 metas y establecieron el año 2015 como plazo para su cumplimiento (Naranjo, 2008). Estos objetivos han galvanizado esfuerzos sin precedentes para ayudar a los más pobres del

mundo, constituyéndose en la base programática de las declaraciones y planificaciones gubernamentales de los países miembros de la ONU.

En el Ecuador durante el período 2000-2006, los gobiernos de turno firmaron las metas establecidas en la Cumbre del Milenio celebrada en New York, como agenda mínima de su quehacer ante la sociedad, sin embargo, es a partir de octubre del 2007, que se define una agenda explícita de desarrollo gubernamental, con metas nacionales en procura de la igualdad, la cohesión, e integración social de la población ecuatoriana, expresada en el Plan Nacional de Desarrollo Social 2007-2009, 2009-2013, 2013-2017 (Naranjo, 2008), instrumento que, de acuerdo a la nueva Constitución del Ecuador aprobada en el año 2008 Art. 280, permite coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. El “régimen del Buen Vivir”, se alinea a los 8 objetivos del milenio, ampliándolos a 12 en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017; y en la Constitución de la República del Ecuador, en la cual se indican dos componentes principales: los referidos a la inclusión y la equidad (tales como educación, salud, seguridad social, vivienda, comunicación social, transporte, ciencia, etc.); y los enfocados en la conservación de la biodiversidad y manejo de recursos naturales (por ejemplo, protección de la biodiversidad, suelos y aguas, energías alternativas, ambiente urbano, etc.), articulándose con el “régimen de desarrollo” (Gudynas, 2011).

En el tema de impacto ambiental, el Objetivo de Desarrollo del Milenio “*Garantizar el medio ambiente sostenible*” apunta directamente a incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales, a reducir la pérdida de recursos del medio ambiente, a reducir la pérdida de la diversidad biológica, a reducir la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento y a mejorar la calidad de vida de habitantes de barrios marginales. Objetivo que se articula con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador “*Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable*” y “*Mejorar la calidad de vida de la población*”, en el marco de los cuales se plantean políticas como: conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre y marina, manejar el patrimonio hídrico con un enfoque integral e integrado por cuenca hidrográfica, diversificar la matriz energética nacional, prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental, incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública, promover prácticas de vida saludable en la población, etc. Ello da lugar a que se establezcan ordenanzas para la aplicación del subsistema de evaluación de impacto ambiental en diferentes jurisdicciones del país. Tal es el caso del cantón Cuenca en que dicha ordenanza se expide el 10 diciembre del 2007, refiriéndose a la evaluación, declaratoria, estudios, diagnósticos, auditorias, licencias, audiencia pública, reconocimientos, beneficios, incentivos y estímulos tributarios de impacto ambiental. Disposiciones que se ven reflejadas en importantes experiencias locales como en el Gobierno Autónomo

Descentralizado (GAD)<sup>2</sup> de Santa Ana, conocido por su excelente gestión y manejo de presupuestos participativos, parroquia rural del cantón Cuenca donde se ubica el relleno sanitario denominado Complejo de Desarrollo Humano y Medio Ambiental Pichacay, para lo cual el GAD Municipal anualmente entrega recursos adicionales que son repartidos en obras a la parroquia; a su vez, las comunidades.

Por otra parte, la importancia de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, propone dos escenarios, en los que por un lado las instituciones públicas tratan de encauzar institucionalmente la participación ciudadana, y por otro la ciudadanía que de manera organizada o autónoma busca dar solución a sus necesidades, sin la conciencia de los procesos institucionales que “deben” seguirse para ello (Ziccardi, 1998). En este sentido, el Objetivo de Desarrollo del Milenio “*Fomentar una alianza global para el desarrollo*” apunta directamente a reconocer formas de participación efectivas en las que las autoridades y la ciudadanía en general creen mecanismos y estrategias que le permitan cumplir con las metas planteadas de: desarrollar un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio, a atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, y las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares, a encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo, a proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo y dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías. Objetivo que se articula con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador:

*“Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad”, “Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”, “Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana” “Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común”, “Garantizar el acceso a la participación pública y política”, “Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible” “Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.”* (Constitución Ecuatoriana, 2008)

En el marco de estos objetivos se establecen varias políticas que tienen como fin promover la participación ciudadana, el control social, el ordenamiento territorial integral, equilibrado, equitativo y sustentable de manera que se garanticen los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda); conllevando a que se establezcan ordenanzas para normar la participación social y cogestión de los presupuestos participativos con las parroquias rurales. En el cantón Cuenca esta ordenanza se expide el 30 diciembre del 2008, con

---

<sup>2</sup> GAD (Gobierno Autónomo Descentralizado), obedece a una nueva forma de organización político administrativa del Ecuador, a partir de la constitución del 2008, la misma que está bajo el proceso de descentralización, en este sentido se denominan, según el ámbito de mayor a menor territorialidad: GAD PROVINCIAL, GAD MUNICIPAL Y GAD PARROQUIAL.

el objetivo de promover y garantizar la participación democrática de los hombres y mujeres, así como normar los procedimientos para la deliberación, decisión, cogestión, formulación, ejecución, seguimiento y control de los presupuestos participativos parroquiales. Entre las experiencias de Planificación de Presupuestos Participativos más destacados del cantón está el GAD (Gobierno Autónomo Descentralizado) de Santa Ana, parroquia que ha llevado a cabo procesos de planificación participativa de forma bien organizada y exitosa con la participación de la gente. Para ello, disponen de un reglamento en el que se indican derechos y obligaciones adquiridos por cada comunidad al momento de asignarles los recursos respectivos.

El Plan de Desarrollo Nacional, denominado del “Buen Vivir”, articula (al menos teóricamente), los objetivos que aspiran las comunidades locales con los que se han propuesto a nivel mundial, en este caso con los objetivos del milenio.

En la práctica, hay que ir evidenciando si la alineación de los objetivos expresados a nivel institucional y normativo se concreta en experiencias y formas concretas de un mejoramiento de la calidad de vida. Por el momento, en la sociedad ecuatoriana se encuentran elementos en tensión para el cumplimiento, pues por un lado políticas aplicadas tales como: Atención a la población con capacidades especiales, a través de campañas de sensibilización y visibilización de los mismos; bono solidario para la población vulnerable; o mejoramiento de la calidad educativa, son acciones que ayudan a cumplir los objetivos nacionales y globales.

Por otro lado está la tensión con acciones de: Extractivismo como nueva matriz productiva; Estado concentrador de la economía y la política; concentración de poderes en el gobierno; o disminución del Estado de derecho y libertad de expresión, que desdichan de la propuesta de “Buen Vivir”, anunciada en la Nueva Constitución Ecuatoriana.

#### **4. Conclusiones**

La Planificación Participativa ha sido considerada en muchos de los países andinos, como un instrumento de vínculo entre la sociedad y el Estado, con la finalidad de establecer un contrato social. En algunos casos se ha llegado a la consulta sobre las obras a realizarse y en otros solo ha servido para socializar (comunicar), las decisiones tomadas.

La Planificación Participativa ha sido institucionalizada en la mayoría de los países, en el marco de un proceso jurídico – político, que se enmarca en el modelo económico de cada país. (Allegreti *et al.*, 2011) Lo que demuestra un interés por establecer mecanismos de control y seguimiento por parte de la población hacia el Gobierno. Situación muy marcada en los países andinos en la Lucha contra la corrupción

Es claro que la Planificación Participativa, debe estar relacionada con el Modelo de Desarrollo, en este sentido procesos anti-capitalistas que intentan una democracia participativa, logran incorporar, ya sea en sus políticas públicas y/o constituciones, normativas

de planificación participativa que se llevan a la práctica en mayor y menor medida dependiendo de la voluntad de los gobiernos locales y de la ciudadanía organizada.

La utilización de la Planificación Participativa como instrumento de acercamiento populista a la población, germina procesos “híbridos”. (Allegreti *et al.*, 2011) De esta manera se observa como gobiernos de tinte claramente neo-liberal, tienen incorporado una normativa de Planificación Participativa. Pues no se trata de salir de la crisis del capitalismo, sino del capitalismo en crisis (Amín, S. 2009), para cual la coherencia entre modelo de desarrollo, democracia y Planificación Participativa deben estar en perfecta relación.

Ha sido importante exponer en este artículo, muy brevemente, el origen del concepto de desarrollo y los modelos que se han establecido, así como la Planificación Participativa como vehículo para llevar delante un modelo de desarrollo alternativo al capitalismo depredador (Naredo, Carpintero y Riechman, 2009), y realizar un análisis del alineamiento de los objetivos globales con las planificaciones locales, más sin embargo hay que pasar de las discusiones a las prácticas, de los análisis a las soluciones:

*“Dejemos, sin embargo, estas discusiones teóricas y las perspectivas a tan extremadamente largo plazo, y pensemos en la posibilidad de definir criterios prácticos de la sustentabilidad, lo que tampoco es tarea fácil.*

*En primer lugar, podríamos fijarnos en la conservación del “patrimonio natural” como proveedor de recursos de las actividades económicas. En los recursos renovables, aunque potencialmente agotables, puede definirse —como hemos visto— un criterio claro de uso sostenible: usarlos solo al ritmo de su renovación.”*  
(Martínez y Roca, 2006)

El Modelo de Desarrollo denominado “Buen Vivir”, se perfila desde los países andinos, como una propuesta superadora del capitalismo (considerando las constituciones). Será importante que este modelo de Desarrollo logre establecer mecanismos claros de participación y la construcción de una Democracia Participativa, para llegar a constituirse en una propuesta auténtica desde los Andes y superadora del actual modelo de desarrollo en crisis.

## 5. Bibliografía

ACOSTA, A. (2013): *Otra economía para otra civilización*, La Habana, Revista Temas. Disponible en: <<http://www.temas.cult.cu/revistas/75/021%20acosta>>

AGUIRRE, M.A. (1977): *Historia del pensamiento económico: Los Clásicos y Marx*, Bogotá, Colombia, Editorial Latina.

ALLEGRETI, G. *et al.* (2001): *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*, Diputación de Málaga, proyecto Parlocal, España, CEDMA.

- AMÍN, S. (2009): *La Crisis: Salir de la crisis del capitalismo o salir del capitalismo en crisis*, España, El Viejo Topo.
- ASAMBLEA CONSTITUYENTE (2008): *Constitución 2008 Dejemos el pasado atrás*, Quito– Ecuador.
- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO, C. (1987): *Nuestro Futuro Común*, Madrid, Alianza.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008): *Registro Oficial No. 306*, Quito-Ecuador.
- CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. (2011): *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Quito – Ecuador.
- DE SOUZA S., B. (2010): *La difícil construcción de la plurinacionalidad*, en varios autores, *Los nuevos retos de América Latina – Socialismo y sumak kawsay*, Quito – Ecuador, SENPLADES.
- ENGELS, F. (2008): *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y El Estado*, Quito – Ecuador, Libresa.
- ESCOBAR, A. (2007): *La Invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Venezuela, Edición Fundación Editorial el perro y la rana.
- GOLDFRANK, B. (2007): “De la ciudad a la nación la democracia participativa y la izquierda latinoamericana”, *Revista Nueva Sociedad*, 212. Disponible en: <file:///C:/Users/ONE/Downloads/de%20la%20ciudad%20a%20la%20nacion%281%29>
- GÓMEZ, D. (2009): *Marco conceptual: Formación en Ordenamiento Territorial*, Quito – Ecuador: Documento SENPLADES.
- GUDYNAS, E. (2011): “Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo”, *América Latina en movimiento*, 462, pp. 1-20.
- JIMÉNEZ HERRERO, L.M. (1997): *Desarrollo sostenible y economía ecológica: integración medio ambiente-desarrollo y economía-ecología*, Madrid, Síntesis.
- LATOUCHE, S. (2008): *La apuesta por el decrecimiento: ¿Cómo salir del imaginario dominante?* (Vol. 273), Icaria Editorial, Disponible en: <http://scholar.google.com.ec>
- LATOUCHE, S. (2003): *Por una sociedad en decrecimiento*, Edición Española, (97), Disponible en: <http://scholar.google.com.ec>
- LIMA, S.M.V. *et al.* (2001): *La Dimensión de “Entorno” en la Construcción de la Sostenibilidad Institucional*, San José - Costa Rica: Proyecto ISNAR “Nuevo Paradigma”.
- MATO, A., *et al.* (2001): *La dimensión de gestión en la construcción de la sostenibilidad institucional*, Serie Innovación para la Innovación Institucional, San José - Costa Rica, Proyecto ISNAR “Nuevo Paradigma”.

- MARTÍNEZ, ALIER, J. y J. ROCA JSUMET (2006): *Economía ecológica y política ambiental*, Segunda Edición y reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.
- MAX-NEEF, M. (1994): *Desarrollo a Escala Humana*, Montevideo – Uruguay, Editorial Nordan – Comunidad.
- NARANJO, M. (2008): “Ecuador: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los Objetivos del Milenio”, *Documentos de proyectos*, 201.
- NAREDO, J.M., O. CARPINTERO y J. RIECHMANN (2009): *Luces en el laberinto autobiografía intelectual y alternativas a la crisis*, Madrid, Catarata.
- O’DONNELL, G. (2001): “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”, *Instituciones y desarrollo*, 8 (9). Disponible en:  
<[http://scholar.google.es/scholar?start=20&q=La+participaci%C3%B3n+social+en+Guillermo+O+Donell&hl=es&as\\_sdt=0,5](http://scholar.google.es/scholar?start=20&q=La+participaci%C3%B3n+social+en+Guillermo+O+Donell&hl=es&as_sdt=0,5)>
- OVIEDO, A.M. (2012): *Que es el sumakausay vitalismo andino: cosmocimiento de la vida*, La Paz – Bolivia, SUMAK Editores.
- PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR (2013): Quito-Ecuador, SENPLADES.
- R. VILLASANTE, T. (2006): *Desbordes creativos, Estilos y estrategias para la transformación social*, Madrid – España, Catarata.
- R. VILLASANTE, T. (2014, Noviembre): *Presupuestos Participativos en el Mundo*, Ponencia presentada en: Encuentro Académico Científico en Metodologías y Experiencias Participativas Socio-Ambientales, Cuenca, Ecuador.
- R. VILLASANTE, T. (2014): *Redes de Vida Desbordantes. Fundamentos para el Cambio desde la Vida Cotidiana*, Madrid – España, Catarata.
- PINTO R. y T.R. VILLASANTE (2011): “Kerala por ejemplo Vías alternativas de la Planificación Participativa en la Democracia en Marcha”, *El Viejo Topo*, 281.
- R. VILLASANTE, T., *et al.* (2012): *Construyendo democracias y metodologías participativas desde el Sur*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- RIST, G. (2002): *El Desarrollo: Historia de una Creencia Occidental*, Madrid, Catarata.
- SEN, A. (2012): *Desarrollo y libertad*, Bogotá, Planeta Colombiana S.A.
- SEN, A. (1997): *Desarrollo y Libertad*, Bogotá, Planeta Colombiana S.A.
- TORTOSA, J.M. (2011): *Mal desarrollo y mal vivir*, Quito, Abya-Yala.
- TORTOSA, J.M. (2012): *Desigualdad, Conflicto, Violencia*, Cuenca–Ecuador, PYDLOS Ediciones-Universidad de Cuenca.
- URTEAGA OLANO, E. (2008): “El debate internacional sobre el desarrollo sostenible”, *Revistas investigaciones Geográficas*, 46. Disponible en:  
<[http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14610/1/IG\\_46\\_07](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14610/1/IG_46_07)>

WALLERSTEIN, I. (2004): *Capitalismo Histórico y Movimientos antisistémicos. Un Análisis de Sistemas-Mundo*, Madrid, Ediciones Akal.

ZICCARDI, A. (1998): *Participación ciudadana*, En IGLOM-Congreso: Los Gobiernos Locales: El Futuro Político de México.