

# Análisis de los Planes Nacionales de Desarrollo para el Buen Vivir «Hacia Nuevos Derechos y Nuevas Respuestas»

## Analysis of national development plans for the *Good Living* «Towards new rights and new responses»

Jesenia LEON C. [1](#); Guadalupe RAMÓN C. [2](#); Marina MERO F. [3](#)

Recibido: 18/08/2017 • Aprobado: 15/09/2017

### Contenido

[1. Introducción](#)

[2. Metodología](#)

[3. Fundamento teórico](#)

[4. Análisis](#)

[5. Conclusiones](#)

[Referencias Bibliográficas](#)

#### RESUMEN:

Este documento está orientado a la reflexión de manera descriptiva, desde una mirada contextual al nuevo sistema político constitucional, particularmente al análisis desde el discurso planteado en los tres Planes Nacionales de Desarrollo (PND), a partir de la fundamentación de sus objetivos, políticas y programas servicios que se han generado. Los planes de Desarrollo se constituyen en el marco Operativo de las políticas de Estado establecidas en la actual Constitución Ecuatoriana, y marcan la pauta para organizar la gestión pública y privada en los diversos niveles territoriales y sectoriales con el fin de generar una acción articulada que aporte al logro de los objetivos y metas del Régimen de Desarrollo para el Buen Vivir.

**Palabras claves:** Análisis del discurso, Plan de desarrollo para el Buen Vivir, Régimen de Desarrollo, práctica profesional.

#### ABSTRACT:

This document is oriented to reflection in a descriptive way, from a contextual perspective to the new constitutional political system, particularly to the analysis from the discourse raised in the three national development plans (PND), from the Foundation of its objectives, policies and programs services that have been generated. The development plans are constituted within the operational framework of the State policies established in the current Ecuadorian Constitution, and set the standard for organising public and private management at various territorial and sectoral levels in order to To generate an articulated action that contributes to the achievement of the objectives and goals of the development regime for good living.

**Keywords:** discourse analysis, development Plan for good living, development regime, professional practice.

## 1. Introducción

El cambio del marco constitucional ecuatoriano, se plantea como respuesta a las luchas históricas de los movimientos sociales, para poder entregar las reivindicaciones demandadas por los diversos grupos tradicionalmente excluidos en el Ecuador, y como estrategia de fortalecimiento del ejercicio del poder del Estado, orientado a lo social. Esta reforma ha generado una serie de transformaciones estructurales, que aún se encuentran en proceso de implementación y consolidación.

En esta transformación, se crea una amplia gama de posibilidades para todas aquellas carreras vinculadas a la acción pública (entendida como la búsqueda de soluciones a los problemas públicos a través de intervenciones articuladas entre Estado y sociedad). Por lo que revisar y comprender los puntos de inflexión que el nuevo marco Constitucional genera en la estructura del Estado, y en las respuestas de políticas al nuevo paradigma de Estado de Derechos y Justicia, nos ayudará a comprender las nuevas demandas de formación, y capacitación que se requieren para generar intervenciones integrales y coherentes a los valores y principios constitucionales.

El análisis expuesto nos presenta una mirada introductoria a las argumentaciones sus vínculos y variantes sobre los objetivos y políticas de los planes de desarrollo, a partir de 2008, y su incidencia en la comprensión del nuevo contexto de acción profesional del Trabajo Social.

---

## 2. Metodología

La metodología para el desarrollo del trabajo considera un enfoque cualitativo, de alcance analítico descriptivo, a partir de la metodología de análisis del discurso. En donde la premisa utilizada es que a través de la aplicación del método inductivo deductivo histórico se establezca una línea de tendencia respecto a los objetivos constantes, en los tres Planes de Desarrollo estructurados por el gobierno, durante los períodos 2007-2010, 2009-2013, 2013-2017.

Para el análisis, se parte del contexto de los cambios constitucionales sobre los que se fundamentan los objetivos, políticas y programas servicios, que se proponen en cada uno de los Planes de Desarrollo; identificando cambios y énfasis en los planteamientos de política pública y su incidencia en los nuevos requerimientos de una práctica profesional que responda a estos cambios. En el análisis del discurso de los planes se realiza la identificación de los cambios en el orden de presentación de los objetivos, sus énfasis y los principales hitos que se establecieron para su operativización.

---

## 3. Fundamento teórico

### 3.1. Contexto actual del Estado ecuatoriano

Para poder generar un proceso reflexivo de cómo replantear la intervención social, entendida como el rol de los profesionales y su práctica profesional en el actual contexto del país; es necesario analizarlo desde la nueva perspectiva que genera el cambio constitucional 2008 y la definición del Estado ecuatoriano como un Estado de Derechos. Lo que requiere ajustar tanto la acción y las intervenciones sociales, así como las expectativas, comportamientos y demandas ciudadanas en este nuevo marco.

De acuerdo a otros análisis, los procesos de reformas constitucionales que se han desarrollado en la última década en América Latina, como parte del desarrollo de la democracia, señalan como característica general *“dar mayor valoración a los llamados temas sustantivos de la democracia: inclusión, pobreza, equidad, y relegar los temas relacionados al funcionamiento formal [...]”* (Mayorga, 2008 citado en Jácome F, 2010:1)

Desde la perspectiva constitucional, se busca transformar las condiciones de inequidad, en la sociedad, en base al impulso de la vivencia de valores. Los mismos que son parte activa en los ejes programáticos del plan de trabajo de gobierno; los cuales son llevados a la práctica desde la política pública y la planificación de la gestión.

La Constitución es el marco orientador e impulsor de la transformación del Estado, que articula de forma transversal el reconocimiento de los Derechos en General, y el establecimiento de los Derechos del Buen Vivir [4], que priorizan de manera activa la reivindicación de áreas largo tiempo desatendidas, como los derechos laborales, la democratización de los medios de producción, el reconocimiento de derechos de la naturaleza, etc. en un nuevo marco institucional que promueve su efectiva garantía.

Esta experiencia ecuatoriana, de buscar generar una nueva sociedad impregnada de valores reflejados en un nuevo marco constitucional, hace necesario configurar un nuevo pacto social que regule las relaciones, como pieza clave del nuevo sistema de Estado y de las prioridades a ser atendidas, a través de Políticas Públicas y Planes de Desarrollo.

Al respecto de estos cambios en la Constitución y por ende la conformación del Estado los relaciona con la nueva corriente neo-constitucional:

Es decir, su naturaleza como un conjunto de reglas e instituciones que conforman un sistema jurídico-político que permite establecer el funcionamiento del Estado, limitar sus prerrogativas, establecer sistemas económicos, y definir la protección y observancia de los derechos fundamentales, tanto en el espacio interno, como en una proyección hacia lo exterior. Los valores que promueve consienten la modificación, en muchos casos, sustancial de los paradigmas recurrentes en la organización de los sistemas estatales [...], así como en los modelos sustantivos y adjetivos, referentes al ejercicio de los derechos que tienen los individuos y las colectividades. (Ancholuza, 2013:117)

En este contexto de cambio, de integración y consolidación del nuevo marco constitucional, que el país está viviendo, es algo a priori aventurarse a realizar una evaluación. Todavía es temprano evaluar el impacto de las acciones, más aún cuando se está en etapa de consolidación, de acompañamiento para identificar los diversos ajustes, reacciones, logros, dificultades y demandas que la consolidación genera.

Consolidación que requiere un nuevo modelo de gestión para fortalecer la acción estatal y su rol rector y regulador de las políticas y de los sistemas que las implementan. Esta fortaleza también integra un proceso de recuperación y promoción de la identidad nacional, visibilizando lo intercultural como parte del territorio.

El territorio se vuelve una estrategia, que desde su nueva concepción, caracterización y organización se implementan políticas, planes, presupuestos y normativas que orienten y aseguren el acceso y la redistribución de los recursos de forma más equitativa.

El cambio en el ejercicio del poder del Estado, a través del fortalecimiento de su gestión, así como las acciones para erradicar la pobreza, son dos de los elementos críticos de toda revolución. ¿Cómo se altera la estructura de poder?, a través del reconocimiento de Derechos, de garantías, y redistribución de los factores de producción; en donde se busca reubicar los recursos económicos de un país, tomando en cuenta su territorio para acceso y beneficio de la población, e incidiendo en la erradicación de la pobreza.

El impulso de valores, señalados en la Constitución, como la solidaridad en el desarrollo económico se visibiliza a través de los mecanismos de la economía social, solidaria y popular, de los programas del frente social, en la democratización del acceso a los medios de producción, en salud, educación, en el avance y desarrollo de infraestructura de servicios.

Toda esta reforma es planteada a partir de la Constitución, y desde el proyecto político de gobierno en el período presidencial de Rafael Correa; proyecto que se elaboró a partir de las demandas expresadas por los movimientos sociales y que han sido canalizadas en menor y mayor medida por el Presidente y el movimiento Alianza País (SENPLADES [5] 2012). Es en esta balanza donde surgen los conflictos, al estimar algunos que las decisiones y acciones implementadas. Estas no responden a las originales demandas sociales y acuerdos establecidos. Hay reflexiones que indican que las acciones de respuesta al nuevo marco constitucional tuvieron otros apuntalamientos a más de las demandas sociales, como lo expresa Samaniego.

El cambio que el Ecuador vivió a partir de la Constitución de 2008, no se debió sólo al nuevo marco normativo, sino también a la conexión existente del escenario económico, que permitió y limitó el accionar del Estado desde políticas sociales destacadas en 3 temas: a ) mayor control de los excedentes que genera la explotación del petróleo, b) activo papel del gasto e inversión del sector público para ampliar la dotación de los servicios de educación, salud, bienestar social y de infraestructura física, c) el cambio en parte de las regulaciones laborales y una política salarial expansiva. (Samaniego P, 2012:15)

Sin embargo, independientemente del accionar, es más relevante centrarse en el encuadre normativo que establece la Constitución. La prevalencia y consolidación del marco constitucional permitirá que, al cambiar el grupo político de gobierno, a través de procesos democráticos, se continuarán implementando políticas que garanticen el ejercicio de Derechos de aplicación inmediata, establecidos en la norma constitucional, dando una línea de continuidad a la gestión del Estado garantista de derechos.

Se tiene conciencia que, a pesar del avance en la reforma del Estado, aún se mantienen viejas prácticas que limitan el desarrollo de servicios públicos eficientes; pero también es cada vez más evidente el cambio para lograr ofertar servicios de calidad y servidores públicos capacitados para que vivencien los valores y principios que garanticen los Derechos ciudadanos.

Este cambio requiere del fortalecimiento de diversas áreas como la del talento humano, ya que las reivindicaciones sociales, demandan de personal más calificado, más preparado para diseñar, planificar, gestionar y evaluar las metas establecidas en los planes, y en el marco constitucional que impulsa la reforma del Estado. Aún enfrentamos taras del pasado que hay que ir solventando, sin embargo, los avances en el fortalecimiento de las capacidades del talento humano es un hecho evidente, en la medida que se tiene establecido criterios técnicos y de calidad para el desempeño de la gestión estatal y principalmente en la implementación de la política pública.

La reflexión anterior mantiene que la etapa de transición en algunas áreas continúa, y los cambios se generan e implementan de manera progresiva, por lo que aventurar una evaluación de impacto en este proceso, sigue siendo prematuro; caben las reflexiones y análisis de cómo estamos viviendo el cambio y las necesidades que el mismo genera, aún existen muchos desafíos que enfrentar, por lo que el debate debe orientarse a ¿cómo hacer? ¿cómo implementar?

En el ¿cómo hacer? ¿cómo implementar? es donde se enmarcan los planes de desarrollo y las políticas públicas; éstas últimas consideradas como principal instrumento de intervención del Estado para garantizar los derechos reconocidos en la Constitución.

La intervención del Estado en los temas públicos no debe analizarse sólo desde una mirada política o técnica; debe incluirse también una mirada desde las problemáticas a las que dan respuestas las políticas públicas. Este análisis y priorización de las problemáticas generalmente están caracterizados por juicios de valores, al categorizar una situación como problema y a otra no. Situación que responde a una carga de valores establecida y demandada por la sociedad y al tipo de respuesta que el Estado da a estas demandas para mantener un equilibrio en la atención social.

Easton D, (1999:88-90), plantea que para mantener el equilibrio del Sistema Político se requiere de un flujo constante de entradas o demandas, y de salidas traducidas en acciones de apoyo político; sin embargo, estos flujos van a depender de qué valores caractericen la demanda y la respuesta que se genera a los mismos. Los ciudadanos a través de sus movilizaciones exponen la necesidad de cambios, pero estos cambios conllevan una carga de valores que definen prioridades y mecanismos de qué y cómo quieren ser atendidos; mientras que es el sistema político, referido al gobierno, quien establece los nuevos valores y los medios de sustentación a través del sistema económico.

Por ello, detrás de toda política se plantea una opción por valores, no es sólo un proceso tecno-político; se requiere también clarificar las opciones de valores que matizan la toma de decisiones y priorizan las políticas que se incluyen en agenda asegurando la intervención del Estado, y manteniendo el equilibrio en el sistema político.

## 4. Análisis

### 4.1. Nuevas respuestas para cumplimiento de Derechos

En la transición de este nuevo escenario se identifica que el PND 2007-2010, se establece una agenda en la que se incorporan conceptos como el desarrollo sostenible y equitativo. En el PND 2009- 2013 se enfatiza la construcción de un Estado plurinacional e intercultural. Finalmente, el plan de desarrollo 2013-2017 establece hojas de rutas para cada uno de sus objetivo y políticas que permitan el monitoreo del avance de metas trazada para caminar hacia el buen vivir.

Es en este nuevo esquema de priorización de problemáticas a intervenir, conforme los nuevos paradigmas de principios y valores establecidos en la Constitución, que se desarrolla el siguiente análisis desde el discurso de los Planes de Desarrollo, elaborados por SENPLADES en los 3 períodos de gobierno de Rafael Correa, 2007-2010; 2009-2013 y 2013 - 2017. Se identifican las diferencias de prioridades en la definición de los objetivos, a través del discurso de la fundamentación, las diferencias en la caracterización de las políticas y los programas y servicios que de ella se han generado en cada período. Para efectos de síntesis de este análisis se exponen algunos de los objetivos relacionados con el Plan de Desarrollo.

#### ANÁLISIS DESDE EL DISCURSO DE LOS PLANES DEL BUEN VIVIR

OBJETIVOS	PERIODO	Caracterización de la	Caracterización de las	Programas/ Servicios
-----------	---------	-----------------------	------------------------	----------------------

	<b>DEL PLAN</b>	<b>Fundamentación de los Objetivos Las Diferencias</b>	<b>políticas Las Diferencias</b>	
<p>AUSPICIA LA IGUALDAD, COHESIÓN, INCLUSIÓN, Y EQUIDAD SOCIAL Y TERRITORIAL EN LA DIVERSIDAD.</p> <p>(Objetivo 1 en Planes 2007 - 2010; 2009 - 2013 y objetivo 2 en Plan 2013 - 2017)</p>	2007-2010	<p>1. No integra la diversidad</p> <p>2. Propone la ruptura de las restricciones al desarrollo, fomentando una mirada y accionar a la ampliación de capacidades y reducción de las desigualdades económicas y sociales.</p> <p>3. Ruptura de las limitaciones del acceso al conjunto de bienes y servicios.</p> <p>4. No incorpora los temas de movilidad humana y seguridad social, como en los planes siguientes.</p>	a) Este objetivo prevé entre sus políticas: el desarrollo local, impulso a la economía social y solidaria, acceso a servicios.	Reestructuración del Ministerio de Bienestar Social al MIES, INFA Público, Creación del IEPS, Corporación de finanzas populares.
	2009-2013	<p>1. Reconocimiento de la diversidad desde las visiones de desigualdad, interculturalidad y plurinacionalidad</p> <p>2. Énfasis en la reducción de las desigualdades, democratización de los bienes de producción</p> <p>3. Integran el nuevo paradigma del Buen Vivir</p> <p>4. Orienta la formulación de políticas en respuesta a los derechos reconocidos Constitucionalmente.</p> <p>5. Incorpora movilidad humana y hace énfasis en la equidad territorial</p>	<p>a) En el plan 2009 al integrarse el reconocimiento a la diversidad; las políticas giran en torno a promover la inclusión social y económica, así como a democratizar los medios de producción para generar condiciones de equidad (Polt. 1.3; 1.4). Ambas políticas desarrollan sus lineamientos estratégicos desde enfoques de género, interculturales e intergeneracionales.</p> <p>b) Otra diferencia en las políticas, es la inclusión de la promoción y protección de los Derechos de los ecuatorianos en el exterior (Polt.1.7). Se establece la necesidad de conocer la situación y efecto de la migración.</p>	<p>Elaboración de agendas zonales, se divide al país por zonas para equilibrar el desarrollo.</p> <p>Se implementan las coordinaciones zonales y las unidades de ejecución por la menor unidad de planificación (distritos, circuitos), en sectores territoriales donde antes no se daba atención ciudadana.</p> <p>Programa de provisión de alimentos. Se propone la territorialidad como un factor para el desarrollo.</p> <p>Creación de la Secretaria del Migrante.</p> <p>Red de casas ecuatorianas en el exterior.</p> <p>Fondo de apoyo y contingencia a personas vulnerables.</p> <p>Fondo de inversión productiva Cucayo.</p>
	2013-2017	<p>1. Énfasis en el reconocimiento igualitario de los Derechos, que implica la consolidación de políticas de igualdad plena en la diversidad sin exclusión; e integración de enfoque de Derechos y Principios Constitucionales en el sistema de planificación.</p> <p>2. Hace énfasis en movilidad</p>	1. En coherencia con el objetivo, se proponen políticas de protección especial universal, considerando criterios como: ciclo de vida de la persona, movilidad humana, corresponsabilidad y cohesión territorial	<p>Bono de desarrollo humano se amplía al adulto mayor, a personas con discapacidad.</p> <p>Se crea Viceministerio de Movilidad Humana, se cambia el modelo de gestión de los ministerios de educación y de salud.</p> <p>Se organizan los Viceministerios con</p>

	humando seguridad social y violencia y discriminación	(Polt.2.6; 2.7;2.8; 2.12)	competencias de formular políticas y otro a gestionar los servicios a los ciudadanos Proyectos de inclusión económica y social de los migrantes.
--	---	---------------------------	---

Fuente: SENPLADES: Planes de Desarrollo 2007-2009; 2009-2013; 2013-2017  
Elaboración: Propia

El Plan del 2007 se configura en la ruptura de las restricciones al Desarrollo, lo que se puede identificar en el objetivo 1, el cual en su fundamento da énfasis en facilitar el acceso a bienes y servicios que fomenten el desarrollo. Tras el cambio constitucional y apareamiento epistemológico del buen vivir en el discurso, desaparece la mención desarrollista y se da paso a la dimensión de reducir las brechas de desigualdad, reconociendo la diversidad. En el último plan 2013-2017, se profundizan estas nociones al proponer el ejercicio de los derechos como marco de consolidación de las políticas orientadas a la igualdad en la diversidad.

En el cuadro de análisis se observa que en el Plan Nacional 2007-2010 no considera los temas de movilidad, seguridad ni enfatiza el enfoque territorial, lo que luego si se observa en los siguientes planes.

**ANÁLISIS DESDE EL DISCURSO DE LOS PLANES DEL BUEN VIVIR**

OBJETIVOS	PERIODO DEL PLAN	Caracterización de la Fundamentación de los Objetivos Las Diferencias	Caracterización de las políticas Las Diferencias	Programas/ Servicios
<p>AUMENTAR LA ESPERANZA Y LA CALIDAD DE VIDA Obj. 3/2007-2009</p> <p>MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN Obj. 3/2009 al 2017</p>	2007-2009	1. Mejoramiento de la calidad y esperanza de vida desde un enfoque multisectorial, en donde prima el modelo de desarrollo que promueve las capacidades	a) Se remarcan las políticas de garantías de derechos, en especial los sexuales y reproductivos, así como desarrollo de medio ambientes saludables. El ser humano es el centro de desarrollo	Se impulsó la ley de maternidad gratuita, fortaleciendo la infraestructura de los servicios.
	2009-2013	<p>1. Mejoramiento de la calidad de vida es un proceso multidimensional y complejo, relacionados con la calidad ambiental, los derechos al buen vivir y la calidad de los servicios e instituciones públicas.</p> <p>2. Conceptualiza la calidad de vida como la justa y equitativa redistribución de la riqueza social.</p> <p>3. Adicional a lo señalado en el plan anterior, enfatiza en mortalidad, salud interculturalidad y ocio.</p>	<p>a) Políticas orientadas a garantizar el derecho a una atención integral de salud, conforme a los ciclos de vida y en base a enfoques de género, generacional, comunitario e intercultural; reconociendo el saber ancestral.</p> <p>b) En este período se concreta el desarrollo del medio ambiente, en garantizar vivienda digna y hábitat seguros, saludables.</p> <p>c) Se establece el tratamiento de la temática de Seguridad en los diversos entornos.</p>	<p>Conformación de Ministerios Coordinadores por sectores de intervención.</p> <p>SENPLADES asume la planificación del Estado, y eleva las políticas de gobierno a políticas públicas de Estado</p> <p>Bono de vivienda Urbano marginal y Rural</p> <p>Reasentamiento de familias que viven en lugares de riesgo ante desastres naturales</p> <p>Programa de atención ante emergencias y riesgo</p> <p>Desarrollo de programa de viviendas de interés social</p> <p>Programa de alfabetización a mujeres jefas de hogar, líderes comunitarias</p> <p>Programas de asistencia y acogida a víctimas de violencia</p>
	2013-2017	<p>1. Calidad de vida es un proceso de acción multifactorial, es parte de la inclusión social y económica.</p> <p>2. Impulso a la <u>desmercantilización</u> del bienestar, universalización de derechos, recuperación del vínculo entre lo social y lo económico y la corresponsabilidad social, familiar y personal sobre la calidad de vida de las personas.</p> <p>3. Recuperación de los espacios públicos, el reencuentro con la naturaleza.</p> <p>4. Fortalecimiento del ordenamiento territorial a través de la búsqueda de asentamientos humanos sostenibles en lo urbano y lo rural. La gestión de riesgos es un eje transversal.</p> <p>5. La pobreza es analizada desde un enfoque multidimensional, en el que se incluyen diversas variables, sobre las que se prioriza la intervención.</p> <p>6. Agrega con mayor fuerza los temas de asentamientos humanos, gestión de riesgo y movilidad sostenible.</p>	<p>Las políticas se diseñan para brindar atención desde las temáticas relacionadas con:</p> <p>a) Mejoramiento de la calidad de los servicios que componen el sistema nacional de inclusión y equidad social (educación, salud, cuidado diario, protección especial, rehabilitación social, y otros)</p> <p>b) Promover nuevos hábitos saludables entre la población</p> <p>c) Garantizar el derecho al acceso de los servicios básicos, como agua segura</p> <p>d) Garantizar servicios de transporte y movilidad incluyentes, seguros</p>	<p>Creación de la Secretaria Nacional del Buen Vivir</p> <p>Normativa para la inmunización universal</p> <p>Sistema de regulación y control de consumo alimenticio en centros educativos</p> <p>Programa de alimentación escolar</p> <p>Sistema de regulación y control a la publicidad e información de los alimentos</p> <p>Programas de vivienda de interés social con regulaciones de seguridad de riesgo ambiental y políticas de inclusión en los procesos de reasentamiento.</p> <p>Creación de la Secretaria Técnica para la Reducción de la Pobreza</p>

Fuente: SENPLADES: Planes de Desarrollo 2007-2009, 2009-2013, 2013-2017

Elaboración: Propia

Los cambios de ubicación en los numerales de los objetivos, se dan en general a lo largo de los Planes como reprogramaciones. Los mismos no son explicados, sin embargo, cabe resaltar que el énfasis del accionar no es minimizado, si se toma como referencia el hecho que las políticas y sus mecanismos de implementación aumentan en cada período, como se manifiesta en los siguientes ejemplos:

- Objetivo 1, Plan 2007-2010: 8 políticas y 43 líneas estratégicas
- Objetivo 1, Plan 2009-2013 :10 políticas y 89 líneas estratégicas
- Objetivo 2 (cambio de numeral) Plan 2013-2017: 12 políticas y 117 líneas estratégicas.

Los cambios en los objetivos de los planes no sólo se dan en el orden numérico, también en la denominación de los mismos, como se verán en los objetivos siguientes. Estos cambios pueden traducirse en un esfuerzo de síntesis, para lograr mayor integralidad en el establecimiento de estrategias y mecanismos que los operativicen. Como ejemplo señalamos que en el período 2013-2017 el plan integra en el objetivo 5 los objetivos 7 y 8 de los periodos anteriores 2007-2010, 2009-2013.

Se puede apreciar cómo se cambia su ubicación en el Plan 2013 – 2017, donde se identifica como el

objetivo 4, y habla ya no de mejorar sino de fortalecer las capacidades y potencialidades.

En este objetivo, la diferencia entre los dos primeros planes está en la vinculación con el Buen Vivir, y el énfasis que se da a la educación superior aspectos que constan en el segundo plan. El tercer plan va más allá y plantea no sólo garantizar acceso y universalizar la educación que debe permitir una formación integral, sino también garantizar su calidad y equidad. Esto se aprecia también en las políticas que señalan medidas tendientes a esos propósitos.

El concepto de calidad de vida, es enfocado en los 3 períodos de los planes en diversos niveles de complejidad que han incidido en el diseño de las políticas y sus estrategias operativas. Este objetivo permite evidenciar la importancia que tenía para este gobierno el garantizar una salud de calidad. Así en el primer Plan, la calidad de vida es vista desde un enfoque multisectorial; cada sector del Estado es responsable de implementar los servicios y programas. Para el segundo Plan, es un proceso multidimensional, las políticas deben diseñarse integrando diversos ámbitos y por ende instituciones públicas, es así que a partir de este enfoque se generan e implementan las "Agendas Sociales [6]" lideradas por los ministerios coordinadores. El tercer Plan integra la calidad de vida como un elemento de la inclusión económica y social, es decir que es un efecto de las políticas y programas de inclusión.

En este replanteamiento de enfoques se establecen los ejes del régimen de desarrollo: a) Reducción de brechas, b) Transformación de la matriz productiva, c) Sustentabilidad ambiental, patrimonial; en ellos se introducen conceptos como pobreza multidimensional y economía social y solidaria, cohesión territorial e interculturalidad, que demandan de análisis y propuestas de intervención desde diversas áreas.

#### ANÁLISIS DESDE EL DISCURSO DE LOS PLANES DEL BUEN VIVIR

OBJETIVOS	PERIODO DEL PLAN	Caracterización de la Fundamentación de los Objetivos Las Diferencias	Caracterización de las políticas Las Diferencias	Programas/ Servicios
GARANTIZAR EL TRABAJO ESTABLE, JUSTO Y DIGNO (Obj.6 en el 2007-2010)	2007-2010	1. Se debe garantizar a través del accionar del Estado, el Derecho al trabajo y sus justas condiciones, en todos los niveles, ámbitos y grupos de población.	a) Políticas de empleo emergente para reactivar la economía b) Acciones para erradicar el trabajo infantil. c) Incentivar y normatizar la inclusión de personas con discapacidad en el ámbito laboral. d) Generar condiciones productivas y laborales para motivar el retorno de los migrantes.	Secretaria y observatorios para evaluar el avance en la erradicación del trabajo infantil.
GARANTIZAR EL TRABAJO ESTABLE, JUSTO Y DIGNO EN DIVERSIDAD DE FORMAS (Obj.6 en el 2009-2013)	2009-2013	1. Se reconoce al trabajo como un Derecho y deber social 2. Propone estrategias de incentivo laboral en base a las potencialidades que tiene cada territorio. 3. Reconocimiento al trabajo inmaterial como: comunitarios, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas; formas autónomas de auto sustento y de cuidado humano al igual que	a) Reformas a la legislación laboral que asegure condiciones dignas de trabajo. b) La Seguridad Social reconozca e incluya en sus prestaciones el trabajo doméstico c) Promover la reducción de la brecha entre el valor de la canasta básica y salario básico. d) Generar acciones para reconocer el trabajo de	Implementación del Programa Socio Empleo Impulso a la misión Manuela Espejo, cuyos resultados de evaluación generaron base de datos para creación del programa de bono de desarrollo humano a personas con discapacidad y sus cuidadores.
GARANTIZAR EL TRABAJO DIGNO EN TODAS SUS FORMAS				

(Obj.9 en el 2013 2017)		las formas de reproducción y sobrevivencia familiar y vecinal.	personas que cuidan de otras en especial las personas con discapacidad.	
	2013-2017	1. Apoyar el fomento de actividades económicas para generar trabajo 2. Impulsar el principio de igualdad en las oportunidades al trabajo.	a) Generar mecanismos que apoyen el desarrollo del trabajo juvenil y potencien sus capacidades y conocimientos. b) Definir, estructurar y fortalecer los esquemas de capacitación de formación ocupacional y capacitación articulados a las necesidades del sistema de trabajo (Polt. 9.5)	Programa de inclusión económica y social para migrantes retornados.  Reforma a los institutos tecnológicos para que brinden educación basada en el sistema dual.

Fuente: SENPLADES: Planes de Desarrollo 2007-2010; 2009-2013; 2013-2017  
Elaboración: Propia

La garantía al trabajo se mantiene como el objetivo 6 en los planes de 2007 y 2009, en este último se reconoce al trabajo en sus diversas tipologías. Incluyendo al trabajo inmaterial como el trabajo familiar, doméstico, formas autónomas de auto sustentos y de cuidado humano. En el plan 2013 – 2017, la garantía al trabajo es ubicado como el objetivo 9, aquí se hace referencia al fomento de actividades económicas para generar trabajo digno, y al impulso del principio de igualdad en las oportunidades para su acceso. Con este propósito las políticas plantean mecanismos para desarrollar el trabajo juvenil y fortalecer los sistemas de capacitación que permitirían potenciar capacidades. En este último plan se hace énfasis en el trabajo y salario digno.

Si bien el objetivo “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular” no ha sido planteado en los cuadros de análisis, es importante resaltar que es ubicado como objetivo 1 del Plan 2013-2017 y que Integra a los objetivos 10 y 12 de los planes de los periodos anteriores. La particularidad de este ejemplo es que también converge el cambio de numeración; de posición 12 a ser el número 1. Este hecho según lo que se expone, se orienta a fortalecer los cambios logrados en el proceso de transición de las rupturas a todo nivel que enfrentaron los periodos anteriores y a consolidar las nuevas lógicas y valores que atraviesan la institucionalidad y gestión del Estado.

Este objetivo pone de relieve la importancia que el Estado da, a la necesidad de trabajar por una educación de calidad, como principal mecanismo para lograr un desarrollo integral y sostenible, en donde la persona tenga las capacidades y oportunidades para integrarse en una sociedad dinámica. Se realiza una evaluación y cuestionamiento al funcionamiento de la educación superior, que genera todo un proceso de revisión de la institucionalidad universitaria, desde los nuevos, roles, paradigmas y valores constitucionales.

Otro aspecto a destacar es que en el Plan 2013-2017, se observa que se fusionan los objetivos sociales y se crean objetivos específicos para los temas económicos - productivos y sectores estratégicos. Esto último con la finalidad de fortalecer al aspecto económico e impulsar la transformación de la matriz productiva, que fue una de las prioridades en este último plan, pues el objetivo de dicha transformación productiva era mejorar las condiciones de vida en el país. Esto debido a que erradicación de la pobreza era condición y resultado de la transformación productiva.

En cuanto a los cuadros descritos se pone de manifiesto algunos de los principales factores que se han considerado para generar el desarrollo, conforme a lo Planificado en los diversos Planes. La idea promovida por la SENPLADES, como institución responsable de la planificación del Estado, es que la consecución del Buen Vivir sólo se logrará a través de la realización de los Derechos, especialmente los Derechos Sociales. Sin embargo, los Planes Nacionales para el Buen Vivir (PNBV), no están centrados exclusivamente en lograr garantías de Derechos, sino también en la implementación del proyecto político del gobierno.

Los planes son orientaciones generales, son la agenda política de gobierno, sobre los cuales hay que

precisar que hay una línea de definiciones teóricas para su cumplimiento y una línea de definiciones presupuestaria, que es la que finalmente los operativiza (programas y servicios), y sobre la cual habrá que medir en qué nivel están aportando al cumplimiento de Derechos; tomando en cuenta que las inequidades no están limitadas a la restricción de acceso a los servicios públicos.

Los Planes han generado una difusión de los Derechos y Deberes, logrando un conocimiento general que incide en el fortalecimiento de la ciudadanía [7], al ser parte de la construcción de las políticas y de la toma de conciencia de la corresponsabilidad en su participación activa para el cumplimiento de sus Derechos, evitando a toda costa generar clientelismo. A este respecto se reafirma la orientación que las políticas sociales responde a la coyuntura del cambio de Estado, que conforme señalan (Castel, R. Kessler, G. Merklen, D. 2013:47) *“se busca promover la responsabilización. Cada cual es declarado responsable, no sólo de su propia suerte, sino también de su actuación social y de las consecuencias de su participación en la vida social [...] Ello obliga al individuo a la mejora de su desempeño, a invertir en su futuro, a asegurarse contra los avatares de la existencia”*. Por lo que se dinamizan las dos vertientes de la acción pública: la acción del Estado y la acción social. En estas dos vertientes hay un amplio campo de intervención desde las diversas ciencias que requiere ser analizado y retroalimentado, para responder de forma coherente e integral, en base a los nuevos paradigmas de valores establecidos en la Constitución.

La acción pública, en este contexto de garantizar el cumplimiento de Derechos, está orientada a consolidar y erradicar, diversas problemáticas como racismo, exclusión, y discriminación, ante ello una de las líneas estratégicas implementadas, ha sido fortalecer la identidad nacional, identidad de país, orientada a superar las visiones fragmentadas de regiones, áreas o clases sociales. A este respecto se ha logrado importantes avances, ya que los individuos se reconocen como ecuatorianos y ya no ven al otro como extraño, sino, como alguien con quién se tiene que convivir, el ejercicio de construir una visión e identidad de Estado plurinacional y multicultural ha sido permanente y progresivo, evidenciado en todos los mecanismos de gestión estatal como son: Planes para el Buen Vivir, Agendas sectoriales, Agendas zonales, Agendas locales, Proyectos de Inversión, Política Pública, Modelos de Gestión Institucional entre los principales.

Para implementar estos mecanismos de gestión se requieren de diversos elementos, uno de ellos el humano, quién deberá desde su formación académica y experiencia profesional generar, analizar, implementar y evaluar los procesos de acción y respuesta a las problemáticas sociales. La Academia tiene un rol fundamental por desarrollar; éste puede ser encaminado a tres aspectos como son: epistemológico, los de carácter formativo, los de generación de conocimiento.

Siendo que la Constitución impulsa la vivencia de valores, éstos tienen que ser traducidos a procesos formativos para su implementación en las diversas carreras, incidiendo en una nueva práctica profesional para aportar en la nueva sociedad ecuatoriana que se quiere construir. Hablamos de los valores que destaca el concepto del Buen Vivir, valores que se configuran como base para la construcción de una nueva dinámica social.

La integración de los valores en procesos formativos, pasa por la revisión de la conformación administrativa política de la Universidad, por el compromiso de los miembros directivos de las facultades, y por la generación de un debate académico, escrito y hablado sobre la aceptación, e internalización de estos valores. Actualmente este debate epistemológico es limitado, por no decir ausente de la agenda académica ecuatoriana.

En lo que respecta a la generación de conocimiento “per se” éste debe involucrar los ejes que definen a este nuevo Estado, como son la interculturalidad y la diversidad, que se convierten en base de oportunidades para la generación del bio-conocimiento, dada nuestra riqueza multicultural de la cual no se ha generado suficiente investigación. Y así, reflejar desde todo este bagaje de conocimientos y valores, las nuevas tecnologías de trabajo, y relacionamiento para el desarrollo del país y la nueva sociedad que se quiere impulsar, desde intervenciones sociales intersectoriales e integrales, que aporten a la acción social y a la acción del Estado.

En este punto, es necesario clarificar que no se quiere que la Academia desarrolle un pensamiento único, lo que se trata es de generar un proceso crítico del tipo de profesionales que se requieren para consolidar un Estado garantista de Derechos, que éstos profesionales puedan identificar y evaluar los pro y los contra de la política pública, de los modelos de gestión, de los modelos de producción, para contrastar la incidencia de los mismos de las prácticas más ortodoxas.

Las carreras de intervención económico-social deben actualizar sus paradigmas y enfoques teóricos

que les permitan aportar, tomando en cuenta los cambios de contexto, en su práctica profesional, en nuevos conocimientos, y en nuevos modelos de gestión de su área.

**Figura 1.**  
Ámbitos de acción para el fortalecimiento de la práctica profesional



Fuente y elaboración: Las autoras

Es imperativo la preparación y participación de profesionales a partir de los nuevos modelos teóricos de desarrollo social – humano, en metodologías inclusivas, integradoras, que aporten en la definición, implementación y evaluación de políticas públicas, programas y proyectos. Se debe continuar con el acento en el fortalecimiento del crecimiento de la profesión hacia el logro de la calidad de la práctica profesional; generar un empoderamiento y posicionamiento que nos permita entrar al juego de los debates y generación de conocimiento, ampliando las posibilidades de incidir y alterar los criterios, de aprobación de propuestas. Dicho de otro modo, es entrar al juego político en el que se pueda construir una hegemonía discursiva desde una visión social. Por lo tanto, la práctica profesional debe alcanzar cada vez más, un nivel de profesionalización acorde con la complejidad económica - social del siglo XXI.

---

## 5. Conclusiones

Los objetivos de los PND se han ido reestructurando de manera no muy profunda, en función de las necesidades de organizar mejor las respuestas a la ciudadanía y a situaciones coyunturales. Estos objetivos evidencian la prioridad que se da a los derechos señalados en la Constitución actual como son educación: salud, trabajo. El mayor cambio en ellos se observa en el último Plan donde se fusionan los objetivos sociales de espacio público y participación pública.

La idea central de estos tres planes, que se evidencia con más claridad en los dos últimos, es la consecución del Buen Vivir que se lograría sólo a través de la realización de los Derechos, especialmente los Sociales. Al respecto en todos los planes se ha planteado promover la protección social principalmente de los grupos en situación de vulnerabilidad y las principales políticas se han enfocado en el desarrollo infantil y la atención integral a las personas adultas y con discapacidad. Lo social considera también la inclusión como elemento importante.

Ante todo, esto la academia tiene un rol fundamental, formando profesionales con un pensamiento crítico y propositivo que contribuyan en la construcción de Estado que garantice los Derechos establecidos en la Constitución que puedan identificar y evaluar los pro y los contra de la política

pública,

Cuando podemos generar este debate y niveles de reflexión, estaremos desarrollando ventajas competitivas a partir de la generación de éste nuevo conocimiento. Sin duda el proceso formativo debe reestructurarse, actualizarse y fortalecerse, eliminando aquellos preceptos de traslado de conocimientos y tecnologías que no están en coherencia con los principios, valores y cambios que se proponen constitucionalmente, aportando a una sociedad más equitativa y garantista de Derechos.

---

## Referencias Bibliográficas

- Anchaluisa, Cristhian (2013). "El neoconstitucionalismo transformador andino y su conexión con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos" Revista Línea Sur n°5 2013. Quito. p. 117
- Castel, R. Kessler, G. Merklen, D. (2013). "Individualización, precariedad, inseguridad". Buenos Aires: Paidós
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Asamblea Nacional del Ecuador
- Easton, David (1999). "Esquema para el análisis político". Buenos Aires: Amorrortu
- Jácome, Francine (2010). "Evolución/Involución de la Democracia en América Latina" Caracas: ILDIS Consultado el 27 de noviembre del 2013 en <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoFrancineEvolucionInvolucion.pdf>
- Noel, A. (2010). Enfoque para el análisis de las políticas públicas. Ediciones Universidad Nacional de Colombia, Bogotá ISBN: 9789587196160.
- Samaniego Ponce, Pablo (2012). "Ciclo económico, política pública y sector social" Quito: UNICEF/IAEN
- SENPLADES (2007). "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010" Quito
- SENPLADES (2009). "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013" Quito
- SENPLADES (2012). "100 Logros de la Revolución Ciudadana" Quito
- SENPLADES (2013). "Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017" Quito
- PNUD, (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Lima: Instituto de Estudios Democráticos de Lima
- 

1. Docente Universidad Católica de Santiago de Guayaquil – Ecuador/Docentes de Universidad de Guayaquil/ Ponencia resultante de procesos de Intervención de planificación para el Desarrollo Email: [jesenialeon@hotmail.com](mailto:jesenialeon@hotmail.com)
  2. Docente Universidad Católica de Santiago de Guayaquil – Ecuador/Docentes de Universidad de Guayaquil/ Ponencia resultante de procesos de Intervención de planificación para el Desarrollo Email: [luperamon@yahoo.com](mailto:luperamon@yahoo.com)
  3. Docente Universidad Católica de Santiago de Guayaquil – Ecuador/Docentes de Universidad de Guayaquil/ Ponencia resultante de procesos de Intervención de planificación para el Desarrollo Email: [merofigueroa@yahoo.com](mailto:merofigueroa@yahoo.com)
  4. Derechos del Buen Vivir, Capítulo II, artículos 12 al 34 de la Constitución (2008): Derecho al Agua y alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud, trabajo y seguridad social.
  5. Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo/SENPLADES
  6. Agenda Social, instrumento que utilizan los Ministerios Coordinadores para integrar los programas, planes políticas y lineamientos estratégicos por sector, de sus Ministerios Coordinados, con el objetivo de articular la gestión del Estado conforme a las metas establecidas en los Planes de Desarrollo.
  7. Ciudadanización, entendida como "ejercicio de derechos en igualdad de condiciones, asumiendo un rol activo de ciudadano en la comunidad o Estado al que pertenece" (PNUD, 2004)
- 

Revista ESPACIOS. ISSN 0798 1015  
Vol. 38 (Nº 61) Año 2017

[Index]

[En caso de encontrar un error en esta página notificar a [webmaster](#)]

©2017. revistaESPACIOS.com • ®Derechos Reservados