

# CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DEMOCRÁTICO PARA EL BUEN VIVIR:

ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES TRANSFORMACIONES DEL ESTADO ECUATORIANO 2007-2012



1. Pabel Muñoz López
2. Tatiana Hidrovo Quiñónez
3. Franklin Ramírez Gallegos
4. Sara Báez
5. Edgar Álvarez
6. Danilo Barragán
7. Danilo Rosero
8. Gustavo Bedón Tamayo
9. Juan Fernando García
10. Christian Pino G
11. Anabel Salazar

CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO  
DEMOCRÁTICO PARA EL  
BUEN VIVIR: ANÁLISIS DE LAS  
PRINCIPALES TRANSFORMACIONES  
DEL ESTADO ECUATORIANO

2007-2012

EULALIA FLOR RECALDE  
COMPILADORA, EDITORA

## **Senplades**

Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir:  
Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012

**Senplades / 1ª edición – Quito, 2014**  
**296 p., 163 x 235 mm – (Serie Discusión)**

---

Los criterios vertidos en esta obra son de responsabilidad de sus autores, y no necesariamente reflejan la opinión de la Senplades. Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

Publicación de distribución gratuita, no comercializable.

© Senplades, 2014

### **De esta edición:**

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo  
Subsecretaría General de Transformación del Estado para el Buen Vivir

Av. Juan León Mera N° 130 y Patria  
Quito, Ecuador  
Tel: (593) 2 3978900  
Fax: (593) 2 2563332  
[www.planificacion.gob.ec](http://www.planificacion.gob.ec)

**ISBN- 978-9942-07-598-7**

**Impresión:**  
El Telégrafo

# Contenidos

Capítulo	pag
<b>Presentación: del desmantelamiento a la recuperación del Estado</b>	
Pabel Muñoz López	7
<b>I El retorno del Estado: historia y presente de la institucionalidad en el Ecuador</b>	13
1. La construcción histórica del Estado ecuatoriano Tatiana Hidrovo Quiñónez	15
2. Autonomía estatal, cambio político y post-neoliberalismo Franklin Ramírez Gallegos	31
3. Estrategia hacia la construcción del Estado Plurinacional Sara Báez	49
4. Habemus Estado: La recuperación de la autoridad pública y el nuevo rol del Estado ecuatoriano Edgar Álvarez, Danilo Barragán, Danilo Rosero	66
<b>II El Estado en los territorios.</b>	97
1. Autonomía y Estado unitario: una lectura constitucional Gustavo Bedón Tamayo	98
2. Autonomías territoriales: un camino por recorrer. Conformación de regiones autónomas, distritos metropolitanos autónomos y circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias Juan Fernando García	110
3. Descentralización y equidad territorial Christian Pino G. y Anabel Salazar	144
4. El Estado en los territorios: el proceso de desconcentración en el Ecuador y la recuperación de lo público Andrea Madrid Tamayo y María Josefina Torres	162

<b>III</b>	<b>El Estado y la gestión eficaz y transparente.</b>	187
	1. Desarrollo económico territorial Nora Lis Cavuoto y Nila Chávez	188
	2. Ingresos tributarios y equidad territorial Carlos Marx Carrasco	205
	3. La inversión pública como instrumento de la transformación del Estado ecuatoriano Eduardo Marín Y Jorge Solano	223
	4. El nuevo rol de las empresas públicas Sergio Ruiz	234
	5. Planificación y gestión pública emancipadora. O cómo hacer funcionar el Estado. Gemma Ubasart-Gonzales	244
	6. Nueva gestión pública Leonardo Reyes	250
<b>IV</b>	<b>Conclusiones. Hacia una nueva generación de reformas del Estado</b>	277
	Galo Mayorga	

# Presentación

## Del desmantelamiento a la recuperación del Estado

Varios análisis sobre la construcción del Estado ecuatoriano sugerían la inacabada existencia del mismo; a pesar de pasos gigantes y avances históricos en nuestra vida republicana, como lo fueron el Estado clerical de García Moreno, la revolución liberal de Alfaro, el Estado regulador de Isidro Ayora o el Estado social y centralizado de la dictadura militar de los 70, dichos estudios veían al Estado ecuatoriano como una entidad en proceso de consolidación.

Esta tesis fue muy explícita, en tiempos recientes, entre los años 1996 y 2006, pues una crisis política caracterizada, casi anecdóticamente, por el hecho de que ningún gobernante terminó el período constitucional para el que fue electo, la agudizó.

Para muchos, la salida de esta situación podría encontrarse en un nuevo proceso constituyente que refundará nuestro Estado, mediante un ideario programático, un enfoque de derechos y una estructura moderna, democrática y territorializada.

Este ímpetu constituyente fue traicionado por el gobierno del presidente Alfredo Palacio y, al mismo tiempo, se convirtió en uno de los fundamentos de una refrescada propuesta política que buscaba recuperar lo público como fundamento de convivencia, romper con un modelo económico concentrador y excluyente, consolidar un Estado democrático, y construir poder popular.

Para lograrlo, la Revolución Ciudadana debió disputar y modificar las relaciones de poder y, una vez en el gobierno, canalizar las demandas y las expectativas ciudadanas.

Desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades, tuvimos el privilegio ciudadano de aportar en el proceso señalado. Se nos encargó, no solo condensar el ideario programático del proyecto político-ciudadano, sino también definir los elementos que nos permitan un cambio del régimen de acumulación en el país, y, por lo tanto, un nuevo modo de regulación social, es decir, un nuevo tipo de Estado, normas, regulaciones, entidades y pautas de conducta acordes con el momento histórico. En otras palabras, construir institucionalidad, en el sentido amplio del término, y aportar en la consolidación del Estado ecuatoriano.

Bajo el marco de la recuperación de las facultades públicas, entre ellas, la de planificar, definimos como un objetivo del desarrollo nacional, la transformación democrática del Estado. Ello quedó plasmado en nuestro primer Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) bajo el fundamento de dejar atrás el dogmatismo neoliberal sobre el Estado

mínimo y rescatarlo del secuestro del que fue parte por las élites económicas y políticas del país.

Así, nuestra agenda de trabajo para este el período, 2007-2010, fue la recuperación de las facultades esenciales del Estado: rectoría, regulación, control, redistribución; una profunda reforma institucional del Ejecutivo; la descorporativización de los espacios de toma de decisiones; y una nueva organización política territorial.

La Constitución del 2008 instaura un nuevo régimen político y económico en el país, y un nuevo modelo de desarrollo. Reconoce al ser humano como sujeto y fin, y tiene como objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir. La carta magna define al Estado ecuatoriano como constitucional, de derechos y justicia, intercultural, plurinacional, desconcentrado y descentralizado; y define la nueva organización del poder en cinco funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, que supera la clásica separación de los tres poderes del Estado.

Posterior a la promulgación de la Constitución del 2008 se aprueba el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013. En el Objetivo 12 “Construir un Estado democrático para el Buen Vivir” se retoma fuertemente la necesidad de recuperar la autoridad pública y las facultades esenciales para democratizar el Estado y acercarlo a la ciudadanía, retomando la noción de un Estado inteligente, dinámico y estratégico que impulsa la participación ciudadana. Para ello, se apela a la reorganización y clarificación de las competencias de las carteras de Estado; la reforma normativa, imperante para lograr alineamiento con los postulados establecidos en la nueva Constitución; el establecimiento de las zonas de planificación como niveles territoriales para la planificación y desconcentración de las entidades del Ejecutivo en los territorios; y la institucionalización del Sistema Nacional de Competencias y los órganos que lo lideran.

En estos años el territorio se ha convertido en el gran protagonista del proceso de transformación, espacio de nuevas configuraciones que generan nuevos relacionamientos entre los actores del Estado y la sociedad civil. Así, la gran apuesta por transformar el Estado pasa por mirar la gestión pública de forma distinta, cercana a la población, a sus necesidades, a sus requerimientos y demandas. Una gestión pública entendida como un medio para que la población pueda mejorar sus capacidades, ejercer sus derechos, verse provista de servicios públicos con pertinencia y calidad. Por ello, el eje territorial ha sido nodal en la construcción del nuevo Estado que apunta hacia la consolidación de la universalidad de servicios públicos de calidad. En este sentido, los territorios se han convertido en el eje de una nueva forma de gestión política que rompe con el bicentralismo heredado del Estado burgués.

La transformación del Estado también implica la configuración del Estado plurinacional e intercultural bajo el reconocimiento de los principios de pluralidad política y democracia, basados en el reconocimiento de las diversidades, la autodeterminación cultural y el ejercicio de

formas propias de gobierno. Esto no debe afectar la unidad del Estado, pero sí implica transformaciones en lo institucional, en lo territorial, en lo cultural y en la forma de hacer política y gestión pública.

De esta forma, el proceso de transformación del Estado no es concebido como un fin en sí mismo, es un proceso emprendido para cambiar de forma radical las condiciones de vida de la población, para garantizar sus derechos, para devolverle lo que en épocas anteriores le fue arrebatado. Es un proceso de mediano y largo alcance, que ha requerido cambios estructurales en las relaciones de poder.

Sin embargo, a partir del año 2007 hemos dado pasos firmes para la transformación del esquema de desarrollo basados en la construcción de un nuevo Estado, y para la consolidación de una institucionalidad democrática y eficaz. Pero estamos conscientes que resta mucho por hacer. Por ello, el Objetivo 1 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017, “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular” afianza el desmantelamiento del Estado burgués, la profundización de las transformaciones institucionales que apuntalen el buen vivir, la reconstitución del rol regulador del Estado, la consolidación de una administración pública eficiente que resuelva las demandas de la ciudadanía en el territorio y el fortalecimiento de los procesos de descentralización y desconcentración en zonas, distritos y circuitos para brindar servicios públicos de calidad a la ciudadanía. Asimismo, destaca el fortalecimiento de la sociedad mediante el fomento de la participación política y la construcción del poder popular como una prioridad del proyecto político de la Revolución Ciudadana.

Con todo ello, es para la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo un verdadero placer auspiciar la publicación de la obra *“Construcción de un Estado democrático para el buen vivir: análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007 – 2012”*, que contiene interesantes ensayos que dan cuenta del proceso de transformación emprendido.

En la primera parte del libro, El retorno del Estado: historia y presente de la institucionalidad en el Ecuador, Tatiana Hidrovo Quiñonez inicia con una exposición analítica de las distintas formas de organización política y relaciones de poder que han tenido lugar en el territorio ecuatoriano desde la época aborígen, aterrizando en el proyecto-práctica de revolución ciudadana para transformar el Estado oligárquico. Seguidamente, Franklin Ramírez Gallegos en su ensayo *“Autonomía estatal, cambio político y post-neoliberalismo”* analiza el proceso político abierto en relación al retorno estatal en medio de la crisis global del capitalismo. Presta particular atención al trastocamiento de los factores de poder y a las reformas institucionales que han permitido al gobierno civil ampliar la autonomía relativa del Estado y orientarlo hacia la construcción de una agenda de políticas públicas asociada con la superación del neoliberalismo. En el artículo *“Estrategia hacia la construcción del Estado Plurinacional”*, Sara Báez desarrolla, de manera sucinta, un marco teórico que sostiene conceptualmente el “deber ser” del mandato constitucional en relación al Estado plurinacional ecuatoriano, apostando por una

democracia incluyente, plural y diversa que cuestiona el modelo monocultural del Estado Nación de cuño liberal. Finalmente, Edgar Álvarez Molina, Danilo Rosero Fuentes y Danilo Barragán Galarza en su artículo *“Habemus Estado: La recuperación de la autoridad pública y el nuevo rol del Estado ecuatoriano”* parten de un análisis de las implicaciones del recetario neoliberal en la institucionalidad pública ecuatoriana, y desarrollan una evaluación del proceso de transformación del Estado emprendido desde el año 2007 por el gobierno de la revolución ciudadana, destacando los principales logros en esta materia.

La segunda parte del libro trata sobre el Estado en los territorios. El ensayo *“Autonomía y Estado unitario: una lectura constitucional”* de Gustavo Bedón Tamayo, reflexiona, desde una mirada tanto jurídica como política, alrededor de los conceptos de autonomía y Estado unitario, característicos de la estructura del Estado ecuatoriano, y trata de responder las siguientes interrogantes: ¿son conceptos compatibles?, ¿en qué medida acentuar la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados debilita o puede incluso romper el estado unitario?, ¿es posible fortalecer al estado unitario y a la vez la autonomía y descentralización de los GAD?. En esta línea Juan Fernando García en su ensayo sobre la conformación de las autonomías territoriales reconocidas y reguladas en la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, aborda aspectos estratégicos, legales, institucionales y políticos que entran en juego en la creación de regiones autónomas, distritos metropolitanos autónomos y circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, e identifica el estado de distintas iniciativas que han aparecido para su conformación y los factores que inciden para su instauración. El artículo *“Descentralización y equidad territorial”* de autoría de Christian Pino y Anabel Salazar hacen una descripción de los rasgos característicos del modelo de descentralización que rige en el Ecuador desde la aprobación de la Constitución del 2008, tanto desde la perspectiva administrativa, como desde el análisis de los elementos fiscales, y señalan los desafíos que enfrenta la descentralización en el Ecuador, tras una primera etapa de la aplicación del nuevo modelo. Por último, Andrea Madrid Tamayo y María Josefina Torres, complementan la visión territorial, en su ensayo *“El proceso de desconcentración en el Ecuador y la recuperación de lo público”* y desarrollan una descripción analítica del proceso de desconcentración de las entidades de la Función Ejecutiva emprendido por el gobierno de la Revolución Ciudadana, identificando los resultados obtenidos hasta el momento y los retos en esta materia.

La tercera parte del libro, cierra con un abordaje del Estado y la gestión eficaz y transparente. Nora Lis Cavuoto y Nila Chávez Sabando en su artículo *“Desarrollo Económico Territorial”* exponen y analizan los principales planteamientos del desarrollo económico territorial, recuperando elementos socio-históricos que son fundamentales para continuar con las transformaciones del Estado ecuatoriano. Seguidamente en el ensayo *“Ingresos tributarios y equidad territorial”* Carlos Marx

Carrasco realiza una crítica sobre los ingresos tributarios y la equidad territorial y analiza cómo la aplicación de algunas herramientas presupuestarias de los diferentes niveles de gobierno puede contribuir a la equidad territorial. En esta línea, Eduardo Marín y Jorge Solano en el artículo *“La inversión pública como instrumento de la transformación del Estado Ecuatoriano”* presentan una descripción de las nuevas disposiciones constitucionales y orgánicas que norman la transformación de la inversión pública en el país, a nivel central y descentralizado, la evolución que ha tenido en los últimos años y los logros alcanzados. Por su lado, el ensayo *“El nuevo rol de las empresas públicas”* de Sergio Ruíz, desarrolla un recuento histórico y un diagnóstico de la situación de las empresas públicas hasta el 2007, situando la recuperación de lo público iniciada en el gobierno de la revolución ciudadana. Analiza los principales aportes y estímulos de la Ley de Empresas Públicas, y evidencia la necesidad de mejorar sus modelos de gestión con la finalidad de que puedan interactuar de manera adecuada dentro de contextos globales o regionales de elevada complejidad. Gemma Ubarsart González en su artículo *“Planificación y gestión pública emancipadora. O cómo hacer funcionar el Estado”* realiza una revisión histórica a las distintas soluciones que se han dado a la cuestión de la legitimidad del poder. Desarrolla la premisa que para consolidar proyectos políticos transformadores es indispensable aceptar el reto de pensar en formas de mejora de la planificación y la gestión pública, y hacerlo desde una perspectiva emancipadora. Para finalizar, el artículo de Leonardo Reyes *“Nueva gestión Pública”* analiza temas relacionados con la nueva gestión pública desarrollada en el Ecuador, haciendo hincapié en el proyecto *“Gobierno por Resultados”*.

La presente publicación cierra, a manera de conclusión, con el ensayo *“Hacia una nueva generación de reformas del Estado”* escrito por Galo Mayorga, quien parte de un recuento de los logros alcanzados en el marco del proceso de transformación del Estado llevado a cabo por el gobierno ecuatoriano, y recoge varias estrategias para hacerlo irreversible.

Ponemos a disposición de la ciudadanía esta publicación convencidos de que el Estado es el fruto de un pacto de acción y construcción colectiva, que se produce a través del debate plural e informado, para seguir dotando de significado a lo público, a lo común, a lo comunitario.

Creemos firmemente que el camino recorrido ha abonado notablemente en la consecución de este fin y, aunque aún falta mucho por hacer, estamos convencidos de que el proceso de transformación del Estado emprendido es uno de los legados más importantes que las nuevas generaciones sabrán analizar, valorar, juzgar, y defender, en el contexto de la responsabilidad histórica que tuvimos que afrontar como país: pasar *“del desmantelamiento a la recuperación del Estado”*.

Pabel Muñoz

Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo



I

EL RETORNO DEL ESTADO:  
HISTORIA Y PRESENTE DE LA  
INSTITUCIONALIDAD  
EN EL ECUADOR

# 1.

## La construcción histórica del Estado ecuatoriano

Tatiana Hidrovo Quiñónez<sup>1</sup>

### Resumen

A través de este artículo historiográfico se busca explicar el proceso que dio lugar al Estado ecuatoriano como consecuencia de las relaciones de poder y la conformación de un sistema *inter-nacional*. Este trabajo consta de tres partes: la primera expone sobre las distintas formas de organización política y relaciones de poder que han tenido lugar en el territorio desde la época aborígen hasta la independencia. La segunda muestra la transición desde el antiguo al nuevo régimen y el carácter del Estado, republicano oligárquico y cacical; y, la tercera, sobre el proyecto-práctica de Revolución Ciudadana, para transformar el Estado oligárquico.

Varios autores coinciden en que el Estado es una unidad política de dominación que se expresa a través de instituciones en un territorio determinado, posee el monopolio de la violencia y al declararse republicano y democrático, responde al concepto abstracto de soberanía popular. El Estado tiene un carácter dual, es a la vez una expresión política de un sistema de dominación nacional y un conjunto de instituciones interdependientes (Maignashca, 1994: 356). Michael Foucault considera al Estado como una práctica, una manera de gobernar y un principio de inteligibilidad. «La idea reguladora de esa forma de pensamiento, de reflexión, de cálculo y de intervención que se denomina política», (Foucault, 1977-1978: 329). La República es un Estado en los cuatro sentidos de la palabra: es ante todo «un dominio, un territorio», un medio de jurisdicción, un conjunto de leyes, reglas y costumbres; es además cierta estabilidad de las tres cosas: dominio, jurisdicción e institución o estatus de los individuos (1977-1978: 295).

---

<sup>1</sup> Candidata a Doctora en Historia por la Universidad Andina Simón Bolívar; Magíster en Estudios Latinoamericanos, Mención Historia Andina; y Licenciada en Ciencias de la Comunicación. Ha realizado estudios sobre comunicación y política en la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba, Bolivia. Actualmente es presidenta del Centro Cívico Ciudad Alfaro y Docente de la Facultad de Comunicación de la Universidad Eloy Alfaro de Manabí.

## 1. Entidades territoriales y sociedades políticas originarias

Los diversos pueblos originarios que se asentaron en el territorio de lo que hoy es Ecuador, no se cohesionaron entre sí ni constituyeron una unidad cultural. Cada grupo tenía su propia organización política más o menos compleja y llegaron a desarrollar una suerte de instituciones y gobiernos con características distintas, de tal manera que formaron sus propias entidades territoriales. En ese sentido, se considera a las entidades territoriales como unidades político-administrativas de carácter histórico, que se han conformado como resultado de relaciones de poder en un espacio determinado.

Después de un largo proceso de complejización social y política, en el siglo XV las sociedades originarias estaban organizadas en distintos señoríos. No hay duda que estos señoríos eran territorios políticamente autónomos, puesto que en ellos prevalecían unas reglas de juego específicas que regulaban las relaciones de poder, e instituciones propias que regían en determinados grupos sociales, los cuales no estaban necesariamente asentados en un mismo territorio (Deler, 2007: 13). Las diferentes organizaciones sociales y políticas estaban regidas por un *Señor Principal* que pertenecía a un linaje, el cual ejercía una suerte de gobierno que promovía y administraba el excedente. Junto a él se encontraba una elite sacerdotal que operaba el sistema ideológico-sagrado. Para el caso de la costa, estos cacicazgos lograron una articulación política descentralizada, que les permitió operar un sistema mercantil a lo largo del Pacífico, agregando valor simbólico y de intercambio a bienes escasos, cuya acumulación constituyó «una especie de capital mercantil», (Marcos Zeidler, en Álvarez, 2001: 122)<sup>2</sup>.

La base del poder en los señoríos descansaba en el control ideológico y la fetichización de bienes escasos como la spondylus y las esmeraldas, y su circulación en un espacio pan-andino. Un elemento clave del sistema fue el temprano proceso de urbanización que permitió la formación de centros de poder secular y religioso, verdaderas localidades con una función política (Deler, 2007: 25), mientras otros cumplían actividades de coordinación productiva. De esta forma, los territorios se fueron configurando como unas estructuras compuestas por un conjunto de asentamientos que cumplían distintas funciones, todos articulados por un centro de poder.

Otro de los elementos claves del poder fue la jerarquización de la sociedad a partir de los roles y capacidades, el principio de linaje y los atributos sagrados. Estos sistemas territoriales no fueron eliminados después de la invasión incásica producida en la segunda mitad del siglo XV. Si bien se superpuso en la Sierra un poder centralizado y una estructura política de tipo estatal o imperial, que funcionaba sobre la base de un control militar, administrativo y tributario, los caciques de

<sup>2</sup> Para el caso de las esmeraldas, véase: Hidrovo Quiñónez Tatiana. El Sistema Umiña. En: Arqueología y etnohistoria del señorío de Cancebí en Manabí central. Mar Abierto. Manta. 2010.

los señoríos siguieron siendo un nivel de gobierno dentro de la estructura del Tahuantinsuyo.

El mapa político territorial de lo que hoy es Ecuador, estaba constituido a finales de la época aborigen, por los siguientes centros de poder autónomos: Caranqui, Quito, Tacunga, Liribamba, Tomebamba, Puná, Señorío de Baltacho (Santa Elena), Salangome, Cancebí y Coaque. Pudieron haber existido otros centros de poder que no han sido reportados por la historiografía o arqueología debido a la falta de investigaciones. Se observa que en los mismos lugares siguen hoy persistiendo centros de poder resultados del proceso histórico. La autonomía de las entidades políticas-territoriales y el modelo de poblamiento serían determinantes en la conformación espacial del poder colonial y mucho después, de la República, lo cual marcó y marca el carácter del Estado–Nacional contemporáneo.

## 2. El Estado mixto colonial

Federica Morelli plantea que en la época de la Colonia, el Estado español era de tipo mixto; estaba asentado en un pacto tripartito e histórico entre la monarquía, la nobleza y los cuerpos territoriales, cuya institución clásica era el cabildo. El cabildo fue, por lo tanto, una institución territorial y occidental de vieja data que articulaba el poder de las *comunitas* representando a los *muchos* en el Estado de tipo mixto que funcionaba a partir la alianza tripartita entre el rey, los nobles y las localidades. El rey no era sólo un sujeto portador de soberanía, sino una institución que reflejaba el pacto entre la Casa Real, los nobles y las localidades (Morelli, 2005: 19). En la tradición hispana se da un fenómeno de «soberanía fragmentada» o dicho de otro modo, se constituyó un Estado bajo la concepción «pluralista de soberanía» (Morelli, 2005: 19, 32).

Este gobierno mixto tenía un equilibrio de poderes entre el uno (el rey), los pocos (los nobles) y los más (las ciudades) (Morelli, 2005: 38). Esta articulación del poder significa que no existía un ente único portador de la soberanía, el monarca, y, por tanto, de todos los poderes, sino que este poder original y constitutivo estaba repartido en estamentos, uno de los cuales era un cuerpo corporativo–territorial disperso. Esta concepción hispánica fue sustentada por el *jusnaturalismo*<sup>3</sup> y los pensadores escolásticos, que conciben a las organizaciones políticas locales: el municipio, como sociedades naturales anteriores a la voluntad del Estado y de los individuos (Albi, 1953: 25)<sup>4</sup>.

El modelo del Estado mixto se reprodujo en las colonias americanas con sus propias particularidades. Para el éxito del proyecto colonial era necesaria la integración de los grupos locales en el tejido

<sup>3</sup> El prefijo “ius”, de origen latín, alude al Derecho. El iusnaturalismo o jusnaturalismo es la filosofía del derecho natural. Los seguidores del jusnaturalismo consideran que existe una ley natural independientemente del ser humano; y por lo tanto regula por sí misma y naturalmente las acciones de la sociedad. El jesuita español Francisco Suárez (1548 – 1617) se adscribió a esta línea de pensamiento.

<sup>4</sup> Albi Fernando. Derecho municipal comparado del mundo hispano. Madrid. 1953. Pág. 25

político, tanto los blancos como los indios, obviamente en desigualdad de condiciones. España creó los conceptos de *República de Españoles* y *República de Indios*. La primera se institucionalizaba en un territorio con el cabildo, espacio de poder que garantizaba los privilegios de los blancos, brazo operativo y ejecutor del orden colonial. La segunda se materializó en las reducciones y pueblos de indios controlados tanto por los blancos, para el uso de la fuerza de trabajo, como por la Iglesia, para la colonización y cristianización de los imaginarios. Existía una autoridad étnica, el gobernador/cacique de indios, que al recibir privilegios como la exoneración del tributo, servía de engranaje entre las dos sociedades.

En América, el cabildo fue desde el comienzo una institución poderosa que poseía territorio, una calidad inherente sólo a los estados modernos, y que, además, tenía atribuciones legislativas, judiciales y ejecutivas, sobre un espacio social. De esta manera, el cabildo concentraba en una sola institución los tres tipos de funciones que, en el concepto de un Estado liberal, sólo se pueden ejercer por separado. Una de las competencias más importantes del cabildo era su potestad de otorgar la condición de *vecino*, un sujeto político con privilegios, cuyo estatuto, en el caso de las Indias, sólo podía ser otorgado a los españoles y con el paso del tiempo a los criollos, quienes presidían la jerarquía social dentro de un orden desigual. Sólo podían ser autoridades del cabildo los vecinos, imbricando de esta forma el poder del encomendero. El cabildo fue entonces una institución excluyente y reproductora de una sociedad jerarquizada que salvaguardaba las prerrogativas de los blancos/criollos en detrimento de las castas de indios, mestizos y negros. De ahí el enorme poder de los gobiernos locales históricos y la explicación de por qué fueron centros donde se acuñó el sentido de soberanía.

El régimen colonial desarrolló en América un conjunto de instituciones, una de las cuales fue la Real Audiencia, unidad administrativa y de justicia superior. Desde Quito operó una Real Audiencia subordinada, presidida por una autoridad togada que cumplía varias funciones, lo cual era característico del antiguo régimen (Terán, 2008: 60). En escala menor operaban las gobernaciones como instituciones de fuerza. El corregimiento, y su autoridad el corregidor, presidía los cabildos, administraba justicia y recababa tributos, de tal forma que operativizaba el Estado mixto, relacionando al rey con los cuerpos o corporaciones territoriales de la Colonia. La institución que articulaba las distintas instituciones en América, era el Virreinato.

A pesar de que la imposición del modelo colonial significó una ruptura histórica y un anacronismo cultural de envergadura, existen ciertas continuidades en el proceso. Los invasores europeos, quienes llegaron al espacio de lo que hoy es Ecuador desde 1526, superpusieron sus asentamientos sobre los mismos centros de poder de las sociedades originarias. Lo hicieron por un principio lógico, puesto que los centros ancestrales eran núcleos coordinadores de lugares densamente poblados, y uno de los intereses de los conquistadores era el control y aprovechamiento de la mano de obra.

De otra parte, utilizaron la propia estructura de poder porque era la única manera de controlar rápidamente territorios y sociedades que estaban, en general, muy bien asentadas, ya que dominaban cuencas hidrológicas, diversos pisos ecológicos, rutas naturales y tierras aptas para la producción. Estos antiguos centros formaban parte también de una geografía sagrada que los españoles necesitaban dominar como parte de su proyecto de colonización del imaginario. Es por esa razón que superpusieron las iglesias cristianas sobre los antiguos centros religiosos que eran a la vez centros políticos.

Los centros político administrativos coloniales fueron creados de manera más o menos estables en Quito (San Francisco de Quito, fundada en 1534), la cuenca del Guayas (Santiago de Guayaquil, fundada jurídicamente en 1534 en la sierra, pero asentada en Cerrito Verde definitivamente a partir de 1547), en Cancebí (San Gregorio de Puerto Viejo, 1535), en Tomebamba, (Santa Ana de Cuenca, 1557) y en Caranqui (San Miguel de Ibarra, 1606). Otras ciudades fundadas fueron: Loja (1546), Zamora (1550) y Riobamba (1580) (Ayala Mora, 1988). Esta estructura política territorial marcaba de alguna manera una continuidad en relación a la estructura del espacio político de los pueblos originarios.

En el siglo XVIII, el Estado colonial intentaba mutar a un modelo centralizado-absolutista, para lo cual era necesario terminar con el acuerdo tripartito entre la monarquía, las corporaciones territoriales y los nobles. Es decir, acabar con el Estado mixto y modernizar la administración introduciendo a una burocracia ilustrada. Con ello se buscaba incrementar las recaudaciones para sustentar el nuevo Estado español que se enfrentaba al desarrollo de las fuerzas capitalistas de los imperios vecinos y, por otra parte, introducir nuevos conceptos en el manejo de la cosa pública. Eran los tiempos en los cuales se habían desarrollado las nociones de *sociedad*, *estadística*, *reservas monetarias* y *libertad de comercio*.

El acuerdo entre la monarquía y los criollos, a través de la cual no sólo controlaban los cabildos, sino que además ocupaban los principales cargos de las instituciones de la monarquía en las colonias, estuvo vigente durante los siglos XVI y XVII. Ese pacto se rompería con las Reformas Borbónicas y el absolutismo monárquico, modelo que tuvo relativo éxito en algunos territorios. Mientras que en la Real Audiencia de Quito, este fracasó obligando a la monarquía a reformular la antigua alianza bajo nuevos acuerdos que permitían a los grupos criollos mantener espacios de poder en el gobierno local y regional (Morelli, 2005: 23).

Bajo el impulso de la doctrina liberal, materializada en la independencia de los Estados Unidos y con la Revolución Francesa, se proclamaron los Derechos del Hombre y de los Ciudadanos, se reformularon los conceptos de soberanía y se cuestionó a la monarquía como portadora de esa potestad. La noción de la *soberanía popular* tomó cuerpo, planteándose la monarquía constitucional y el republicanismo como dos modelos modernos de organización política estatal. En 1808, se produjo

la *vacatio reggis*, es decir, la ausencia del rey español como institución, ante lo cual las élites españolas apelaron al antiguo concepto del jusnaturalismo y a la idea de que la soberanía era una potestad divina traspasada al pueblo, el mismo que la había transferido al Monarca.

Ante la ausencia del rey, se interpretó que la soberanía regresaba al pueblo representado en las corporaciones territoriales. En Quito (1809) y otros lugares de América se proclamaron juntas autónomas, aunque no independientes de la monarquía. Por su parte, las Cortes de Cádiz plasmaron en la Carta Magna de 1812, la Monarquía Constitucional. Esta Constitución rompería antiguas tradiciones e introduciría las nociones de *ciudadanía* y *votación popular* como ejercicio de la soberanía del pueblo (Rodríguez, 2006). Poco después de 1812 se celebrarían por primera vez elecciones de autoridades de cabildos constitucionales. Esta institución debía funcionar en todos los pueblos de blancos o indios que tuvieran más de 1.000 habitantes. Aunque en 1814, el rey de España retomó el poder absolutista y eliminó la Monarquía Constitucional, la realidad y las nociones de soberanía habían cambiado drásticamente, de tal forma que se había producido una primera revolución de tipo liberal, (Rodríguez, 2006).

Tras la independencia, se intentó materializar un nuevo Estado republicano centralizado, pero las entidades regionales eran para entonces estructuras históricas que impidieron la realización del proyecto bolivariano. Este buscó, en un principio, instituir una república de corte liberal. Se promulgó la *libertad de vientre*, para que quienes nacieran fueran libres, aunque los antiguos esclavos mantendrían esa condición. Se eliminó el tributo de indios, se confiscaron los bienes de algunos conventos, desapareció la inquisición y la censura pública, pero estas reformas no se mantuvieron en el tiempo (Landázuri, 2005: 108).

En la mayoría de los países andinos, las nuevas repúblicas nacidas de la desarticulación del Estado bolivariano se crearon, no a partir del pacto político constituyente de los ciudadanos como portadores de soberanía individual según el concepto de la doctrina del Estado moderno liberal, sino a partir de un pacto de antiguas corporaciones y entidades territoriales que congregaban a los grupos de poder criollo. Los cabildos de América habían acunado progresivamente sentidos de *soberanía*, lo cual explica la forma particular de cómo después se realizaron los acuerdos políticos que dieron lugar a los Estados republicanos en América. La iglesia y las facciones armadas también jugarían un papel importante.

## **El Estado Oligárquico-Cacical**

En el siglo XIX se consolidó el orden capitalista a escala intercontinental, que buscaba el incremento de la producción, la productividad y la expansión del mercado para la acumulación de la renta. Emergió la burguesía como clase social dominante y los Estados-nacionales, en su versión republicana o monárquica-constitucional, como una forma

política moderna de organizar el nuevo orbe. La articulación de los mercados se dio a partir de una división internacional del trabajo, que dejó a las colonias como proveedoras de materia prima y a los centros industrializados como procesadores y ejes del comercio internacional, lo cual provocó la mayor acumulación de la renta en los principales centros europeos, desde donde se ejerció hegemonía.

Los territorios coloniales de la Gobernación de Guayaquil se insertaron paulatinamente a través de la producción del cacao. En la sierra se producía una crisis, no obstante se mantuvo la hacienda terrateniente y la servidumbre de los indígenas. En la costa también se formó, desde el siglo XVIII, la hacienda terrateniente y se incrementó la mano de obra esclava y diversas formas de servidumbre.

La historiografía de reciente cuño está más o menos de acuerdo en definir al Ecuador decimonónico «como *un Estado Oligárquico-Terrateniente*, controlado por oligarquías latifundistas regionales que tenían tensiones y precarios equilibrios entre sí» (Ayala Mora, 2009: 19). En las primeras décadas del siglo XX, el Estado fue, en cambio, *Oligárquico-Burgués* y adquirió el carácter de *plutocrático*, una vez que la burguesía comercial y financiera lograra el control del aparato público. Esas definiciones son útiles para comprender al Estado en la escala nacional, pero en los territorios, sobre todo en los periféricos, su carácter fue fundamentalmente cacical y corporativo, que fueron cualidades del antiguo régimen. Para el caso de este artículo, propongo definirlo como *Oligárquico-Cacical*. Es desde ese paraguas conceptual que se comprende no sólo el proceso de construcción del Estado republicano y nacional a lo largo de su historia, en tanto son las oligarquías nacionales y los caudillos y caciques de nuevo cuño, los actores hegemónicos de las relaciones de poder, en las escalas nacional, regional y local.

José Carlos Chiaramonte define al caudillo como «el agente que organiza la vida social de las comunidades, regula la anarquía, llena el vacío de las instituciones recientes e inestables que surgían, mientras se debilitaba el ancestral corporativismo» (Chiaramonte, 2003: 150). Antonio Annino señala que hay una especie de anacronismo, una realidad jano bifronte que dio lugar al caudillo como agente de la anarquía y el poder arbitrario y personal, que limitó la soberanía de las leyes (Annino, 2003: 152). No obstante, este fenómeno se dio como consecuencia de la aparición del nuevo régimen, que necesitó contar con personalismos de tipo mítico que sustituyeran la ausencia del rey (Morse, 1995: 180). En Hispanoamérica, el cacique provenía de la sociedad tradicional, funcionaba como autoridad local y realizaba el engranaje con el nuevo Estado. El nuevo cacique se diferenciaba del antiguo cacique indígena, en que basaba su poder en los compadrazgos, los lazos personales, familiares y creaba la *ficción democrática*. Era un poder ilegal, escondido, vergonzante, pero inevitable (Guerra, 1988: 201).

Por otra parte, la construcción del Estado de Ecuador no se puede comprender sólo a partir de la categoría de *clase social* y sus acciones políticas de tipo oligárquicas, sino que es también necesario

observar los procesos de institucionalización y las dinámicas territoriales de los centros en relación con la periferia. «Un Estado se forma por agregación o desagregación de unidades territoriales más pequeñas. Este proceso es regido por un centro, que no es necesariamente un centro físico, y que puede ser más fuerte que su periferia, menos fuerte que ella o tener una equivalencia de poder», (Maignashca, 2003: 215). En el caso de los Andes, dice Juan Maignashca, los Estados tuvieron como tarea principal la integración de los fragmentos existentes, pero esta empresa fue difícil porque la periferia fue siempre más fuerte que el centro, debido a la fuerza de las antiguas entidades territoriales. De ahí, que la historia del Estado andino, entre ellos el de Ecuador, es también la historia de los *procesos de penetración territorial* desde el centro.

Varios autores coinciden en que el Estado ecuatoriano republicano nació del pacto entre las corporaciones territoriales de Guayaquil, Quito y Cuenca, y no del hipotético pacto entre ciudadanos que portaban un fragmento de poder, la suma del cual constituía la totalidad de la soberanía popular, principio básico del Estado nacional moderno, republicano y democrático, teorizado por la doctrina liberal clásica.

De hecho, el texto de la Constitución de 1830 que crea al Ecuador, señalaba:

Los Departamentos del Azuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre sí formando un solo cuerpo independiente con el nombre de Estado del Ecuador.

Nació así, en 1830, una república sin ciudadanos y pervivía el modelo del Estado mixto, aunque el pacto ya no sería con el monarca y la nobleza, sino entre los *cuerpos*, cuya hegemonía era ejercida por los antiguos criollos-blancos, quienes además eran terratenientes, aunque esta forma de apropiación de la tierra no se replicaba en espacios periféricos como el de Manabí.

La fragmentación de las élites en entidades territoriales, las llevaría a una disputa inicial para definir el carácter federal o unitario del Estado. De acuerdo a la interpretación de Juan Maignashca, es la clase terrateniente la que intenta utilizar el Estado central para cohesionar nacionalmente a toda la sociedad (Maignashca, 1994: 356). Para consolidar el Estado nacional era necesario concretar una división política territorial y la discusión se centró en torno a organizarlo en departamentos o en provincias. En este sentido se inició un complejo proceso de tensión entre las antiguas entidades territoriales autónomas y el Estado centralizador que buscaba, además, subordinar a tales poderes locales y a corporaciones como la iglesia y el ejército. Estas tensiones se expresaron en dos corrientes: la de los unitaristas versus los federalistas, y la de los centralistas versus los descentralistas (Maignashca, 1994: 360). Los primeros pretendían concretar el modelo federal; los segundos basaban sus aspiraciones en mantener una cierta autonomía político-administrativa. El poder central, instrumentalizado en una

burocracia administrativa, eliminó en 1835 los departamentos y consolidó las provincias como nivel de gobierno desconcentrado, es decir, dependiente del Ejecutivo. No obstante, el proceso electoral quedó en manos de los poderes locales; los cabildos ejercían potestad sobre los cantones y parroquias; estas últimas eran las unidades para organizar el sistema electoral indirecto.

La *ciudadanía* era un concepto relativamente nuevo que se introdujo en 1812, durante la corta vigencia de la Constitución de Cádiz. De acuerdo a la doctrina liberal, el ciudadano era un sujeto político moderno con derechos, portador de un fragmento de la soberanía popular y su voluntad debía ejercerse a través de las tres funciones del Estado. Este criterio era una novedad en la América del siglo XIX y obligaba a que la categoría *vecino*, antiguo sujeto político con privilegios, calificado por el cabildo y vasallo del rey, mutara a la de *ciudadano*. Por tanto, la construcción de ciudadanía era todo un desafío para las nuevas repúblicas hispanoamericanas, cuya sociedad estaba traspasada por una diversidad étnica y cultural y, por supuesto, de género. El concepto griego de ciudadano estaba atado al de sujeto varón, libre y por lo tanto propietario. Aún en la Francia revolucionaria, cuna de la filosofía política de la modernidad, se negaron inicialmente los derechos políticos electorales a las mujeres, a la servidumbre, a los no contribuyentes y a los que carecían de domicilio, creando una categoría de *ciudadanos pasivos*, (Gueniffey, 2001: 12).

En la Constitución de 1830, que dio lugar al Ecuador, la ciudadanía era un derecho político limitado a los hombres, propietarios y letrados. Todos los demás eran individuos sin derechos y no formaban parte real de la soberanía popular. En esencia, la categoría de *vecino* continuaba vigente creando un anacronismo dentro del nuevo Estado Republicano. Para ejercer el derecho al voto, era necesario ser vecino de una jurisdicción. Igualmente, para integrar el Consejo de Estado, entidad colegiada de mucha importancia y poder, era necesario ser *vecino de reputación*.

Ese texto constitucional señalaba:

Art. 12.- Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía, se requiere:

1. Ser casado, o mayor de veintidós años;
2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos y ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico, o jornalero;
3. Saber leer y escribir.

El régimen electoral era indirecto: los cabildos, bajo el control del gobernador, realizaban en las parroquias las elecciones, quienes a su vez designaban a los diputados y estos al Presidente de la República. Como se dijo antes, para tener derecho al voto era necesario ser ciudadano-vecino de una de las parroquias del cantón<sup>5</sup>, lo que revelaba el problema real de la

<sup>5</sup> Artículo 16 de la Constitución de 1830.

conversión de estos sujetos de antiguo régimen, en actores políticos modernos. El diputado debía ser también un ciudadano–propietario varón y tener un capital de cuatro mil pesos o renta fija de 500 pesos, como producto de una profesión científica o una industria.

El nuevo régimen era parlamentario–presidencialista: si bien el Congreso (poder legislativo) designaba al Presidente, lo cual garantizaba un relativo acuerdo de las elites regionales, el Ejecutivo tenía capacidad de veto de las leyes y nombraba a partir de una terna del Consejo de Estado, a los magistrados de justicia y por supuesto a prefectos y gobernadores. La Constitución fundacional creó un organismo complejo llamado *Consejo de Estado*, que en esencia significaba un espacio de convergencia de los poderes reales, para decantar las tensiones. Estaba compuesto por el Jefe de Estado Mayor General, el Vicepresidente, un Ministro de la Corte de Justicia, un eclesiástico y tres vecinos de reputación.

La Constitución fundacional garantizó, entonces, que la soberanía pasara a los hombres, terratenientes, políticos–militares y a los prelados de la Iglesia Católica; y que continuara el antiguo modelo colonial racista, excluyente, teocrático y patriarcal. Este poder necesitaba concretarse en los territorios. Su nuevo representante, sustituto del corregidor, era ahora el gobernador, quien se articulaba a través del cabildo con las élites locales históricas y con los caciques, los cuales, como se verá, suplantaban por lo pronto la ausencia del Estado moderno en los territorios e incluso lideraban las milicias, atendiendo la necesidad del monopolio de la violencia. El cacique sería y aún es un actor político en las relaciones de poder.

Una condición indispensable del nuevo Estado moderno era lograr el monopolio de la fuerza (Luhmann, 1995: 95), por lo tanto, el ejército y los militares jugarían desde ese momento un papel importante para cooptar el poder de turno, dirimir cuando se agudizaban las tensiones de las elites regionales, y defenderlo frente a las facciones armadas, que acechaban constantemente buscando desestabilizar al gobierno de turno para lograr una negociación o derrocarlo. Nicklas Luhmann señala que: «la violencia física no se sustituye por ninguna otra alternativa de evitación». Agrega que: «la violencia se establece como el comienzo del sistema que conduce a la selección de reglas» dentro del surgimiento del Estado moderno, basado en el monopolio de la toma de decisiones (Luhmann, 1995: 95). Durante el proceso de formación del Estado Republicano las disputas se producían entonces no sólo por el control del Gobierno sino también por la definición del carácter del Estado y por lo tanto del tipo de reglas que regirían. Ante la falta de instituciones democráticas, la acción armada se constituyó en una forma de medición de fuerzas. Los montoneros fueron grupos armados formados por diferentes caudillos y *facciosos* que se movilizaron poco después de la Independencia, durante todo el siglo XIX. Algunos grupos buscaban un espacio de poder personal, pero otros, como los liderados por José María Urbina y después por Eloy Alfaro, perseguían el poder para transformar el Estado (Hidrovo, 2011).

Durante los primeros años de la República hubo gobiernos civilistas que no lograron avances en medio de las tensiones entre las elites costeñas y serranas (Ayala Mora, 2008: 28). Poco después, Urbina, militar y liberal de primera generación, en su calidad de Presidente, eliminó la esclavitud y designó rentas para la indemnización de los esclavistas (Ayala Mora, 2008: 29).

En 1859 se evidenciaron de manera aguda las tensiones entre las élites regionales y la imposibilidad de la hegemonía única de los latifundistas serranos sobre la emergente burguesía costeña. Se consolidó un pacto entre los grupos regionales para superar el estado de anarquía y garantizar la estructura terrateniente, a partir de concesiones mutuas. Ayala Mora señala: «La aristocracia serrana ejerció directamente el gobierno, pero dio amplias garantías al crecimiento económico que favorecía al latifundismo y al comercio de la Costa» (Ayala Mora, 2008: 33). Se inició un período de represión que se justificaba en la necesidad de lograr el orden y el progreso, cuya figura central era el presidente Gabriel García Moreno, quien intentaba concretar un proyecto de *Estado nacional*, teocrático, centralizado y oligárquico. A través de la Constitución de 1869, llamada la Carta Negra, el Estado confesional impuso la condición de ser católico para ser ciudadano con derechos políticos. García Moreno buscaba garantizar el modelo terrateniente de propiedad de la tierra, consolidar el nuevo poder financiero, expresado en el Banco del Ecuador (Ayala Mora, 2008: 33). También buscaba disminuir o desaparecer a los poderes locales, para lo cual limitaba a su mínima expresión a los municipios; lograr el monopolio de la violencia; mantener los privilegios de los grupos dominantes; profundizar la penetración del Estado centralista en los territorios y limitar la ciudadanía a los hombres–propietarios–católicos–letrados. El Estado republicano necesitaba además sustentarse en una unidad cultural, es decir, en la nación. El garcianismo pretendió por ello crear la *nación ecuatoriana católica*, único vínculo cultural que compartían la mayor parte de los habitantes; por ello su objetivo fue la invención de la *nación moral por fuerza de la ley* con el apoyo de la Iglesia Católica Romana, con la que firmó el Concordato (Henderson Peter, 2010).

En la segunda mitad del siglo XIX, las contradicciones entre los terratenientes serranos unidos a la Iglesia Católica, y la burguesía costeña, se habían profundizado. La burguesía buscaba liberarse del pago del diezmo e imponer fórmulas de contribución basadas en el valor de la propiedad o el capital, a lo cual se resistían los terratenientes serranos. Terminado el régimen del *Terror* se inicia la fase del *Progresismo* que realizó tenues transformaciones, pero mantuvo en esencia el carácter del Estado oligárquico- confesional. Durante este período, para ser ciudadano ya no se requería ser católico ni propietario, sino ser varón, mayor de 21 años, letrado y casado. Durante esta fase, el Estado penetró en los territorios a través de la educación, el telégrafo, apertura de caminos e instituciones represivas como la Policía Rural, que operó básicamente en Manabí y Guayas para enfrentar a los facciosos armados. Paralelamente comenzaron

a mostrarse las primeras organizaciones políticas y los clubes electorales, antecedentes de los partidos políticos modernos (Ayala Mora, 2008: 44)

Por causas no esclarecidas se produjo un proceso de politización del emergente campesinado, clase social formada a partir del despegue agro exportador en la costa. Después de la Independencia y durante varias décadas los campesinos de la costa habían engrosado movimientos armados obligados por facciosos, pero en la segunda mitad del siglo XIX (1864), intelectuales, pequeños y medianos propietarios y comerciantes de las zonas periféricas de la costa, como Manabí, portadores de una ideología radical, lideraron a estas fuerzas y le dieron una razón política.

En Hispanoamérica, los radicales eran afines a una corriente humanista, cercana a un tipo de democracia social que se acunó en la Francia revolucionaria. Demandaban la democratización y modernización del Estado, la creación de la nación, el ejercicio de la soberanía nacional, la confiscación de los bienes de la Iglesia Católica y el carácter laico de la República y, por lo tanto, la educación laica y gratuita. Una de las particularidades del radicalismo fue la introducción al debate de la cuestión indígena y en Ecuador proclamaron como objetivo, la *libertad de los indios*. También soñaban con la integración política de América y se proclamaban anticolonialistas. De alguna manera los radicales se acercaron a la idea del Estado interventor del libre comercio para proteger el desarrollo de la industria y comercio interno. De esta forma, su proyecto político entraba en tensión con el de las burguesías, que más allá de sus contradicciones de clase, buscaban la afirmación de un Estado que garantizara privilegios, la propiedad terrateniente, promoviera la acumulación de la renta capitalista en pocas manos y la mercantilización de la mano de obra. La visión social se contraponía, entonces, a la visión puramente capitalista.

El radicalismo llegó al poder con el necesario apoyo de la burguesía agro exportadora y financiera, de tal manera que esta correlación de fuerzas impidió el acelerado avance de la revolución. No obstante, después de 1906 se produjo la laicización del Estado. El Estado laico era entendido como sistema de instituciones civiles y espacios seculares. El sistema de educación pública debía servir para promover la secularización de la sociedad y la reproducción del pensamiento científico positivista. En concreto, la Iglesia Católica nacional ya no sería una institución estatal, sino privada, destinada exclusivamente a la tutela de la fe en una relación particular con los individuos. Por otra parte, existiría libertad de culto. Así mismo, se consagró definitivamente la inviolabilidad de la vida y las libertades fundamentales. Se terminó el ferrocarril que conectaba Quito y Guayaquil para modernizar la conectividad entre los dos centros económicos y de poder, y con el propósito de viabilizar la unidad de la nación mestiza ecuatoriana, tan difícil de construir. Se impulsó la organización de los artesanos, lo cual constituyó la antesala de la futura organización social y obrera. Así mismo, se logró ampliar la ciudadanía, incorporando a

las mujeres como sujetos políticos y actoras del espacio público. La ampliación del Estado y la burocracia dio lugar a la formación de segmentos medios urbanos que al actuar como sujetos políticos, cambiarían la correlación de fuerzas en el siglo XX.

Lo que se había producido entre 1895 y 1912 era una Revolución del carácter del Estado con profundas consecuencias para la sociedad. La politización de los sectores campesinos y de los sectores urbanos populares creaba condiciones para la profundización del proceso, bajo la figura del líder de la Revolución, el general Alfaro. Las burguesías buscaban mantener el carácter oligárquico del Estado para sus fines y articuladas con los terratenientes serranos y una parte de la Iglesia Católica ultramontana, asesinaron a varios de los principales radicales, para poner fin a la Revolución. Después de 1912, los sectores dominantes toman el control del Estado y se instaura una plutocracia.

Para entonces, el espacio nacional estaba articulado por un eje territorial transversal de carácter histórico, que además unía a los principales centros demográficos, económicos y de poder: Guayaquil y Quito. A pesar de los esfuerzos de penetración del Estado, la estructura territorial estaba aún compuesta por centros y periferia. En la periferia de estructura rural seguía funcionando el cacique de nuevo cuño, como intermediario del poder. La política de antiguo régimen, basada en las relaciones personales, clientelares, corporativas y cacicales, siguió vigente. Los Municipios se mantuvieron como espacios de poder local, lo que significaba que quedaban rastros del Estado mixto y del antiguo régimen. Pero sin lugar a dudas, el Estado central estaba ahora más presente, sobre todo a través de instituciones como el Registro Civil y el sistema educativo público laico.

En la segunda década del siglo XX era evidente que en Ecuador existía una nueva relación de poderes, a partir de la incorporación de otros actores: ahora actuaban las burguesías agrarias serranas, las burguesías financieras costeñas, los nuevos militares profesionales los segmentos medios y las organizaciones sociales que congregaban a los trabajadores<sup>6</sup>. Muchos de estos grupos se expresaban a través de los modernos partidos políticos, entre los cuales se encontraba el Partido Socialista (1926). En 1922 fue evidente el nacimiento de las nuevas fuerzas políticas de corte popular: el 15 de noviembre se produjo una primera gran huelga de trabajadores en Guayaquil que desembocó en una protesta de magnitud, reprimida duramente por el Estado oligárquico, dejando un legado de centenares de muertos. La crisis del cacao y la nueva relación de fuerzas impidieron la hegemonía absoluta de los grupos de poder de la costa, lo cual limitó el Estado plutocrático. En 1925 tuvo lugar lo que la historia conoce como Revolución Juliana, cuyos protagonistas principales fueron jóvenes militares, quienes enunciaron un proyecto nacional con fines sociales, pero no lograron desarrollarlo. Nuevamente, en 1944, los sectores medios y populares identificados con la

<sup>6</sup> Como consecuencia de la Revolución Alfarista de tipo radical, el Ejército se institucionalizó, lo cual permitió la formación de militares profesionales y nacionalistas.

izquierda, intentaron controlar el Estado para llevar adelante transformaciones de carácter social, pero no tuvieron éxito. En la segunda mitad del siglo XX, el Estado se convirtió en actor fundamental de la economía, a partir de la explotación del petróleo. Durante el Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas se puso en práctica una política desarrollista, se promovió la modernización de las relaciones capitalistas y el impulso de nuevos sectores populares (Ayala Mora, 2008: 112). El poder de los militares dejaba ver de alguna manera la debilidad de las oligarquías regionales y la necesidad de contar con fuerzas dirimientes. Sin embargo, desde el retorno a la democracia (1979), a pesar de los afanes de los sectores medios de controlar el Estado para lograr beneficios sociales, fue evidente un renovado pacto de los históricos grupos regionales de poder. Las oligarquías buscaron crear un Estado neoliberal bajo una nueva doctrina neocapitalista. La ficción democrática se realizaba a través de partidos políticos que eran, en realidad, representantes de facciones de los grupos de poder para lograr la necesaria negociación en la repartición de la renta estatal petrolera y participar en los réditos de la deuda externa<sup>7</sup>.

A finales del siglo XX, los movimientos sociales, organizaciones políticas y partidos autodenominados de izquierda, comenzaban a sumar. En 1990 se produjo una gran movilización indígena que evidenciaba su politización para lograr la transformación de la República mestiza. Por otra parte, desde los territorios se expresaban demandas de descentralización para lograr una mejor repartición de la renta petrolera en el territorio. Sin embargo, en algunos casos, estas demandas fueron usadas por las élites locales para pedir autonomías radicales que permitieran consolidar el modelo neoliberal desde las localidades.

En abril de 2005 se produjo en Quito una movilización liderada por sectores medios llamada La Rebelión de los Forajidos, para impedir el avance del modelo neoliberal y que se mantuviera la violación de la soberanía con la permanencia de la base militar norteamericana en Manta. Esto demostraba que los segmentos medios y populares eran ahora un importante contrapeso, debido a que habían logrado articularse por la coincidencia de objetivos y la ductilidad de una nueva forma de organización política, conocida con el nombre de *movimientos sociales*. Alain Touraine señala que: «un movimiento social es una organización que enfrenta formas opuestas de utilización de los recursos y los valores culturales» (Touraine, 1989: 162).

#### 4. El Estado ciudadano en construcción

La articulación de los movimientos sociales de Quito y en general de la sierra y amazonía, y la secuela de desigualdad, exclusión, pobreza,

<sup>7</sup>

Los tenedores de la deuda externa eran en parte de las propias élites nacionales, las cuales además garantizaban desde el Estado, que la renta petrolera se destinara significativamente al pago de la deuda, aplicando para ello las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional.

la privatización de lo público y violación de la soberanía nacional por parte de los grupos de poder, cambió la correlación de fuerzas de tal modo que llega al poder en 2007 por la vía de elección popular, una articulación de movimientos sociales, que bajo el nombre de Alianza País, desarrolla un nuevo proyecto de Estado, el cual debe materializarse a través de un proceso llamado Revolución Ciudadana.

Este proyecto se fundamenta en el concepto utópico y filosófico del Buen Vivir o *sumak kawsay*. El proyecto proclama la necesidad de realizar la Revolución Constitucional, Ética y de lucha contra la corrupción, social, productiva, económica, la recuperación de lo público y la de defensa de la soberanía nacional. Además de buscar la integración latinoamericana. Se aprueba finalmente una nueva constitución (2008), la misma que proclama un Estado constitucional de derechos, justicia social, republicano, unitario, plurinacional, intercultural, democrático (participativo), laico y descentralizado. Surge la necesidad de construir las nuevas instituciones que materialicen la interculturalidad en una sociedad diversa y faciliten la aplicación de políticas sociales de inclusión y redistribución de la riqueza. Por otra parte, que hagan operativa a la democracia participativa más allá de la creación enunciativa de la Función de Transparencia y Control Social, con el propósito de hacer factible el ejercicio continuo del poder de los ciudadanos. La Constitución de 2008 también define la existencia de una ciudadanía colectiva y por lo tanto de derechos colectivos, recogiendo no sólo la tradición de los pueblos ancestrales sino de las mismas *comunitas* hispanas, lo cual supera la doctrina del Estado moderno liberal, basado en la ciudadanía individual.

Proclama los derechos de la naturaleza, rompiendo con el antropocentrismo característico de la modernidad, pero se ve obligado a concretar ese concepto abstracto. Se consagra la unidad jurisdiccional de la justicia y por lo tanto se despoja a los Municipios de su antigua atribución del habeas corpus. Se crea cuatro niveles de gobiernos autónomos-descentralizados, que tienen autonomía administrativa, política y financiera y atribución para expedir normas secundarias, lo cual demuestra la existencia real de varias escalas de poder local. Aunque los cuatro niveles de gobierno adquieren la atribución para legislar, el municipio mantiene el poder del control sobre el uso y ocupación del suelo, lo que significa que tienen potestad sobre el territorio cantonal.

La Revolución Ciudadana busca la construcción de un Estado como potencia superior con capacidad de intervenir en las fuerzas del mercado, efectuar la redistribución social de la renta y evitar la mercantilización del trabajo. Estos nuevos roles y atributos del Estado lo convierten en herramienta y medio para realizar un proyecto político llamado Socialismo del siglo XXI, cuyo fundamento filosófico es el Buen Vivir. El nuevo Estado en construcción se enfrenta al desafío de pervivir con una realidad internacional capitalista que, aunque en crisis, continúa existiendo de forma tal que el mercado sigue constituyendo un poder fáctico. Por otra parte, superar el modelo de Estado

liberal clásico concebido para funcionar dentro de la modernidad, fenómeno civilizatorio cultural que estaría en proceso de cambio. Así mismo, conciliar todas estas aristas en un modelo político coherente con la naturaleza social y cultural propia de América Latina, que todavía tiene rezagos del colonialismo.

El nuevo Estado se reinventa dentro de una relación de fuerzas en el que actúan los promotores de la Revolución, quienes ejercen el poder desde el Gobierno; movimientos políticos que por diversas razones interpelan el proceso, entre los que se encuentran una parte de los indígenas; la burguesía agraria, financiera y empresarial, que opera a través de los decadentes partidos políticos, antiguas corporaciones y medios privados de comunicación, alianza que intenta revertir el orden para convertir nuevamente al Estado en un lugar de dominación de las oligarquías históricas; fuerzas violentas sin rostro, de tipo internacional, manejan el capital ilegal, y también constituyen una fuerza fáctica. Ante la ausencia en los territorios periféricos de estructuras políticas modernas sustentadas en ideologías (movimientos o partidos), los “caciques” locales siguen siendo pieza clave y ofrecen sus servicios de intermediación política de dos formas: en la relación centro–periferia estatal; y como articulador de fuerzas electorales. La oferta cacical juega políticamente más en la costa, aunque en la sierra existe también y es de carácter étnico.

Como se ve, la historia del Estado en lo que hoy es Ecuador ha sido la historia de los enfrentamientos y alianzas de los grupos de poder regionalizados. Durante la época originaria operaron sobre el territorio varias organizaciones políticas, una de las cuales, la de los *manteños*, tendría visos de Estado. Posteriormente, el Estado inca logró imponerse sólo en un fragmento del espacio social, localizado en la sierra. Más tarde, lo que hoy es Ecuador formó parte de un Estado intercontinental de tipo colonial. En el siglo XIX actuaron en la disputa, sobre todo, los grupos hegemónicos criollos, quienes lograron imponer un Estado oligárquico–terratendiente–confesional. El ingreso a la política de segmentos campesinos populares permitió realizar una Revolución y sentar las bases del Estado democrático. Al retomar el control los grupos burgueses–terratendientes, se impuso nuevamente un Estado oligárquico a principios del siglo XX; pero el mapa de actores políticos es ahora más complejo, debido a la politización de los segmentos medios y populares, que van creciendo progresivamente. La permanente lucha entre las oligarquías y los nuevos segmentos medios y populares permitió cambiar la relación de fuerzas, de modo tal que en el siglo XXI se inicia un proceso llamado Revolución Ciudadana.

Los estudios históricos necesitan de perspectiva temporal para interpretar los hechos desde un enfoque procesual; sin embargo, no caben dudas de que en estos momentos, en Ecuador, un nuevo Estado está naciendo...

## Bibliografía

- Albi, Fernando (1953). Derecho municipal comparado del mundo hispano. Madrid.
- Álvarez Litben, Silvia (2001). Abya-Yala. Quito.
- Annino, Antonio y Francois-Xavier Guerra (2003). Coordinadores. Fondo de Cultura Económica México. Introducción.
- Ayala Mora, Enrique (1988). Editor. Volumen 14. Corporación Editora Nacional. Grijalbo. Quito.
- \_\_\_\_\_. Universidad Andina Simón Bolívar. Corporación Editora Nacional. Quito.
- Chiaramonte, José Carlos (2003). Historia General de América Latina. VI. Ediciones UNESCO. Editorial Trotta. Francia.
- Deler, Jean Paul (2007). Universidad Andina Simón Bolívar. Corporación Editora Nacional. IFEA. Quito.
- Foucault, Michael (1977-78). «Seguridad, territorio, población». Curso . Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Guerra, Francois-Xavier. Tomo I. Fondo de Cultura Económica. México.
- Gueniffey, Patrice (2001). Instituto Federal Electoral. Fondo de Cultura Económica. México.
- Henderson, Peter. V. N. (2010). Ecuador Positivo.
- Hidrovo Quiñónez, Tatiana (2010). Mar Abierto. Manta.
- \_\_\_\_\_. (2011). «Los enganchados. La formación de los grupos armados en la costa de Ecuador a inicios del siglo XIX» En Universidad Andina Simón Bolívar.
- Landázuri Camacho, Carlos (2008). Manual de Historia del Ecuador. Tomo I. Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador. Corporación Editora Nacional. Quito.
- Luhmann, Niklas (1995). Poder Universidad Iberoamericana. México.
- Manguashca, Juan. (2003). Historia de América Latina. Universidad Simón Bolívar. Libresa. Quito.
- \_\_\_\_\_. Corporación Editora Nacional. Flacso. Quito.
- Morelli, Federica (2002). «La Revolución de Quito: el camino hacia el gobierno mixto». En . LXII. 225. mayo – agosto.
- \_\_\_\_\_. (2005). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- Morse, Richard (1995). . Editorial Vuelta.
- Rodríguez O., Jaime E. (2006). Universidad Andina Simón Bolívar. Corporación Editora Nacional. Quito.
- Terán Najas, Rosemarie (2008). Manual de Historia del Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar. Corporación Editora Nacional. Quito.
- Touraine, Alain (1989) . Ediciones, Espasa Calpe, Madrid.

## 2. Autonomía estatal, cambio político y post-neoliberalismo

Franklin Ramírez Gallegos<sup>8</sup>

### Resumen

En convergencia con otros gobiernos progresistas de la región, el gobierno de la Revolución Ciudadana relanza el Estado al primer plano de la coordinación social y la promoción del desarrollo. El texto analiza el conflictivo proceso político abierto en relación a dicho retorno estatal en medio de la crisis global del capitalismo. Se presta particular atención al trastrocamiento de los factores de poder y a las reformas institucionales que han permitido al gobierno civil ampliar la autonomía relativa del Estado y orientarlo hacia la construcción de una agenda de políticas públicas asociada con la superación del neoliberalismo. El último apartado del texto se concentra en las tensiones y límites de dicha transición.

### 1. El poder neoliberal

La vigente crisis del capitalismo neoliberal ancla hoy en día sus más complejos efectos en los dominios de las que, hasta hace poco, se consideraban los estables centros de la economía mundo. El imperativo de tranquilizar a los mercados financieros ha empujado a la recesión en la zona euro y a una sostenida desaceleración del crecimiento en EEUU.

Aunque desde un inicio la gestión de la crisis ha sido asumida desde la perspectiva de la ortodoxia fiscalista, las calificadoras de riesgos –voceras de las finanzas transnacionales y comisarios de la política económica global- no dejan de demandar cada vez más austeridad y mayor control de la deuda pública a los estados. A los ojos de los mercados financieros, ni las políticas de represión presupuestaria ni las drásticas medidas para el control de la deuda parecen ser suficiente garantía para enfrentar la crisis. En este escenario, todo apunta a que en el futuro inmediato se refuerce el poder de clase del bloque neoliberal: la alianza de los jerarcas del mundo financiero, los

---

<sup>8</sup> Doctor en Sociología Política por la Universidad París VIII-Saint Denis y Complutense de Madrid. Profesor investigador del Programa Estudios Políticos de la FLACSO. Sus líneas de investigación son participación, acción colectiva - democracia y cambio político.

gerentes y profesionales de la banca y, más atrás, partidos alineados con el credo de la disciplina presupuestaria. Bajo dicha hegemonía, el imperativo del control del déficit público continuará sofocando cualquier política activa de los estados y trasladando los costos de la crisis a las grandes mayorías.

Éstas últimas ya han dejado evidencia de su frustración. Animadas por la primavera árabe contra gobiernos despóticos, en el corazón de otra gran parte de las protestas sociales que tuvieron lugar en diversos puntos del planeta –desde los *indignados españoles*, las movilizaciones en Tel Aviv, los estudiantes chilenos, el Occupy Wall Street (OWS) del bajo Manhattan, a las movilizaciones en 951 ciudades el 15 de octubre pasado- se observa no solamente la mundialización del malestar popular con los efectos sociales acelerados por la gestión de la crisis, sino la abierta contestación al bloque de poder que ha impuesto el vigente régimen de acumulación flexible que domina el globo desde hace más de 30 años. Los ocupantes de Liberty Street, a una cuadra del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, lo han expresado con nitidez: «somos el 99%». El uno por ciento restante condensa al poder corporativo de la banca, de las finanzas y, simplemente, de los más ricos entre los ricos.

Dicha ola de contestación social entraña una doble impugnación: los intereses del mercado financiero juegan en contra de las necesidades *de los más*, mientras el poder político se enajena de la defensa del bien común para acercarse a la representación de banqueros, acreedores y especuladores globales. No obstante, el hecho de que tal impugnación contenga una comprensión cabal de la correlación de fuerzas a nivel global no debe hacernos confundir sobre el carácter real de dichas movilizaciones. Se trata de un conjunto de luchas que, en términos generales, contienen demandas parciales y defensivas –buscan menos promover un avance de la sociedad que evitar la profundización de los retrocesos y la pérdida de conquistas sociales en medio del ataque sistemático al estado social- y que se desarrollan en el terreno fijado por el aún férreo dominio del poder transnacional del capital financiero (De Sousa, 2011).

Tal es la cuestión que suele perderse de vista en el análisis que realiza un amplio espectro del pensamiento crítico con relación a la orientación y al desempeño de los diferentes proyectos gubernativos de las izquierdas sudamericanas. Más allá de sus retóricas altisonantes -y del hecho que algunas de sus expresiones hayan traído de vuelta la idea del socialismo a sus programas-, el escenario político en que tales gobiernos se desenvuelven no deja de estar configurado por las líneas de poder de las finanzas globales en que se sostiene el neoliberalismo. Reconocer esto no supone, como cierta vulgata insinúa, dimitir política e intelectualmente de la búsqueda de alternativas anti-capitalistas concretas, pero sí busca enfocar, sin veleidades ideológicas, el específico terreno de la lucha política como condición necesaria para una ponderación adecuada de los avances, tensiones y contradicciones de los gobiernos progresistas de la región.

## 2. Las izquierdas, el Estado y sus críticos

En su globalidad, tales gobiernos procuran reconstruir y re-direccionar las mediaciones socio-políticas que han contribuido a la *integración subordinada* de los territorios nacionales en la dinámica de acumulación especulativa del capital financiero. La recomposición de tales mediaciones se catapulta en el nivel nacional a través de la acción política de los Estados. Precisamente, quebrar la iniciativa política de dichos Estados, acabar con su deber de regular los mercados y con su capacidad de dirección del conjunto social, ha sido la obstinación neoliberal. Contra ella se dirige el vigente relanzamiento –más o menos voluntarista y/o institucionalizado según los casos- del Estado al primer plano de la coordinación social. La noción de *integración* implica, sin embargo, que un Estado no puede escoger no estar integrado – ¿es concebible una estrategia de aislamiento?- y que actúa en un específico contexto internacional signado por el neoliberalismo. Ello no significa que las políticas nacionales sean irrelevantes sino que están limitadas por las pautas de la acumulación financiera global. Desde esta perspectiva, la acción estatal engrana estrategias que pueden apuntalar mayor o menor grado de autonomía y soberanía en relación a la determinación global (Twaites Ray, 2008).

En tal escenario diversos sectores, incluso próximos a los movimientos sociales, consideran que el espacio de lo local –*ciudades-estado, regiones autónomas*- brinda las mejores condiciones para la recomposición democrática de las mediaciones políticas y sociales con los mercados globales. Esta no ha sido la orientación estratégica de los gobiernos progresistas de la región. Aquellos han optado más bien por la reconfiguración de la dimensión estatal-nacional de acción pública y por la configuración de un espacio político regional de geometría variable (UNASUR, CELAC, ALBA) como resortes fundamentales en la tensión con la estructura global de poder. Se instaura así, a nivel subregional, un ciclo *neo-soberanista* atravesado por la reivindicación estatal de la *auto-determinación* de los intereses nacionales y por la apuesta *geo-política* de la integración *inter-estatal*. El carácter novedoso y disruptivo de tal ciclo proviene del quiebre simultáneo con un nacionalismo refractario a reconocer la dinámica de los intercambios globales y con la dominante perspectiva neoliberal de una integración regional regida por el puro flujo del libre comercio (Long y Bonilla, 2010).

Así, aún si han incorporado demandas localistas y autonomistas en sus plataformas de reconstrucción del poder estatal, tales gobiernos no parecen receptivos a la idea de propulsar regímenes territoriales de autonomía plena, fácilmente digeribles por la globalización neoliberal. Más bien, la centralidad política del Estado enfrenta tendencias previas de atomización (Ecuador, Bolivia) –propulsadas por proyectos autonomistas de base regional dispuestos a forjar *republicuetas* hostiles a toda idea de una comunidad política nacional-,

y recupera la iniciativa de los aparatos centrales de cara a gobernar y a mantener presencia activa en el conjunto del espacio nacional. De hecho, los gobiernos de cambio anclan parte de su legitimidad en haber logrado que sus plataformas programáticas interpelaran a la sociedad como *proyectos nacionales*. Luego del prolongado ciclo de des-estatización de la economía y des-nacionalización de la política que acompañó al neoliberalismo, las arenas estatales reemergen entonces como el terreno en que se afirma la idea del bien común y se ponderan los intereses nacionales sin cuya definición no es posible trazar vías alternas de inserción externa.

Es este retorno del Estado el que ha provocado las más virulentas reacciones de las elites bancarias, empresariales y financieras nacionales que, en su momento, impulsaron las políticas de desregulación, liberalización y privatización que pulverizaron las capacidades estatales de promoción del desarrollo nacional, control del mercado y redistribución de la riqueza social. También ciertas vertientes de izquierdas y sectores con sensibilidades autonomistas se oponen a la centralidad que los gobiernos sudamericanos asignan a la reestructuración estatal. Por un lado argumentan, en tono funcionalista, que todo lo que consolida el Estado contribuye a la reproducción del capital; por otro, y en una mirada anti-institucionalista que bordea una anti-política conservadora, se defiende que sólo en la acción colectiva autónoma reside el potencial para construir opciones alternativas verdaderas.

La crítica conservadora combina elementos de la doctrina liberal –el imperativo del Estado mínimo como garantía de la no intromisión de la política en las iniciativas individuales (la libertad negativa) y en la fluidez del mercado– con la más llana defensa de un puñado de intereses particulares que florecieron en los tiempos de la desregulación. La crítica autonomista presupone, por su parte, un corte tajante entre auto-organización social e institucionalidad política bajo la mirada moralizante de las virtudes emancipatorias de movimientos sociales virginales. En tal lectura, la política estatal solo puede contaminarlos y derruir su capacidad de movilización utópica. La distancia del movimiento social con respecto a la política instrumental es imprescindible para preservar su potencial de imaginación crítica (Saint-Upéry, 2004), pero creer que la sola reivindicación de la autonomía de los colectivos resuelve el dilema de la lucha por el poder estatal es una ilusión que puede conducir al aislamiento del movimiento social de la disputa por el cambio o, más aún, a una suerte de parroquialización de sus luchas en micro-arenas de actividad pública: *hegemonía de garaje*.

Por su parte, la crítica del Estado como una pieza más de la reproducción del capitalismo pierde de vista que el Estado es una forma de relación social contradictoria, y que sus acciones, su andamiaje organizativo y su misma orientación están atravesados por dicha contradicción. De ahí que las políticas y las instituciones estatales que pueden aparecer como conquistas de los sectores populares y de las

clases subalternas contribuyan también a la legitimación de un sistema que tiende a perennizar su condición. La historia de los derechos sociales y las instituciones de bienestar, arrancadas al capital por *los de abajo*, refleja de modo nítido la complejidad de tal ambivalencia<sup>9</sup>. Decir, entonces, que el Estado constituye una pura continuidad del capital aparece como una abstracción incapaz de captar la contradictoria dinámica de los intereses que se materializan en su seno y, sobre todo, como una generalización que no da cuenta de los conflictos que *pueden* orientar la acción estatal hacia la defensa de los intereses mayoritarios, la producción de bienes colectivos y la confrontación de las lógicas excluyentes e inequitativas que sostienen al capitalismo. Dicha orientación es siempre una posibilidad que, condicionada por la acumulación global, depende de la capacidad de las fuerzas en disputa en cada territorio nacional para inscribir sus demandas en la materialidad del Estado e incluso para encaminarlo como uno de los principales recursos para la transformación social. Esto último abre la interrogante, de modo particular, sobre el sentido de las decisiones políticas de las instituciones y elites locales responsables de la conducción gubernativa en cada sociedad.

### 3. La política del retorno estatal en Ecuador<sup>10</sup>

Decir, entonces, que el retorno del Estado supone la quiebra política del poder de las finanzas globales y del consenso neoliberal puede resultar una generalización tan banal como aquella que sostiene que todo lo que se refiere al Estado alimenta al capital. Si se trata de entender el cambio político en curso cabría más bien indagar:

- En qué medida el retorno estatal definido como prioridad estratégica por los distintos gobiernos progresistas de la región logra desmontar al núcleo duro de la agenda neoliberal establecida en cada país; y,
- Establecer en qué medida las políticas que se han adoptado abren la vía para disputar, en el mediano plazo, la configuración de esquemas alternos de acumulación y distribución de la riqueza, así como de formas democráticas de coordinación social.

Ambas cuestiones dependen de la capacidad de las nuevas coaliciones de poder para conducir el andamiaje estatal con relativa autonomía con respecto a las constelaciones neoliberales y a los intereses de los más poderosos.

A este respecto, las cosas no son nada sencillas. Se ha visto ya como el nuevo gobierno peruano presidido por Ollanta Humala –que fuera presentado por los medios conservadores como otro exponente

<sup>9</sup> De igual modo, las formas del Estado se caracterizan y están atravesadas por los contradictorios modos de existencia de la sociedad civil que las produce (patrimonialismo, familismo amoral, etc.).

<sup>10</sup> Este segmento del texto incorpora y profundiza previos avances de investigación. Ver, sobre todo, F. Ramírez Gallegos, 2012, "Reconfiguraciones estatales en Ecuador: 1990-2011", en *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*, M. Thwaites (editora), Santiago de Chile: CLACSO-ARCIS.

del radicalismo izquierdista del siglo XXI- ha cedido en pocos meses gran parte de su agenda de cambio y hoy se muestra como un líder tíbiamente reformista en plena reconquista de la confianza de los mercados. Algo similar ocurrió en el Ecuador con el acceso al poder (2003) de Lucio Gutiérrez en alianza con Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático. En seis meses, la agenda post-ajuste del Coronel fue enterrada, mientras se anunciaba el acercamiento del país al eje Washington-Bogotá y se designaba como Ministro de Finanzas a un economista ortodoxo cercano a la gran banca. Como a lo largo del último período democrático, dicho gobierno –aunque apuntalado en cierta plataforma popular- no alcanzó jamás a actuar con una mínima independencia respecto a los grandes intereses nacionales y globales.

La procura de la autonomía estatal demanda una combinación de decisiones políticas radicales y de reformas institucionales progresivas que, de modo ineludible, abren líneas de confrontación y conflicto con la amalgama de intereses que han capturado amplia influencia sobre la conducción de las instituciones públicas. De allí que, sin soporte y articulación popular, difícilmente los gobiernos civiles que empujan dicha contienda podrían avanzar en sus propósitos e incluso perseverar en el poder. Más allá de su potencia y su anclaje social, sin embargo, tales gobiernos deben también dar muestras de su capacidad para deshacer los factores políticos y los marcos regulatorios que han otorgado enormes facultades de veto a determinados centros de poder independiente –los poderes fácticos- en relación a la determinación de una agenda pública que responda a “los intereses de los más”.

Aunque el arribo al poder de dichos gobiernos estuvo precedido por una oleada de protesta y resistencia social que, desde mediados de los años noventa, resquebrajó la hegemonía del proyecto neo-conservador, ha sido en el curso de sus mandatos cuando la lucha política alcanza un carácter dirimente en relación a la superación de la agenda ortodoxa (Ramírez Gallegos, 2006: 30-44). A lo largo de la última década no ha estado en juego entonces, únicamente, la gobernabilidad del sistema político sino la recomposición de la «matriz de poder social»<sup>11</sup> a fin de asegurar la viabilidad de nuevas políticas de desarrollo nacional propulsadas desde la agencia estatal: ahí el carácter refundacional y el permanente conflicto político que parecen atravesar dichos procesos. El encadenamiento de batallas electorales –Venezuela, Ecuador y Bolivia- ha sido una pieza clave en tal perspectiva y ha abierto dinámicas de movilización popular en torno a unas fuerzas gobernantes que, como en el Ecuador, llegaron al poder sin estructuras partidarias sólidas y carentes de experiencia política y administrativa.

Los escenarios de procesamiento de la lucha política varían, en efecto, en las distintas experiencias de poder de las izquierdas

<sup>11</sup> Con esta noción se alude, más allá de la política formal, al conjunto de pautas distributivas que permiten a las fuerzas sociales acceder a los mecanismos de decisión y a los medios de producción, organización y comunicación sobre cuya base se instituye, y se disputa, el poder político. Ver. C. Offe, 1990, *Contradicciones del Estado del Bienestar*, Madrid: Alianza Editorial.

sudamericanas según el grado de consolidación de las fuerzas que las conducen. Para los partidos que llegaron al poder con organizaciones políticas institucionalizadas el problema del cambio se ha presentado, prioritariamente, en las arenas del desarrollo económico nacional y de la justicia distributiva (equidad, combate a la pobreza, etc.). Por el contrario, para los emergentes movimientos de vocación transformacional pero sin partidos políticos estructurados, la posibilidad del cambio se ha presentado como una ruptura conflictiva con el *modo de organización social*<sup>12</sup> en su conjunto y dentro de éste, en primer término, con el orden político en que no tenían cabida. Su agenda política no ha buscado únicamente sacar a sus sociedades de un estado de crisis social específico sino, a la vez, reconfigurar el espacio político en la perspectiva de ampliar las condiciones que les permitan consolidar el proceso de cambio que abanderan. Crisis y cambio aparecen, así, como problemas eminentemente políticos que requieren alterar los escenarios y las relaciones de poder vigentes. Ahí el lugar de las asambleas constituyentes y el peso de los liderazgos políticos como mecanismos institucionales para la refundación de la comunidad política y para el resquebrajamiento de la regulación pro mercado en la coordinación del conjunto social.

En el Ecuador, en el contexto del proceso político abierto con la puesta en marcha de la Asamblea Constituyente (2007-2008) y del inmenso revés electoral que supuso para las fuerzas de la derecha la elección de los asambleístas<sup>13</sup>, el gobierno de la Revolución Ciudadana tomó una serie de medidas que, reivindicadas desde hace más de una década por el movimiento popular, daban cuenta de la reconfiguración de la matriz de poder social del país: el fin del convenio de cooperación militar que permitía a EE.UU tener presencia en la Base de Manta; la ratificación de la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY; la suspensión de la negociación del Tratado de Libre Comercio con EEUU; la declaración de ilegitimidad de la deuda externa; la incautación a los bienes de los banqueros implicados en la quiebra del sistema financiero y la dolarización de la economía (2000), entre otras.

La orientación programática de tales decisiones expresaba el virtual desacoplamiento del poder político democráticamente sancionado en relación a los circuitos transnacionales y algunas expresiones de las clases dominantes que sostuvieron el largo proceso de liberación de la economía, la captura rentista de las instituciones públicas, el debilitamiento del Estado y la plena subordinación de la política exterior a los intereses de Washington. Si en los primeros

<sup>12</sup> O. Ozlak (2007) plantea que este concepto integra los componentes de desarrollo económico, gobernabilidad democrática y equidad distributiva y no se limita al problema de los sistemas democráticos o del Estado democrático (pp. 50). Ver, "El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación", Nueva Sociedad No. 210, julio-agosto, Buenos Aires.

<sup>13</sup> Alianza País (AP), movimiento político liderado por Rafael Correa, obtuvo 80 de los 130 curules de la Asamblea y el resto de las fuerzas progresistas 10 más. Tal configuración de la representación dejaba a los partidos conservadores sin mayor capacidad de incidencia en los debates constitucionales.

años de gobierno dicha orientación respondía a la voluntad de la nueva clase política, en lo posterior su capacidad decisional se catapultó en la reconstrucción de *los factores de poder* que habilitarían el relanzamiento del Estado al centro de la coordinación social así como la recuperación de la rectoría estatal sobre la agenda pública. Las siguientes líneas de decisión gubernativa han tenido particular relevancia al respecto:

1. Un conjunto de medidas orientadas a la gestión nacional –sin interferencia del capital global- de una *porción sustantiva del excedente local proveniente de rentas de recursos estratégicos*. La creación, fortalecimiento y /o capitalización de empresas públicas en sectores claves de la economía (petróleo, minería, servicios públicos, etc.) y la renegociación de contratos con diversas transnacionales de cara a incrementar los márgenes de participación estatal en los ingresos y regalías que se producen en tales sectores (p.e, petróleo) aparecen como decisiones fundamentales de cara a la creación y (re) apropiación estatal de recursos con alta capacidad de generación de renta diferencial<sup>14</sup>. A contramano del sentido común neoliberal –capturar porciones del capital global a través de la apertura a la inversión extranjera, las zonas de libre comercio y la plena movilidad del capital-, dicha estrategia es de suma importancia para un estado periférico de cara a elevar los grados de libertad respecto al poder global y a financiar con capitales propios el desarrollo nacional.
2. Una serie de opciones políticas encaminadas al *resquebrajamiento de las correas de trasmisión decisional del capital financiero sobre la economía nacional*. Luego de la apertura de una auditoría integral de la deuda externa y de la declaratoria de ilegitimidad de ciertos tramos de endeudamiento, el gobierno nacional encaminó procesos de judicialización contra presuntos implicados en la adquisición fraudulenta de crédito, declaró una moratoria técnica y, posteriormente, entró en un default de una parte significativa de la deuda contenida en los bonos 2012 y 2030. Bajo este marco el país logró retirar el 93% de la deuda representada en tales bonos. La transformación radical de la gestión pública de la deuda adquirida por el país hasta 2006 implicó la reducción substantiva del peso de la deuda externa en la economía nacional<sup>15</sup> y, de modo más significativo, recortó el poder de la especulación financiera en su torno.
3. Un conjunto de medidas orientadas a apuntalar un *nuevo esquema de regulación y control de las finanzas y la banca nacionales* en procura de bajar las tasas de interés, conseguir la repatriación

<sup>14</sup> Para 2011, la extracción pública duplica la extracción privada de petróleo y luego del proceso de renegociación de contratos el Estado percibe USD 46 millones adicionales por cada dólar de aumento en el precio del barril. Ver Senplades, 2012, *Evaluación Plan Nacional para el Buen Vivir*, Quito.

<sup>15</sup> Así, mientras que la ratio deuda pública/PIB llegaba al 49% en el período 2000-2006, en el período 2007-2011 se coloca en 25%. En cuanto al gasto público, si en 2006 se destinaba 24% del presupuesto al pago de la deuda externa, para fines de 2011 esta cifra baja al 7% (Ibid.)

de sus reservas depositadas en el exterior, dinamizar el aparato productivo y apuntalar a la banca pública y cooperativa. Progresivamente se ha ampliado además la franja impositiva a la salida de capitales (de 1 a 5% entre 2007 y 2011). El esquema de desregulación financiera de los años 90 se revierte. Particularmente sensible en esta perspectiva fue la expedición, desde el poder legislativo, de una nueva regulación que elimina la autonomía de Banco Central y determina la centralidad del poder ejecutivo en la fijación de la política monetaria. Para el discurso ortodoxo, la independencia de los bancos centrales es un valor fundamental a fin de conquistar la confianza de los mercados. La Constitución estipuló igualmente que la propiedad accionaria de la banca se concentre solo en actividades ligadas al sector. En 2012 se cumplió el plazo para que sus grandes accionistas se deshagan de sus inversiones en empresas ajenas al ámbito bancario. Se ha prestado especial atención a la desvinculación accionaria entre la banca y los grandes medios de comunicación.

4. Una serie de decisiones orientadas a *reforzar la centralidad de la política tributaria y la capacidad recaudatoria del Estado* en el marco de un énfasis en la progresividad en los impuestos y en la necesidad política de contener la histórica *rebeldía tributaria* de las élites y de los grandes grupos de poder económico. La implantación de una reforma tributaria progresiva se ha situado en el centro de la nueva agenda pública desde el inicio del gobierno de la Revolución Ciudadana y ha redundado en un incremento de las recaudaciones superior al 65% entre el ciclo 2003-2006 y el período 2007-2011. Una activa política tributaria es fundamental para un país en que la estructura de los ingresos del fisco depende en buena medida de la capacidad recaudatoria del Estado<sup>16</sup> y en que la redistribución de la riqueza se coloca como eje de la acción pública<sup>17</sup>.

Aunque la eficacia de este conjunto de decisiones ha sido desigual –en particular a nivel de la regulación bancaria- ha permitido que el gobierno civil se coloque en mejores condiciones de disputar la centralidad del Estado –y en algunos casos apenas su legítima intervención- en la determinación de la agenda pública a nivel nacional. Se trataría de la apertura de un momento, inédito en el vigente período democrático, en que las condiciones de poder habilitan y legitiman la operación del Estado como actor político en capacidad de enfrentar, e incluso zanjar a favor del interés general, múltiples negociaciones con diverso tipo de agentes sociales y políticos que habían capturado segmentos fundamentales de la política pública.

<sup>16</sup> En 2011 el peso de los ingresos no petroleros en los ingresos permanentes del fisco tuvo una participación del 53%. Ver, Ministerio de Coordinación de la Política Económica, 2012, *Informe de indicadores macroeconómicos febrero 2012*, Serie Ecuador Económico, Quito (pp. 4).

<sup>17</sup> Al relacionar el gasto social con el servicio a la deuda externa se concluye que antes del 2007 los recursos destinados al pago de deuda duplicaban a la inversión social. Hoy sucede lo contrario. Ver A. Acosta et. Al., 2010, *Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales del Ecuador durante el año 2009*, Quito: FLACSO-ILDIS.

La reconfiguración de las redes de política pública agita ineludiblemente a *los desplazados*. El extrañamiento del poder enciende el conflicto político: los gremios y sectores asociados a la banca, a las exportaciones, al comercio, al capital financiero, a los grandes medios y a otros grupos privados no han cesado en su confrontación con la Revolución Ciudadana. La política tributaria ha abierto, por ejemplo, diversas querellas judiciales entre el gobierno y el alto mundo empresarial. A la vez, mientras algunas empresas transnacionales han denunciado al Ecuador ante las instancias globales de regulación del comercio y de las inversiones<sup>18</sup>, en no pocas ocasiones desde los grupos financieros se ha especulado sobre una posible “fuga de capitales”, un nuevo feriado bancario o el fin de la dolarización.

En medio de esta conflictividad de múltiples aristas, el alto capital político del Gobierno y los mayores márgenes de autonomía del poder civil han permitido el sostenimiento de una agenda heterodoxa de conducción económica en medio de la prolongada crisis global del régimen de acumulación flexible y de las incesantes presiones políticas por la vuelta a la desregulación, el aperturismo y la seguridad jurídica para las grandes inversiones. Una constelación de políticas post-neoliberales se afirma en el espacio político. Los capitales nacionales y el ahorro interno financian la inversión pública, dinamizan el desarrollo endógeno y apuntalan el *gasto social*. La agenda redistributiva instituye, a su vez, una matriz de inclusión social que combina protección de los salarios y del poder adquisitivo, continuidad de los subsidios y énfasis en políticas universalistas y focalizadas de acceso a servicios públicos, seguridad y protección social. Se persigue así el doble imperativo constitucional de combatir la pobreza y lograr mayores niveles de igualdad. En un entorno económico que demanda mayor prudencia fiscal, un cúmulo de demandas populares largamente represadas obtienen así respuesta pública y amplían el margen de confianza social en la acción estatal<sup>19</sup> mientras consolidan el campo de articulación hegemónica de la agenda del cambio. Ésta última toma forma institucional en el Estado y no se limita al voluntarismo de la conducción política como repite el pensamiento conservador en su evocación al *carisma populista*.

#### 4. La reforma del Estado y las batallas intermedias

El resquebrajamiento del núcleo duro de las políticas neoliberales está estrechamente ligado, además de los factores antes analizados, al incremento de la capacidad decisional de los agentes públicos y a la posibilidad de que el gobierno central conduzca el Estado con mayores márgenes de autonomía con respecto al entorno de actores sociales y políticos que han preservado alto poder de veto

<sup>18</sup> La mayoría de las querellas contra el Estado se deben a las decisiones gubernamentales dirigidas a la renegociación de los contratos con diversas transnacionales.

<sup>19</sup> Según el reporte del Latinobarómetro 2011, el estado ecuatoriano se sitúa entre los dos estados valorados como más justos y eficaces en toda la región (Ver, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)).

sobre las decisiones que competen al poder civil democráticamente electo. La procura de la autonomía relativa en la conducción del Estado estaría ligada al apuntalamiento de un conjunto de reformas institucionales que abrieron específicos conflictos con una amplia gama de actores entre los que se incluyen segmentos del funcionariado público.

En efecto, si la disputa político-electoral<sup>20</sup> y la confrontación entre la Revolución Ciudadana y específicos grupos de interés aparecen en el primer plano de la conflictividad abierta por la reconfiguración de la matriz de poder estatal en el último lustro, en los andariveles intermedios de la política se han librado no menos intensas batallas entre el gobierno y diverso tipo de agentes socio-políticos en torno a determinadas reformas de la arquitectura institucional y de la estructura de toma de decisiones. En tales disputas se entreveran, en lo fundamental, dos grandes líneas de tensión: el conflicto por la rectoría de la agenda pública y el conflicto en torno al poder y legitimidad democrática de los arreglos corporativos. En lo que sigue se indaga, entonces, en las específicas orientaciones de tales reformas y en sus efectos sobre la matriz de poder social.

Una de las primeras medidas del gobierno de la Revolución Ciudadana fue decretar la eliminación del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) creado en plena hegemonía neoliberal para apuntalar los procesos de privatización de empresas y servicios públicos así como para asegurar el adelgazamiento de la administración pública. A la vez se relanzó la operación de un órgano de planificación -la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades)- que incorpora como una de sus funciones centrales la Reforma Democrática del Estado. Se asumía de este modo que la planificación del desarrollo nacional -facultad también desmantelada en tiempos neoliberales- no podía estar escindida de la reconstrucción del aparato público y del fortalecimiento de las capacidades que habilitan al Estado como eje de la coordinación social. La centralidad que dicha cuestión adquirió en la agenda gubernativa permeó largamente el primer Plan Nacional de Desarrollo (2007) y el conjunto del debate constitucional. En este marco, buena parte del esfuerzo legislativo del vigente ciclo ha estado ligado a la reconfiguración de la arquitectura estatal<sup>21</sup>. Tal cuestión ha contribuido a elevar la capacidad gubernamental de fijar la agenda pública al menos en relación a tres aspectos:

1. El *peso de la planificación pública como eje articulador de la agenda nacional y de las agendas sectoriales*. La implantación de la Senplades como instancia del más alto nivel, articulada a la

<sup>20</sup> Entre 2007 y 2012 se efectuaron cinco procesos electorales a nivel nacional. Los tres primeros (2007-2008) estuvieron vinculados al proceso constituyente, el cuarto correspondió a las elecciones generales de abril 2009 y el quinto a la Consulta-Referéndum de 2011. En todos estos procesos los resultados generales dejaron a al gobierno de la Revolución Ciudadana como nítido triunfador.

<sup>21</sup> De las 103 leyes aprobadas entre 2007-2011, 29% se orientan a la reestructuración del Estado. Dicho porcentaje solo es superado por aquel que corresponde a la "garantía de derechos" (30%). Las reformas en el "régimen de desarrollo" han sido objeto del 23% de las leyes aprobadas (Senplades, *ibid.*, pp. 100).

Presidencia de la República, ha facilitado dicho empeño. A pesar del carácter descentralizado y participativo del proceso de planificación, el Gobierno central concentra un amplio margen decisonal para fijar la agenda pública y asignar los recursos correspondientes. La planificación nacional es de hecho, según la Constitución, una competencia exclusiva del Estado central. Tal tarea se ve reforzada por la nueva prescripción de vincular planificación e inversión pública y por la apertura de una Cuenta Única del Tesoro Nacional. En el pasado, las cartas de intención con la banca internacional y la capacidad de negociación de ministerios, agencias y corporaciones imprimían la pauta de la asignación del presupuesto mientras que la multiplicación de cuentas, fondos y pre-asignaciones a determinados sectores y programas restringían el control y el margen de maniobra del gobierno central sobre los recursos fiscales. La expedición del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ha sido un recurso de fundamental relevancia para reorganizar las cuentas nacionales y recomponer el poder de conducción del gobierno central sobre el proceso de planificación. Dicho Código amplía los instrumentos presupuestarios de acción pública y desmonta las sinuosas regulaciones encaminadas en décadas pasadas<sup>22</sup>, bajo el credo de la austeridad fiscal, para reducir el dinamismo del gasto público a su mínima expresión. Así, la recuperación de la capacidad de planificación del Estado ha ido de la mano con la centralidad de la inversión pública como motor del desarrollo nacional<sup>23</sup>. Ambos factores elevan las opciones del poder civil para gobernar el conjunto de la agenda pública.

2. *El poder ministerial.* Más allá de la especificidad de la arquitectura institucional diseñada por la agenda de reforma estatal, una de sus significativas consecuencias políticas ha sido re-colocar a los Ministerios como rectores de la agenda de política pública en los campos de su incumbencia. Se trata de la dimensión organizacional del aumento de autonomía decisonal del gobierno civil. Aquello contrasta con la previa implantación de un conjunto de agencias, consejos, comisiones y unidades de gestión que aún si estaban adscritas a la Presidencia guardaban para sí un considerable margen de control sobre segmentos neurálgicos de la agenda pública. Muchas de estas instancias fueron creadas como parte de proyectos financiados por la Banca Multilateral de Desarrollo con el específico fin de sortear la injerencia burocrática de los ministerios en programas decisivos para el avance del ajuste estructural. La eliminación de esta

<sup>22</sup> Por ejemplo se derogaron la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y otras regulaciones que colocaban rígidos límites al gasto y al endeudamiento público y que suponían la existencia de fondos de estabilización colocados en la banca internacional a fin de recomprar deuda (uno de tales fondos, el FEIREP, destinaba el 70% de los recursos allí colocados a la recompra de los papeles de deuda) y guardar las reservas públicas para hacer frente a eventuales choques externos.

<sup>23</sup> Entre 2007 y 2011 la participación de la inversión pública como porcentaje del PIB creció en promedio hasta el 11,7%, es decir, más del doble que en el ciclo 2001-2006 (5,4%).

institucionalidad paralela y el consecuente traspaso de sus funciones a los Ministerios parece un eje central de la reforma institucional y del progresivo empoderamiento de su capacidad de determinar la agenda pública. La recuperación de la rectoría de los Ministerios sobre sus específicos campo de acción ha implicado, en muchos casos, la descomposición de las redes de política pública que se habían configurado en las dos últimas décadas. Tal sería el caso del *sector social* en el que, aún en medio de continuidades en la política pública, se ha relegado a un segundo plano la incidencia de agencias internacionales de cooperación, organismos no gubernamentales o consultoras que promovieron la *nueva cuestión social* -equidad, focalización, participación civil, presupuestos sostenibles, etc.- como parte nodal de las agendas públicas del sector. Los propios Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) construidos por las agencias de Naciones Unidas fueron colocados, por el gobierno nacional, en el mismo nivel que las metas fijadas por el Plan Nacional de Desarrollo y cuestionados incluso como objetivos minimalistas en la procura del bienestar colectivo. Para los sectores concernidos con la “nueva cuestión social” ha resultado muy complejo conservar algo de su previa influencia y en muchos casos ni si quiera han podido reconectarse en las redes públicas coordinadas por los Ministerios del sector. Dicho aspecto ha implicado muchas veces, no obstante, ciertos niveles de enclaustramiento o aislamiento de los decisores públicos en relación a las redes sociales y actores colectivos concernidos en específicos sectores de política pública.

3. El *reajuste en la comunidad de tomadores de decisiones y la regulación del corporativismo*. El fortalecimiento ministerial se ha acompañado de diversas reformas y decisiones políticas encaminadas a desmontar influyentes estructuras corporativas en diversos ámbitos de gestión. Para el efecto se ha sustraído toda capacidad de fijar agenda a los órganos colegiados en que el sector privado estaba sobre-representado y/o se ha eliminado la mayoritaria presencia de los gremios en dichos órganos. El gobierno puso especial énfasis en suprimir la presencia de las fracciones del capital privado en todo consejo de política pública en que tuvieran voz y voto. Así por ejemplo, en el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI) se suprimió inicialmente la representación del sector privado -que ocupaba el 45% del órgano colegiado- y en lo posterior se lo reemplazó por un órgano compuesto en su totalidad por delegados del Gobierno central. Dicha instancia, encargada de delinear las políticas de comercio exterior, pasó a estar coordinada por el Ministerio del ramo con lo que perdió su previa autonomía decisional<sup>24</sup>. El discurso gubernamental insistió en que el COMEXI estuvo conducido según los intereses de los poderosos gremios

<sup>24</sup> De modo similar, en la Corporación para la Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) se suprimió la presencia de exportadores y cámaras empresariales -que ocupaban el 62% del órgano colegiado frente al 31% de la representación del sector público- y en lo posterior se lo reemplazó por un órgano público.

—en particular las cámaras de comercio— y que su desplazamiento aparecía como condición para el impulso de una política comercial alternativa. Bajo la nueva configuración institucional, el gobierno central ha incrementado su poder de regulación de las importaciones y de protección de la endeble industria nacional. Como en este caso, los sectores vinculados o provenientes del lobby bancario y empresarial, que apuntalaron a la tecnocracia neoconservadora que gobernó en los noventa, se encuentran ahora virtualmente distanciados de la correa de transmisión de decisiones en el gobierno nacional. Cabe estudiar a futuro cómo han reconfigurado sus modos de acercamiento con la administración pública y qué tipo de (¿nuevos?) nexos han sabido establecer a fin de preservar márgenes de influencia relativa en las decisiones públicas.

Los intentos de reducir el peso del corporativismo no se han dirigido únicamente hacia el desplazamiento de los grandes grupos económicos de los centros del poder político. El gobierno también ha intervenido en determinados arreglos corporativos a través de los que determinados gremios públicos u organizaciones civiles han conquistado capacidad decisional y/o poder de veto sobre específicos campos de la política pública. Al igual que los sectores empresariales, algunos actores sociales han denunciado aquello como un atentado a su autonomía y como un intento del gobierno de copar las instituciones. Buena parte de la protesta social del período se explica por la oposición de las organizaciones sociales a tal perspectiva de la reforma institucional<sup>25</sup>.

En efecto, el gremio de profesores públicos —imbricado a la lógica partidaria del Movimiento Popular Democrático (MPD)— consideró un golpe a su dinámica interna la decisión gubernamental de ampliar presencia estatal en las tareas de selección y evaluación docente mientras reducía el poder de influencia del gremio. Así, ante diversas reformas gubernamentales en el sector, la Unión Nacional de Educadores (UNE) debió resignar potestades y representación en los procesos de selección y promoción de maestros, en el manejo de determinadas partidas presupuestarias, en la organización de los cursos para el ascenso docente en el escalafón e, incluso, perdió presencia en las antiguas *comisiones de defensa profesional*, hoy, *juntas de resolución de conflictos*. La anterior configuración permitía al cuerpo magisterial orientar tales procesos hacia sus fines de fortalecimiento organizativo y, en consecuencia, incentivaba el incremento de su capacidad de negociación con los ministros de turno. Si dicho poder colectivo contribuyó en su momento a contener las tendencias privatizadoras en la educación pública, también ha operado como un freno para el impulso de reformas que prioricen la calidad de la enseñanza.

La reducción de la influencia de la UNE de las comisiones nominadoras resquebrajó en algo su sistema de reclutamiento gremial

<sup>25</sup> Ver al respecto Franklin Ramírez Gallegos y Juan Guíjarro, 2011, « Équateur : une révolution citoyenne contestée », en *État des résistances dans le Sud : Amérique Latine, Alternatives Sud*, Vol. 18, No. 4, pp. 53-60.

–nombramientos implicaban una exigencia de lealtad y asociación compulsiva al gremio- y debilitó a uno de los actores corporativos con mayor capacidad de movilización en el país. Ningún gobierno anterior había desafiado de tal modo al magisterio. Su poder de veto bloqueó siempre cualquier reforma. De hecho, el propio gobierno debió retroceder (2009) en algunas de sus pretensiones ante la potente movilización del gremio contra el modo de procesamiento de la evaluación docente y otros aspectos de la política educativa del régimen.

Buena parte de la puja entre el Gobierno y el movimiento indígena alude también a desacuerdos sobre la representación corporativa en el Estado. La confrontación abierta en torno al proyecto de Ley de Aguas –otra de las leyes fijadas como prioritarias por el Régimen de Transición constitucional- da cuenta de sus divergentes posicionamientos al respecto. En efecto, si en el curso del debate legislativo (2009) ambos actores coincidieron en la necesidad de reconstruir la autoridad pública del sector hídrico –también desmantelada en el ciclo neoliberal- discreparon respecto a la composición interna de la nueva entidad. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) sostuvo que la máxima autoridad del sector debe ser un Consejo Plurinacional con delegados indígenas, usuarios del riego, consumidores, movimientos y una representación minoritaria del gobierno. Para el gobierno dicha figura relegaría al poder público a un segundo plano: su propuesta señalaba que el Presidente de la República sería el encargado de nombrar a un Secretario Nacional del Agua e incluía un Consejo Plurinacional, con composición paritaria del gobierno y las comunidades, encargado de formular políticas y supervisar el cumplimiento de la ley. En medio de intensas movilizaciones indígenas y de la división de las fuerzas progresistas, la ley no pudo ser votada en el parlamento.

En suma, la voluntad gubernamental de desactivar arreglos corporativos y *medidas especiales* ha dejado ver el peso, y la capacidad reactiva, de los intereses representados dentro de las instituciones públicas. Para unos (exportadores, banqueros, docentes, policías, etc.) se trata de resguardar específicos beneficios y *bolsones* de excepcionalidad institucional favorables a sus pequeños y grandes intereses<sup>26</sup>. Para otros (indígenas, sectores medios y populares sindicalizados, militares) en la preservación de los espacios de representación conquistados en la administración pública se juega, además, parte de su autonomía. Más que un pleno rechazo al retorno del Estado –obsesión neoconservadora- estos sectores puján por guardar el lugar que ya habían conquistado dentro de él. Al así hacerlo toman distancia del universalismo de la Revolución Ciudadana y de su tendencia a colocar en un mismo plano político al ciudadano abstracto y a los actores organizados. El gobierno, sentado en múltiples triunfos electorales, solo los ve como una constelación particularista

<sup>26</sup> Así, por ejemplo, el putsch policial del 30 de septiembre de 2010 estaría vinculado a diversas reformas institucionales encaminadas a deshacer mecanismos de protección estatal de la fuerza pública.

poco dispuesta a inmiscuirse en la construcción del bien común. En su perspectiva, la legítima representación de los intereses generales está conectada de modo intrínseco con el sufragio universal. Dicho enfoque reduce no obstante las opciones para el protagonismo de la sociedad civil en la conducción y el control de las instituciones políticas. Las batallas por el Estado y los dilemas de la representación social en el sector público atraviesan buena parte de la conflictividad entre el campo organizativo y el gobierno.

Parece claro, en cualquier caso, que en el vigente proceso de reforma estatal *el re-alineamiento de las coaliciones políticas y de las redes de intereses se colocan en el centro mismo del rediseño de las instituciones públicas*. Deshacer las resistencias corporativas y reinvertir las asimetrías de poder en dirección de evitar la neutralización de la que ha sido objeto el aparato público se coloca, en la perspectiva de la Revolución Ciudadana, como la condición fundante para fijar y conducir la agenda de cambio. Dicha perspectiva vuelve irreductible el conflicto y lo coloca incluso como eje estratégico de una lucha política que reactualiza cada vez, en el discurso presidencial, las inciertas fronteras entre el carácter general del Estado y el sentido particularista de los demás intereses dispersos.

## **5. Tensiones del retorno estatal**

El análisis de la lucha política abierta a lo largo del último lustro por la Revolución Ciudadana en procura de gobernar el conjunto de la agenda pública da cuenta de un trastocamiento de la correlación de fuerzas dominante a lo largo del prolongado ciclo de dominación neoliberal (1983-2005). El material aquí discutido evidencia que, desde 2007, el poder civil democráticamente electo está en mejor disposición política e institucional para evitar la captura de las instituciones públicas por parte de un conjunto de actores que hicieron del Estado apenas un recurso para el sostenimiento de parciales intereses.

En medio de un intenso ciclo electoral (2006-2008) que puso a prueba la articulación entre las demandas populares y la voluntad de cambio político, dicha disposición se ha sostenido en la capacidad de la fuerza gobernante para emprender un conjunto de reformas que, al tiempo, robustecieron el poder de control y regulación del Estado sobre las fuerzas del mercado y elevaron el margen de soberanía decisional del poder civil sobre la política pública. La combinación de estos tres factores -victoriales electorales, reformas estructurales, cambios institucionales- ha permitido al gobierno civil contar con legitimidad democrática, más amplios recursos financieros y específicos instrumentos de acción pública para contener la capacidad de veto de diverso tipo de poderes fácticos y encaminar la construcción de una agenda pública que toca los intereses de los más. La disminución de la autonomía de los centros de poder independiente en relación a la producción de

las políticas públicas aparece, en los últimos trabajos de Ch. Tilly (2010), como uno de los mecanismos generales que inciden en los procesos de democratización.

En el caso ecuatoriano dicho proceso se acompaña de la reconfiguración de la matriz de poder social -en una perspectiva en que los actores que impulsaron el proyecto neoliberal han perdido plena influencia política- y de una re-orientación de la agenda pública que toma distancia de la austeridad fiscal, la desregulación y la primacía de los intereses financieros sobre el conjunto de la economía. Se consolida así el retorno del Estado al primer plano de la coordinación de lo social en medio de diversas disputas en que el gobierno civil procura sentar las condiciones para que una “cultura política de la generalidad” se sobreponga al dominio de los intereses parciales en la gestión de los asuntos públicos<sup>27</sup>.

Aunque tal agenda contiene nítidas preocupaciones por la igualdad y la inclusión social<sup>28</sup> de un amplio conjunto de categorías sociales antes relegadas del ámbito de la intervención pública, ha abierto un espiral de conflictividad no solo con los grandes grupos de poder sino además con organizaciones sociales y redes asociativas de diverso tipo. En esta confrontación resuenan las batallas por la legitimidad y el poder de la representación corporativa en el Estado. Pero resuenan también, y quizás de modo aún más decisivo, los efectos de desconocimiento de las específicas identidades políticas por un discurso gubernativo que tiende a situar como principal cualidad democrática la orientación hacia los intereses generales -encarnada en la colectividad política que se extiende desde el sufragio popular- y que sospecha por tanto del compromiso de los cuerpos intermedios con la disputa por el bien común.

Tal cuestión abre interrogantes sobre la sostenibilidad política y la profundidad democrática de la vigente coyuntura de la autonomía relativa del Estado. Después de todo, la autonomía estatal sin la participación y la interlocución con la pluralidad de actores sociales acarrea riesgos burocratizadores, debilita el control popular de la gestión de los asuntos comunes y no parece suficiente para sostener, por sí sola, la disputa por el cambio del régimen de acumulación -todavía centrado en el sector primario-exportador- y por la defensa del conjunto primordial de derechos que aún debe garantizar el poder público a la ciudadanía.

En cualquier caso, mientras la crisis del capitalismo neoliberal arremete en el norte del planeta, la Revolución Ciudadana exhibe unas robustas cifras que combinan, para los últimos años, tasas de crecimiento que han ido entre el 5% y el 8%, una de las tasas de desempleo urbano más bajas de los últimos años y la más baja de la región (4,62% en 2012), y

<sup>27</sup> Sobre la cultura de la generalidad y la revolución ver P. Rosanvallon, 2007, *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo de 1789 hasta nuestros días*, Buenos Aires: Siglo XXI editores

<sup>28</sup> El Ecuador se sitúa entre los países donde los niveles de pobreza y de desigualdad han descendido con mayor intensidad en la región. (CEPAL, 2012, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile. Accesible en [www.cepal.org](http://www.cepal.org))

el dinamismo de las políticas distributivas. La promoción endógena del desarrollo y la regulación del mercado empujan una importante actividad económica con capacidad de movilizar el empleo y promover la igualdad. Esta constelación de políticas post-neoliberales ha conseguido impregnar a la sociedad pero no a las finanzas: el mapa-mundi de Standard & Poor's –gran comisaria global del poder financiero- coloca al Ecuador en la “zona roja” para inversores y acreedores con una calificación de riesgo soberano que ha oscilado entre CCC+ y B- en los últimos dos años. Para mediados de 2012, solo Bolivia, Venezuela y Argentina alcanza índices semejantes. La heterodoxia sudamericana no convence a los mercados. Sin embargo, tampoco los representantes locales de éstos consiguen hacerlo, desde hace una década y en la mayoría de países de la región, con los electores.

## Bibliografía

- Acosta, A. et al. (2010). Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales del Ecuador durante el año 2009, Quito: FLACSO-ILDIS.
- CEPAL, 2012, Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile.
- De Sousa Santos, B. 2011, «La huelga general», en <http://firgoa.usc.es/drupal/node/50539>.
- Long, G. y A. Bonilla (2010). «Un nuevo regionalismo sudamericano», en Íconos, No. 38, Quito : FLACSO.
- Ministerio de Coordinación de la Política Económica (2012). Informe de indicadores macroeconómicos febrero 2012, Serie Ecuador Económico, Quito.
- Offe, C. (1990). Contradicciones del Estado de Bienestar, Madrid: Alianza Editorial.
- Ozlak, O. (2007) «El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación». En Nueva Sociedad No. 210, julio-agosto, Buenos Aires.
- Ramírez Gallegos, F., y Juan Guijarro (2011). «Équateur : une révolution citoyenne contestée», en État des résistances dans le Sud : Amérique Latine, Alternatives Sud, Vol, 18, No, 4.
- Ramírez Gallegos, F. (2006) «Mucho más que dos izquierdas», en Revista Nueva Sociedad, No. 205, Buenos Aires (septiembre-octubre).
- \_\_\_\_\_. (2012). «Reconfiguraciones estatales en Ecuador: 1990-2011», en El Estado en América Latina: continuidades y rupturas, M. Thwaites (editora), Santiago de Chile: CLACSO-ARCIS.
- Rosanvallon, P. (2007). El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo de 1789 hasta nuestros días, Buenos Aires: Siglo XXI editores
- Saint-Upéry, M. (2004). «La mistificación de lo social», en Revista Barataria No. 1, La Paz-Bolivia.
- Senplades (2012). Evaluación Plan Nacional para el Buen Vivir, Quito.
- Tilly, Ch. (2010). Democracia, Madrid: Ediciones Akal.
- Twaites Ray, M. (2008). « ¿Qué estado tras el experimento neoliberal?», en Revista del CLAD No. 41.

# 3.

## Estrategia hacia la construcción del Estado Plurinacional

Sara Báez<sup>29</sup>

### 1. Aspectos generales

#### 1.1. Antecedentes

En el marco de la presentación de elementos de una propuesta de estrategia para la construcción del Estado Plurinacional, solicitada por el Presidente de la República a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades, conjuntamente con el diseño de las Estrategias Nacionales por la Igualdad, Desarrollo Rural, el Estado en los territorios y la de Territorialización de la Inversión Pública, se ha considerado indispensable revisar los elementos conceptuales del planteamiento de la plurinacionalidad. Se enfatiza en el término revisión porque en la Senplades el esfuerzo de identificación de hitos conceptuales se ha desplegado en distintas etapas de trabajo conforme se señalará en los párrafos siguientes.

Previo al desarrollo del análisis se considera pertinente señalar que para este trabajo se ha tomado como referencia los elementos que han caracterizado el proceso auspiciante de la tesis de la plurinacionalidad proveniente de los pueblos y nacionalidades que constituyen el país, sin que ello signifique desconocimiento de los esfuerzos de la academia y de los aportes de la diáspora de actores sociales que en la década de los años noventa en particular contribuyeran a proyectar el enfoque de la esencia plurinacional del Estado.

#### 1.2. El contexto

La declaratoria del Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, consignado en el Art. 1 de la Constitución, no puede sino entenderse como parte de un proceso de transformación del proyecto social de país.

---

<sup>29</sup> Licenciada en Ciencias Jurídicas y Políticas por la Universidad Católica del Ecuador. Actual mente se desempeña como funcionaria de Control del Poder de Mercado.

En efecto, la tesis del Estado Plurinacional se enmarca en la construcción de alternativas de superación del racismo estructural institucionalizado en una matriz colonial del carácter del Estado legitimado en relaciones de poder y dominación de unas culturas sobre otras, fundamentado en la acepción liberal y monocultural de equivalencia de un *Estado Nación*. Supondría entonces la transformación de la forma Estado liberal moderno hacia otro tipo de organización estatal bajo el reconocimiento de los principios de la pluralidad política, la democracia basada en el reconocimiento de las diversidades, la superación de relaciones subalternas en el trato como “minorías nacionales”, la autodeterminación cultural y el ejercicio de formas propias de gobierno, sin afectar la unidad del Estado. En este sentido, la plurinacionalidad es un tema político, es decir, *un tema de poder* en el marco de pluralidad de culturas, lógicas y racionalidades.

La plurinacionalidad sería también parte de la construcción del Buen Vivir como paradigma de mejor calidad de vida, bienestar, satisfacción de necesidades básicas y un orden distinto de relación del ser humano con la naturaleza, en el que los sujetos individuales y colectivos puedan contar con igualdad de oportunidades para forjar un proyecto de vida.

La construcción del Estado plurinacional desde estas premisas requiere de un nuevo andamiaje jurídico normativo que vaya a la par de la formulación de políticas públicas diferenciadas y acciones específicas hacia los sujetos titulares de derechos colectivos (Art. 57, Constitución 2008) como son las comunidades, pueblos y nacionalidades que cuentan con un acumulado de principios, objetivos y estrategias nutrido también de los aportes de diversas corrientes de pensamiento y de acción por los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales enmarcados en las iniciativas sociales de construcción de alternativas al neoliberalismo de las dos últimas décadas.

Desde esta óptica, y partiendo de este supuesto, en una estrategia acorde a los principios y objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir la tesis de la plurinacionalidad no será catalogada como un asunto exclusivo de minorías étnicas acotado a formas culturales a ser tratadas bajo el enfoque de políticas subsidiarias y residuales. Será entendida entonces en el horizonte de la sociedad del Buen Vivir, sostenida en los pilares de una democracia plural basada en una propuesta de cohesión social, de respeto a la diversidad y de complementariedad para el bienestar individual y colectivo del país, como sustancia del proceso de transformación del Estado. «Lo que es diverso no está desunido, lo que está unificado no es uniforme, lo que es igual no tiene que ser idéntico, lo que es diferente no tiene que ser injusto», (Santos, 2007: 9).

### 1.3. El origen

La definición de la tesis del Estado y la Democracia Plurinacional además de un desafío en términos conceptuales es también un desafío político que tiene su origen en el país en la plataforma de acción

del movimiento indígena durante las décadas de los años ochenta y noventa<sup>30</sup>.

La tesis en el ámbito legal emerge a través de la propuesta de Ley de Nacionalidades Indígenas preparada por la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso Nacional de 1988, en el período de gobierno socialdemócrata de Rodrigo Borja. El fundamento jurídico aludía a la noción del territorio como el espacio para el desarrollo de las culturas y afirmación de identidad, mencionándose aspectos tales como el carácter inembargable, indivisible e imprescriptible de las tierras de las comunidades indígenas (Arts. 11-21).

La década siguiente se inauguraba con la demanda del movimiento indígena en el marco de la movilización nacional de junio de 1990, en la que se reclamaba la declaratoria de Estado Plurinacional por medio de la realización de una Asamblea Constituyente. La adhesión y apoyo de la comunidad internacional y de los organismos de representación contribuyeron de manera significativa en este proceso.

Así, el movimiento indígena proponía a la sociedad nacional una agenda de transformación en torno a una integración diferenciada al Estado ecuatoriano. Por esta razón la agenda contenía dos aspectos fundamentales: de una parte, la afirmación de lo propio planteando *des-racializar* el concepto desvalorizado de la etnicidad y, de otra parte, levantando la tesis de la autodeterminación como pueblos y su derecho al territorio y sus recursos naturales, a la designación directa de sus autoridades bajo su normativa de usos y costumbres y, en general, a un proceso endógeno de gestión territorial.

El elemento central de la tesis de plurinacionalidad se apuntalaba en la dimensión del reconocimiento de los pueblos como entidades históricas con identidad, principios, idiomas propios, normas, formas de autogobierno, valores; en suma, una forma *societal* que se desenvolvía en un territorio determinado.

La reivindicación del derecho a la tierra como demanda levantada por las comunidades indígenas campesinas, de matriz rural agraria, adquirió otro significado con el planteamiento del derecho al territorio en tanto suponía acciones de recuperación y defensa del espacio físico de las nacionalidades indígenas amazónicas de la zona centro sur del país, considerada como la última frontera del bosque húmedo tropical, y las zonas de páramo como parte constitutiva de los pisos ecológicos de los territorios comunales de los pueblos indígenas andinos.

En el contexto nacional, este proceso se desarrolló en el período de ascenso de las políticas económicas neoliberales de

<sup>30</sup> Una sugerente lectura de este período la ensaya Víctor Bretón cuando afirma que «... Ecuador fue el país que contó con un movimiento indígena fuerte y lo suficientemente articulado como para cuestionar, en la década de los años noventa del siglo pasado, los excesos de las políticas de ajuste de alto coste social, además de poner en jaque los cimientos monoétnicos y monolingües sobre los que se había constituido la República desde su etapa fundacional». (Bretón, 2012: 14)

desmantelamiento del Estado y de liberalización de los bienes naturales: tierras y territorios, agua y biodiversidad.

La agenda llegó a su punto culminante en 1998 cuando la Asamblea Constitucional incorporó los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la Constitución y reconoció el carácter pluriétnico del Estado ecuatoriano. A partir de este momento el planteamiento se reconocía en la reivindicación de los derechos colectivos.

La década del 90 fue el escenario de las movilizaciones sociales que avanzaban en procesos de acumulación de fuerzas desde el levantamiento indígena de junio de 1990; pasando por la marcha amazónica por los territorios de 1992 liderada por el pueblo kichwa de Pastaza que permitió la legalización de un millón doscientas mil hectáreas de territorios de propiedad ancestral de sus comunidades; la emergencia de una variedad de mecanismos de participación política en 1996; y, la conformación de una significativa coalición social expresada a través de la pluralidad y complementariedad cultural y política de variadas expresiones que se sumaron en este trayecto aportando nuevas versiones y planteamientos provenientes del ecologismo político, del feminismo político y de género, de las corrientes de reivindicación de identidades y distintas opciones sexuales, movimientos culturales, de jóvenes, de pobladores urbanos y sectores de izquierda. Todo ello, en conjunto, se expresaría en una pluralidad y apuesta con profundo sentido de innovación partiendo del encuentro y el reconocimiento de lo diverso, diferenciándose de la tradicional organización gremial corporativa de representación de intereses exclusivos y específicos.

Con estos señalamientos, a manera de introducción, se ha pretendido evidenciar el contexto en el que el movimiento indígena organizado fue forjando su condición de actor social y político con una tesis que, a partir de sus específicas condiciones, planteaba una forma distinta de modo de vida al conjunto de la sociedad nacional.

## **2. Aproximación conceptual**

El propósito de este documento de trabajo es el de plantear una lectura tendiente a apuntalar los esfuerzos de gobierno en torno a la identificación y puesta en marcha de políticas públicas diferenciadas en el marco del mandato constitucional de la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural definido en el Art. 1 de la Constitución Política del 2008. El desafío del momento, evidentemente, es afinar, mejorar y profundizar las implicaciones de la plurinacionalidad en la institucionalidad estatal, entendiéndose por ésta tanto a la arquitectura institucional como a las políticas públicas.

En este esfuerzo, siguiendo con la entrada metodológica con la que se ha trabajado en la Senplades, se considera pertinente revisar los planteamientos que emergieran del debate interno de las organizaciones de pueblos y nacionalidades del país sistematizados y

ordenados en el documento de Principios y Lineamientos, de septiembre de 2007, presentado por la CONAIE a la Comisión del Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas, creada por iniciativa del presidente Rafael Correa, con la finalidad de que ésta fuera la instancia que recogiera y procesara las propuestas sociales durante el período de la realización de la Asamblea Constituyente y la redacción de la nueva Constitución.

Estos planteamientos se refirieron, al menos, a tres ejes básicos:

1. El reconocimiento de la *interculturalidad política y la participación* para una nueva democracia;
2. El *cambio de los tres poderes de la democracia formal*: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, considerando que las reformas legales, institucionales y las garantías constitucionales son parte de las herramientas para avanzar hacia la construcción del Estado Plurinacional; y,
3. El reconocimiento de niveles importantes de *autogobierno* de los pueblos y nacionalidades indígenas, entendido como el reconocimiento del derecho de los pueblos a sus formas propias de autoridad (...).

Los Derechos Colectivos referidos a los Pueblos y Nacionalidades Indígenas y los Pueblos Afroecuatorianos y Montubios reconocidos en la Constitución del 2008 (Art.57) avanzan hacia el horizonte de la plurinacionalización del Estado en tanto a través de éstos se reconocen:

1. La *propiedad ancestral* de los territorios de los pueblos indígenas como imprescriptible y exenta de tasas tributarias;
2. El derecho a crear y fusionar *circunscripciones territoriales* en las jurisdicciones del ordenamiento territorial ecuatoriano en las que asumirían las mismas competencias de los gobiernos autónomos descentralizados correspondientes, más el *ejercicio de los derechos colectivos y el sumak kawsay*;
3. El derecho a *administrar áreas protegidas* que se encuentren en territorios ancestrales y el compromiso del Estado a no realizar actividades extractivas en territorios de pueblos en aislamiento voluntario;
4. El reconocimiento a la *justicia indígena*, en el marco del respeto a los derechos humanos, como una jurisdicción especial;
5. El reconocimiento a las nacionalidades y pueblos como *sujetos de derechos*;
6. El fortalecimiento de la *educación intercultural bilingüe*, bajo la rectoría del Estado;
7. El reconocimiento de la nacionalidad ecuatoriana por nacimiento para las personas que pertenecen a una nacionalidad indígena reconocida en el país y que nacieron en las zonas de frontera; y,
8. La declaración del *castellano, kichwa y el shuar como idiomas oficiales* de relación intercultural y de los demás idiomas como oficiales en las zonas en las que habitan las nacionalidades respectivas.

Visto así el camino hacia la construcción del nuevo Estado, el Plurinacional e Intercultural, requiere reformas institucionales y políticas específicas necesarias para la transversalización y promoción de la interculturalidad como tema de interés de todos, de todas las culturas y nacionalidades. Su potencial radica en el incremento social que supone el intercambio, es decir, los beneficios sociales, culturales, económicos y tecnológicos en términos de equidad.

La interculturalidad como nexo entre los pueblos y nacionalidades que ejercen sus derechos colectivos y el resto de la sociedad, incluidos los mismos pueblos indígenas a su interior y los otros pueblos (afroecuatorianos, montubios y mestizos), se devela entonces como el medio necesario para viabilizar los procesos de intercambio entre diversas culturas (personas, colectivos, instituciones) hacia la conformación del Estado plurinacional «... creando así las condiciones del verdadero Estado pos-colonial; no con una ciudadanía diferenciada únicamente, sino hacia un Estado plural e incluyente con plena participación, una suerte de Estado-red con una característica adicional: la calidad de intercultural. Y es que el Estado-nación, al menos en el contexto ecuatoriano y latinoamericano, debe ser superado» (COMUNIDEC, 2011).

### **3. La plurinacionalidad e interculturalidad y las políticas públicas**

En lo que tiene que ver con las políticas públicas las estrategias que se reconocen hacia la plurinacionalización del Estado han sido diversas y complementarias, abordando el debate conceptual abierto en el marco de actualización del Plan Nacional de Desarrollo hacia el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, siguiendo con una serie de reflexiones emprendidas y canalizadas a través de seminarios, talleres, foros de trabajo, disertaciones en general, en ámbitos académicos y sociales relacionados con el diseño de políticas públicas. Debates que se han plasmado en la serie editorial de publicaciones de la Senplades en torno a los nuevos paradigmas de la política, la economía, el ejercicio de gobierno, la democracia, el Buen Vivir y el *sumak kawsay*.

En este marco al interno de lo que constituyen los ejes de la democratización del Estado se ubica la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural, conforme al mandato constitucional.

Para hacer efectivo este planteamiento, estamos trabajando en 4 ámbitos: a) La generación de políticas públicas diferenciadas, que permitan superar los procesos históricos de exclusión de las nacionalidades y pueblos del Ecuador, incorporando procesos de reparación desde una perspectiva de justicia histórica; b) La Incorporación de enfoques interculturales en la institucionalidad pública; c) El apoyo a los procesos de creación de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias; y, d) El impulso a mecanismos que permitan la efectiva participación de las nacionalidades y pueblos en la gestión pública (Senplades, 2011:15,16).

En el orden administrativo político institucional, la construcción del Estado Plurinacional requiere y exige un sistema de planificación territorial tendiente a la superación del centralismo y la inequidad territorial que ha caracterizado al Estado liberal precedente. En este proceso de cambio institucional la presencia del Estado en los territorios avanza hacia la estructuración de los *sistemas interculturales sectoriales (salud, educación, administración de justicia)* articulados en circuitos y distritos bajo el sentido de territorios del buen vivir en procura de asegurar el acceso universal y ejercicio cabal de derechos.

La construcción de un Estado Plurinacional, basado en una sociedad intercultural, requiere de políticas públicas adecuadamente territorializadas tendientes a garantizar el ejercicio pleno de los derechos colectivos. La territorialización de la política pública así diseñada pretende la reducción de brechas de inequidad y la satisfacción de las necesidades básicas de los territorios y su población.

Podría afirmarse que la plurinacionalización del Estado ha avanzado en la gestión territorial por medio de la *convergencia* y el *reconocimiento de complementariedad* del Plan Nacional para el Buen Vivir y las Agendas de Igualdad, Sectoriales y Zonales con las *Agendas* de los pueblos campesinos montubios, afroecuatorianos y nacionalidades indígenas y los planes de vida proyectados para las Circunscripciones Territoriales Montubias, Afroecuatorianas e Indígenas.

En cuanto a las *Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afroecuatorianas o Montubias*, el avance más importante radica en el reconocimiento pleno de éstas como gobiernos locales autónomos, con competencias y asignación de recursos económicos para su ejercicio. Un segundo avance tiene relación con la determinación del procedimiento para crear una circunscripción territorial indígena, afroecuatoriana o montubia, a través de una consulta popular a la población del territorio en cuestión.

En conjunto el reconocimiento de los derechos territoriales y formas de gobierno y autoridad, no solo para indígenas y afroecuatorianos sino también para los pueblos montubios, se expresa como uno de los aspectos de mayor peso en la transformación de la institucionalidad estatal (Senplades, 2011:33-34).

Bajo consideraciones de carácter técnico-político el abordaje de la plurinacionalidad, como queda señalado, se ha remitido también a los planteamientos que constan en las Agendas de las organizaciones nacionales de pueblos indígenas, afroecuatorianos y campesinos montubios<sup>31</sup>, a través de una metodología de trabajo que se ha sostenido en la sistematización de la información constante en las fuentes secundarias de las diversas organizaciones. Sistematización que permitió evidenciar la coincidencia que en su contenido programático comparten esos

<sup>31</sup> La sistematización de las propuestas de agendas de los pueblos y nacionalidades incluyó los contenidos de las plataformas de trabajo de las organizaciones nacionales: FENOCIN, CONAIE, FEI; Organizaciones campesinas montubias; y, Organizaciones de pueblos afroecuatorianos. Los documentos de resultados se encuentran a disposición en la Subsecretaría General de Democratización del Estado – Senplades.

colectivos en lo que respecta al *eje de la tierra, territorios, agua, biodiversidad y agrobiodiversidad*. Convergencia sustancial aún cuando se evidencien a la vez experiencias diferenciadas y consistencias diversas de los distintos actores sociales. Los otros ámbitos temáticos que constituyen también ejes convergentes aluden a los derechos de acceso a los *sistemas de educación y salud interculturales*.

¿Cómo avanzar en esta perspectiva y a partir de cuáles elementos materializar el principio constitucional de la plurinacionalidad e interculturalidad? Metodológicamente el abordaje de este tema desde el rol de la Senplades ha discurrido a través de dos momentos referenciales importantes: el primero<sup>32</sup>, en el período de trabajo de actualización del Plan Nacional de Desarrollo, hoy PNBV 2009-2013; y, el segundo, a partir del 2010 en el ámbito de las políticas públicas y la institucionalidad.

Los contenidos desarrollados en el primer momento sirvieron de referencia para la actualización del Plan Nacional de Desarrollo, en particular para los objetivos identificados como vinculantes a la construcción plurinacional: Objetivo 8: «Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad»; y, Objetivo 11: «*Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible*» (Senplades, 2009: 297 y 329).

En un segundo momento, a partir del 2010, se han sistematizado los planteamientos de las agendas de los pueblos indígenas, campesinos-montubios y afroecuatorianos que, de manera diferenciada pero convergente también, identifican a los derechos territoriales y los derechos sociales de educación y salud como los pilares de la construcción del Estado Plurinacional. El ejercicio de esta sistematización tuvo lugar bajo la orientación estratégica de la Subsecretaría General de Democratización del Estado de la Senplades como instancia responsable de la transformación de la institucionalidad estatal.

En este acápite se tratará acerca de estos aspectos que constituyen insumos prioritarios.

### 3.1. Derechos territoriales

En la visión de los pueblos y nacionalidades no es posible su existencia sin territorio. La territorialidad y la tierra son la base material y espiritual de su existencia, identidad y desarrollo y constituyen, entre otros, los ejes del Estado Plurinacional.

Para el *pueblo montubio* cuya afirmación identitaria se ha fortalecido en el proceso de transformación constituyente, el sentido y comprensión del Estado Plurinacional está estrechamente ligado a su

<sup>32</sup> En el año 2009 en el marco de la realización de trabajos de consultorías para el desarrollo e incorporación del concepto de Plurinacionalidad e Interculturalidad en el PNBV, Objetivos 6, 8 y 11, bajo el seguimiento de la Subsecretaría de Planificación, se llevó a cabo la Consultoría de "Marco conceptual de la plurinacionalidad e interculturalidad"

pertenencia y control de la territorialidad, la reivindicación de lo agrario y de la producción campesina.

Por otro lado, desde la comprensión de los colectivos *afroecuatorianos* el concepto de territorio, distinto al de tierra, supone, entre otras cosas, el reconocimiento de la capacidad política de los pueblos para administrar sus territorios. El alcance de la dimensión de territorio se ubicaría así en la esfera de lo político, de lo colectivo y no únicamente en la esfera de la propiedad privada y la titularidad individual.

La Constitución reconoce el territorio del Ecuador como una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales; este territorio es inalienable, irreductible e inviolable y nadie atentará contra la unidad territorial (artículo 242). Así mismo, el artículo 57 reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, *pueblos y nacionalidades indígenas*, los derechos colectivos relacionados a tierras y territorios, que serán inalienables, inembargables e indivisibles.

En la perspectiva de avanzar hacia la construcción real del Estado Plurinacional para los *pueblos indígenas* es fundamental garantizar el acceso y posesión de la tierra como un bien comunitario capaz de garantizar la continuidad histórica y cultural de un pueblo o nacionalidad. Sin embargo, dado que este mundo (indígena) es también diverso, a su interior las propuestas también denotan matices que los diferencian.

Así para los pueblos con matriz agraria campesina la tierra representa la base de la tradición y economía por lo que plantean «...proteger y defender nuestras riquezas: la tierra, la naturaleza, nuestros alimentos y, sobre todo al pequeño productor, que sostiene al país» (FENOCIN: 2008). Mientras para los pueblos con una afirmación identitaria consolidada como parte de una nacionalidad el territorio es entendido como el derecho a una espacialidad propia. Este planteamiento no se opone a la noción de territorio nacional y acepta la coexistencia de la propiedad privada de la tierra, con la colectiva o comunal, operando con mecanismos para proteger esta última y asegurarla como patrimonio inalienable, indivisible, imprescriptible e inembargable. Este planteamiento fue recogido en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD) al señalar en el artículo 103 que se reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias que serán inalienables, inembargables e indivisibles, así como la posesión de los territorios y tierras ancestrales que les serán adjudicadas gratuitamente.

En el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), la redistribución de la tierra es considerada como el centro del cambio en este período y de la estrategia del Buen Vivir en su conjunto. La meta 1.4.1 del PNBV señala que es preciso «reducir en un 22% el nivel de concentración de la tenencia de la tierra, hacia el 2013» como eje del cambio de patrón de acumulación» (PNBV:2009-2013).

En este contexto las políticas gubernamentales han avanzado en dos frentes. El primero, en la legalización de territorios ancestrales a cargo del Viceministerio de Desarrollo Rural, por medio de la Unidad de Territorios Ancestrales del Ministerio de Agricultura, Acuacultura y Pesca (MAGAP). Según esta entidad, la meta hasta el 2013 comprende la titulación de 1.000.000 de hectáreas de territorios ancestrales en todo el país, incluyendo también la región Costa.

El segundo frente tiene que ver con el apoyo técnico del Ejecutivo por medio de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPMSPC) y el Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (ECORAE) para cumplir con el proceso de convocatoria de consulta popular y elaboración de los estatutos territoriales en caso de que los resultados de esta fueran favorables para la conformación de una circunscripción territorial en un determinado territorio.

No obstante el avance en la definición de políticas públicas diseñadas en procura de resoluciones en el marco del derecho y de los principios de equidad y justicia problemas de diversas características subsisten en este ámbito como ocurre con los *conflictos inter étnicos* respecto de la ocupación territorial entre, por ejemplo, las nacionalidades Shiwiar y Andoas, en la provincia de Pastaza; la nacionalidad Awà y el pueblo afroesmeraldeño, en Esmeraldas; y, las nacionalidades Secoya y Siona, Cofán y Kichwa en Sucumbíos, al interior de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno.

Otro aspecto que abona a la complejidad del mapa territorial en el país tiene relación con la coexistencia de *múltiples categorías físico-espaciales sobre una misma área geográfica*, por ejemplo: territorio indígena, zona intangible, área natural protegida (parques nacionales, reserva de biósfera), bloque petrolero, zona de amortiguamiento, etc.

En este contexto, en procura de sostener políticas y lineamientos de acción hacia la garantía de los derechos territoriales, se requiere abordar y resolver el marco normativo prioritario vinculado a dos de los elementos fundamentales de la reproducción material y cultural de pueblos y nacionalidades como son la tierra y el agua, partiendo del reconocimiento de la problemática agraria como un asunto de política económica nacional y no sólo una política necesaria para indígenas y campesinos. Se requiere, adicionalmente, promover el régimen de propiedad de la tierra con indicadores de equidad de género tendientes a garantizar iguales oportunidades de acceso a la tierra a las mujeres rurales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y del pueblo montubio.

Las propuestas de Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTIs) previstas en la Constitución, el COOTAD y el PNBV son una respuesta institucional a las demandas de los pueblos y nacionalidades sobre tierras, territorios y reconocimiento a sus formas de organización, sin embargo, su viabilidad debe superar aspectos claves como las competencias en cuanto al ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas dentro de sus jurisdicciones territoriales.

La política pública orientada hacia la plurinacionalización del Estado, en particular y sobre todo desde las visiones de los pueblos y nacionalidades indígenas, requiere la discusión con los interlocutores. Considerar en toda su profundidad estas visiones demanda una gran flexibilidad, apertura y voluntad política para afrontar los principales temas de discusión identificados en torno a las CTIs y sus procesos de conformación que tienen que ver con su naturaleza dada la probable sobreposición de funciones con otras formas de gobierno autónomo descentralizado, como las Juntas Parroquiales y los GAD cantonales y provinciales, especialmente en temas cruciales relacionados con tierras y territorios y el manejo / administración de los bienes naturales estratégicos como el agua y el ambiente en su conjunto.

El proceso de conformación de las Circunscripciones Territoriales Afroecuatorianas (CTAs) o las Circunscripciones Territoriales Montubias (CTMs) debe enfrentar el desafío de lograr adecuados mecanismos de coordinación y articulación entre los distintos gobiernos territoriales. Como señala el PNBV, para esto es imperativa “la generación de políticas interculturales de reconocimiento que posibiliten un diálogo efectivo y el despliegue de un Estado que reconozca la diversidad y rompa los sesgos coloniales que aún marcan la vida de la sociedad ecuatoriana” (Senplades, 2009: 356).

La necesidad de contar con políticas específicas de regulación respecto de los alcances e implicaciones en la gestión y administración de los recursos estratégicos en los territorios en cuanto a *conocimientos y biodiversidad*, estrechamente vinculados al tema de *propiedad intelectual* dado que en éstos la presencia de pueblos y nacionalidades indígenas y otras poblaciones locales garantizan la permanencia y recreación de comunidades detentoras de bioconocimiento, supone contar con una suficiente y adecuada *capacidad institucional* capaz de gestionar políticas y estrategias de intervención diferenciadas en zonas de especiales características y estándares culturales, sociales y ambientales, asegurando a la vez un proceso de coordinación sostenido y en correspondencia con las orientaciones estratégicas del PNBV y los planes de ordenamiento territorial zonal.

### 3.2. Derechos sociales: educación intercultural bilingüe

En el PNBV, entre los Objetivos y Políticas referidas a la Educación Intercultural Bilingüe, se destacan específicamente el Objetivo 2: «Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía» y su Política 2.3 que se señala que es preciso «Fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación»; y, el Objetivo 8: «Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad» y su Política 8.5 tendiente a «Promover y apoyar procesos de preservación, valoración, fortalecimiento, control y difusión de la memoria colectiva e individual y del patrimonio cultural y natural del país, en toda su riqueza y diversidad, en específico», la Meta 8.3.1 que se plantea

como horizonte lograr, hacia el 2013, «aumentar al 80% la población indígena que habla lengua nativa...» (PNBV: 2009-2013).

La implementación de estas políticas precisa un reconocimiento de la especificidad del sector y de la situación general relativa al acceso, permanencia y calidad de la educación de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, especialmente a nivel rural.

El Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, establecido desde hace más de dos décadas, representa al primero de los niveles de institucionalidad y de política pública a favor de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas. A lo largo de los 23 años de funcionamiento del sistema se puede encontrar un acumulado de experiencias pedagógicas de notable avance. Sin embargo, limitantes como la falta de maestros (as) con especialidad lingüística, cultural y pedagógica; escasa disponibilidad de material pedagógico con contenidos con visión intercultural; insuficiente cobertura de equipamiento e infraestructura; e, inequidad en la determinación de escalas salariales, entre otros, gravitan sobre la institucionalidad de este sector.

El propósito esencial del sistema de Educación Intercultural Bilingüe es la recuperación y fortalecimiento de las lenguas ancestrales. Sin embargo, la recuperación etnolingüística y el compromiso de restaurar los saberes ancestrales, en el caso de las minorías étnicas –así consideradas por el número de sus integrantes, como ocurre con los grupos poblacionales de las nacionalidades Sápara, Andoas, Siona, Secoya, Waorani, Épera, Awà y Tsachila–, se ven amenazados precisamente por las limitantes señaladas, pero sobre todo por la ausencia de maestros con suficiencia lingüística y pedagógica.

La construcción del conocimiento es un proceso histórico y está permeada por claves de valores construidos socialmente y con determinados roles sociales. Los saberes, como una producción humana, nacen condicionados por su realidad concreta y representan la base sobre la cual se construyen la sociedad y la historia. En esta perspectiva, el derecho a la educación, en el marco del proyecto societal del Estado plurinacional, no sólo puede concebirse como el acceso a servicios en igualdad de condiciones –en cuanto a calidad–, sino también como el ejercicio del derecho a la identidad y la cultura, esencialmente a través del uso y aplicación de las lenguas ancestrales.

Garantizar una educación intercultural de calidad es el desafío que se construirá, desde un enfoque de multinivel y multicriterial, partiendo, por ejemplo, del reconocimiento de la desnutrición crónica que afecta especialmente a la niñez indígena de la Sierra en edades tempranas –comprendidas entre 0 y 5 años de edad–, y que tiene directa incidencia en los procesos de aprendizaje y el bajo desempeño escolar. Si no se garantiza ello, la política de educación –tanto del sistema nacional “hispano”, en general, como del intercultural bilingüe, en particular–, difícilmente podrá alcanzar el postulado de transformación social a partir de una educación como base de una sociedad del Buen Vivir.

A la par de la aplicación de estas políticas, la construcción del Estado Plurinacional demanda, en términos prácticos, medidas tendientes a la preservación y fortalecimiento de la identidad, a partir del uso de la lengua, entendida ésta como un acumulado histórico específico de códigos, tiempos y sentidos, que constituyen la base de la diversidad. En esa dimensión, los lineamientos estratégicos definidos en las políticas del PNBV, Política 8.3, destacan la importancia de «... impulsar el conocimiento, la valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales de los distintos pueblos y nacionalidades que conforman el Ecuador...» (PNBV, 2009-2013), a través de:

1. «El fomento de estudios transdisciplinarios sobre las diversas culturas e identidades y la difusión de sus elementos constitutivos;
2. El reconocimiento, valoración y protección de los conocimientos, saberes y prácticas culturales –ancestrales e históricas–;
3. La conservación y formalización de las lenguas y dialectos indígenas, conjuntamente con la promoción de su uso;
4. La generación de mecanismos de comunicación e información que permitan el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural del país y de la América Latina y el mundo». (PNBV: 2009-2013)

Lograr una mejora sustancial de la calidad y pertinencia de la educación intercultural bilingüe requerirá de la aplicación de estándares culturales específicos en al menos cuatro áreas del currículo nacional: matemática, lengua y literatura, ciencias naturales y estudios sociales, asociados a un adecuado nivel de profesionalización de maestros (as) bilingües pertenecientes a las nacionalidades minoritarias que sufren el riesgo objetivo y sostenido de pérdida del acervo lingüístico. El caso de nacionalidades minoritarias –como la Sápara, en la provincia de Pastaza– es un claro ejemplo de esta situación, en tanto el sistema de los Centros Educativos Comunitarios Intercultural Bilingües (CECIBs) que funciona en el territorio y que, en principio, debería trabajar con un sistema educativo trilingüe (kichwa–castellano–sápara) para garantizar que los alumnos reciban diariamente horas de lengua y cultura sápara, como parte de su formación, no cuentan con maestros con suficiencia y formación lingüística. La necesidad se ve compensada por medio de mecanismos de apoyo, que son proporcionados por los ancianos de la comunidad que asisten en la enseñanza de la lengua.

Avanzar hacia la inclusión de especificidades culturales como éstas –en el sistema formal, en observancia de principios de equidad y en el marco de los derechos constitucionales– requiere de políticas efectivas de superación de las condiciones de exclusión estructural, contemplando el ciclo formativo completo; vale decir, la educación inicial en el rango poblacional de 0 a 5 años, el nivel de educación general básica y el sistema de educación universitaria.

Por otro lado, políticas y lineamientos hacia la plurinacionalización del Estado requieren un *enfoque articulado de políticas de educación y salud*, dada la directa influencia de la desnutrición en la capacidad

de aprendizaje y desarrollo de destrezas cognitivas, a la par de una planificación de mediano plazo, tendiente a preparar las condiciones de un proceso de *formación y profesionalización especializada de lingüistas*, considerando el acervo idiomático de las 14 nacionalidades indígenas como elemento constitutivo del patrimonio cultural del país.

La recuperación y el fortalecimiento lingüístico, a su vez, deberá incluir el diseño de *estándares culturales diferenciados de la malla curricular* en los contenidos del Bachillerato Unificado. En esta perspectiva, el sistema universitario deberá contar con *equipos profesionales especializados y multicriteriales* del sector público, académico y de organizaciones de pueblos y nacionalidades que han acumulado una trayectoria de experiencia pedagógica y de gestión en los territorios. Particular atención merece este enfoque en los centros urbanos, como destino de la movilidad migratoria interna, especialmente Quito y Guayaquil, como ciudades en las que la población indígena migrante ha propiciado la conformación de territorios étnico-culturales, y ha fortalecido su identidad cultural mediante el sistema escolar bilingüe. La interrelación entre salud, desarrollo económico y reducción de la pobreza, ha sido ampliamente demostrada como variable primordial en las políticas de equidad.

### 3.3. Derechos sociales: sistema de salud intercultural

El artículo 32 de la Constitución establece que la salud es un derecho que garantiza el Estado, a la par de la garantía de acceso y ejercicio de otros derechos, entre ellos, el derecho al agua, a la alimentación, a la educación, a la cultura física, al trabajo, a la seguridad social, a los ambientes sanos y otros que sustentan el Buen Vivir.

En el ámbito de la salud, los pueblos y nacionalidades reconocen, en el contenido del Convenio 169 de la OIT, una visión holística e integral de la salud como calidad de vida y bienestar, y el deber de los gobiernos de garantizar el mayor nivel posible de salud física y mental de los pueblos interesados en participar y cooperar. Para ello, se establece que los servicios de salud se organicen en la medida de lo posible a nivel comunitario y se planifiquen y administren, en cooperación con los pueblos interesados, teniendo en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales. De la misma manera, el artículo 24 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce, como fundamental, el derecho de aplicar sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales, de interés vital desde el punto de vista médico.

La rectoría de la salud es del Estado y sus instituciones nacionales, como lo señala la Política 3.5 del PNBV. Para esto, el Estado incentivará la investigación sobre prácticas y conocimientos ancestrales y alternativos; diseñará y aplicará protocolos interculturales que faciliten la implementación progresiva de la medicina ancestral

y alternativa, con visión holística, en los servicios de salud pública y privada, e introducirá –en la malla curricular de los programas de formación profesional en salud– contenidos que promuevan el conocimiento, la valorización y el respeto de los saberes y conocimientos ancestrales y alternativos. La Política 8.1 permite «apoyar la construcción de la sociedad plurinacional e intercultural dentro de relaciones de reconocimiento de la diferencia y respeto mutuo, bajo los principios del Buen Vivir» (PNBV: 2009-2013), a través de la transversalización de las distintas cosmovisiones en el diseño y la ejecución de la política pública y los planes de desarrollo regional y nacional, particularmente, en los programas de educación y salud a nivel nacional.

En este horizonte, el diseño de las políticas y lineamientos de acción del sector, teniendo en cuenta la interdependencia y la interrelación de la salud con los factores asociados a la educación y las características de los territorios, junto a un nuevo y complejo factor, como es el deterioro del ambiente y el cambio climático, observarán:

La incorporación de un enfoque de planificación multicriterial con variables e indicadores de salud desagregados en variables territoriales, demográficas, sociales, de género y culturales, como parte de un sistema intercultural de salud.

La relación vinculante entre desnutrición crónica y *deterioro de la calidad de la dieta alimentaria como efecto de los cambios del patrón productivo*, asociada a pobreza económica, bajo nivel educativo de la población, falta de servicios básicos como agua potable y saneamiento ambiental,

*La caracterización territorial y cultural del perfil epidemiológico* de la población, considerando a éstos como tiempos de enfermedades de causalidades complejas. En este sentido, una acción de política de salud coherente con este enfoque sistémico de interrelación, necesita de la actualización del perfil epidemiológico de la población, sustentado en líneas de base con información etnohistórica referida al uso y ocupación de los territorios. Condiciones específicas, como el caso de la nacionalidad Waorani, por ejemplo, altamente vulnerable y predispuesta a la afectación de la Hepatitis B, suponen un conjunto de acciones específicas y de especialización que deben contemplar medidas de diverso impacto, desde la prevención hasta la prestación de servicios de atención curativa, como la aplicación de protocolos de contingencia y cercos epidemiológicos dirigidos tanto a la población directamente propensa, como a la población circundante, no indígena, que tiene algún nivel de relacionamiento con el territorio (comerciantes, proveedores de servicios, turistas).

El fortalecimiento del sistema de variables e indicadores de *Salud Ambiental y Sistema de Vigilancia Epidemiológica del Ministerio de Salud Pública (SIVE)*, mediante estudios de casos cuantitativos y cualitativos, para construir un sistema integral de vigilancia y control de los riesgos ambientales, con indicadores específicos territoriales, demográficos, sociales, de género y culturales.

En conjunto, los lineamientos propuestos deben ser leídos como la secuencia de un proceso de reversión de las condiciones estructurales, que están en la base de la persistencia de la pobreza. Impulsar los cambios que se requieren en la actual fase de afirmación de la transformación del Estado supone “empatar” y encontrar el punto de equilibrio y de correlato entre la política real y los elementos declarativos de la plurinacionalidad, en la perspectiva de afirmar formas de convivencia en la diversidad.

## Bibliografía

- Anaya, James (2010). Observaciones sobre los avances y desafíos en la implementación de las garantías de la Constitución Política del Ecuador sobre los derechos de los pueblos indígenas. New York: Naciones Unidas-Asamblea General, Doc. N°.A/HRC/15/37/Add.7, Consejo de Derechos Humanos
- \_\_\_\_\_ (2010). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas. New York: Naciones Unidas.
- Bretón, Victor (2005). Capital Social y etnodesarrollo en los Andes. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- Burguete Cal, Araceli; Miguel González, y Pablo Ortiz-T (2010), coordinadores. La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado Plurinacional en América Latina. FLACSO, Cooperación Técnica Alemana GTZ, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas –IWGIA, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social –CIESAS, Universidad Intercultural de Chiapas –UNICH. Quito: FLACSO.
- CODENPE (2011). Construyendo el Estado Plurinacional. Libro 1. Quito: Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.
- Eguiguren, Amparo (2011). Agenda para la construcción del Estado Plurinacional desde la perspectiva de los pueblos y nacionalidades indígenas. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Larrea Maldonado, Ana María (2008). Territorios y Autonomías en la nueva Constitución. Quito: Ediciones Abya Yala
- \_\_\_\_\_ (2008). «La Plurinacionalidad: iguales y diversos en busca del Sumak Kawsay Nuestra Constitución: Nuestro Futuro». En Grupo Democracia y Desarrollo Local Revista Entre voces. Número 15.
- Larrea Maldonado, Carlos; Montenegro, Fernando; y, Greene, Natalia (2007). Pueblos Indígenas, Desarrollo Humano y Discriminación en el Ecuador. Quito: Abya Yala-Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), Viceministerio de Desarrollo Rural, Unidad de Territorios Ancestrales (2011). Quito.
- Ministerio Coordinador de Patrimonio (2010). Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural 2009-2012, reimpresión, Quito: Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural-UNESCO.
- \_\_\_\_\_ (2010). Agenda del Consejo Sectorial de la Política de Patrimonio 2009 –2010. Quito.
- Ministerio de la Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados (2010). Agenda Sectorial de la Política 2010 – 2013. Quito

- OIT (2009) Convenio No.169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Ramírez, René (2010). Socialismo del Sumak Kawsay o Biosocialismo Republicano, Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Documento de Trabajo No.2.
- Santos, Boaventura de Sousa (2010). Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una Epistemología del Sur. Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Universidad de Los Andes-Siglo XXI Editores.
- Senplades (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito: Talleres Gráficos Calle.
- \_\_\_\_\_ (2011). Recuperación del Estado para el Buen Vivir – La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado. Quito.
- Senplades-CONCOPE-AME-CONAJUPARE (2010): Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial. Estrategias para el Fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Quito: Senplades, Concope, AME, Conajupare.
- ONU (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Resolución 107a. sesión plenaria 61/295. New York: Naciones Unidas.
- República del Ecuador (2008). Constitución Política de la República del Ecuador.

## 4.

# Habemus estado: la recuperación de la autoridad pública y el nuevo rol del Estado ecuatoriano

Danilo Rosero<sup>33</sup>, Danilo Barragán<sup>34</sup> y Edgar Álvarez<sup>35</sup>

### Resumen

La implementación del recetario neoliberal hacia el Estado estuvo orientada al achicamiento de su estructura y al debilitamiento de sus capacidades, justificadas por la construcción del Estado mínimo y su rol poco interventor. En este camino se abrió paso a la privatización del Estado y la reducción de su capacidad institucional; se extendió la impunidad, la corrupción, la burocratización y la presencia de grupos de poder en el aparato institucional del Estado, con lo cual se extendió el particularismo y el corporativismo. También se institucionalizó la exclusión y programas selectivos que favorecieron al capital financiero, fracciones rentistas, importadoras y agro-exportadoras, etc; a la par que se reprimarizaron los procesos productivos, y se liberalizó y desreguló la economía nacional, que finalmente terminó agudizando los procesos de pauperización social.

Frente a esta realidad, el gobierno de la revolución ciudadana ha dirigido una verdadera revolución política, al punto que podemos afirmar que la recuperación del Estado ha sido uno de los principales logros de esta transformación democrática. Desde el año 2007, ésta ha resultado fundamental para impulsar su proyecto político, económico, social y cultural, que inició con el proceso constituyente y se extendió durante todo este período con la promulgación de un nuevo marco legal y programático que edifican la sociedad del Buen Vivir. Se

---

<sup>33</sup> Egresado de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador. Actualmente se desempeña como Asistente de la Dirección de Rediseño y Desconcentración de la Subsecretaría de Cambio Institucional de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).

<sup>34</sup> Licenciado en Intercambios Internacionales por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Realiza estudios de maestría en antropología en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Actualmente se desempeña como Analista de la Dirección de Rediseño y Desconcentración de la Subsecretaría de Cambio Institucional de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).

<sup>35</sup> Magíster en Desarrollo Local y Territorial por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Ingeniero en Manejo y Conservación del Medio Ambiente por la Universidad Nacional de Loja. Actualmente se desempeña como Analista de la Dirección de Rediseño y Desconcentración de la Subsecretaría de Cambio Institucional de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).

ha reorganizado el poder del Estado, se han recuperado sus capacidades esenciales; ha sido rediseñada su estructura institucional, tanto a nivel central como territorial; se está impulsando una estrategia que acerque el Estado a los ciudadanos para garantizar sus derechos, y se ha trabajado en la innovación de la gestión pública para prestar servicios de calidad y con calidez. Consolidar este proceso de transformación política es ahora el reto del Gobierno Nacional.

## Introducción

Con la puesta en marcha de la agenda neoliberal, la reforma del Estado inicia un camino que es poco a poco dilucidado por la “luz” del neoliberalismo. Este proceso no revierte la problemática estructural que arrastra nuestro país como herencia colonial y que se desarrolla a lo largo de nuestro período republicano, sino que por el contrario, profundiza sus rasgos más regresivos.

La orientación de la agenda nacional pasa a ser tutelada por los postulados neoliberales, impuesta desde las grandes instituciones financieras internacionales, las empresas transnacionales y las potencias del primer mundo; y viabilizada en el ámbito nacional por las élites locales funcionales al poder hegemónico. De esta forma, se niega la dirección de un proyecto de desarrollo nacional y se reconfigura la economía del país, orientándola abiertamente hacia el mercado, con lo cual se logra favorecer primordialmente al capital financiero, a las fracciones rentistas, importadoras y agro-exportadoras del capital nacional, así como al capital internacional.

En el período comprendido entre las dos últimas décadas del siglo pasado y el primer lustro del actual, empezaron a evidenciarse ciertos efectos de la implantación del modelo neoliberal, tales como la reprimarización productiva del país, la exportación casi exclusiva de bienes primarios; la aperturización y desregulación de la economía nacional; la agudización de los procesos de pauperización social en el país por la desatención del pago de la deuda social y la priorización del pago de la deuda externa; la privatización del Estado y la reducción de su capacidad institucional y funcional, proceso que viabilizó la construcción del Estado mínimo; la extensión de la impunidad, la corrupción, la burocratización y la presencia de grupos de poder en todo el entramado institucional del Estado, con lo cual se extendió el particularismo y el corporativismo en mano de representantes empresariales. Además, paulatinamente se fue acumulando una crisis política que desencadenó en el descalabro político-institucional y, a su vez, en la deslegitimación de la lucha social y el desgaste de los movimientos progresistas, motivado principalmente por el shock de las medidas neoliberales. A estas consecuencias se deben añadir los costos ambientales que la aplicación de este modelo implicó para el Ecuador. (Falconí, 2012: 76-83)

## 1. Desmantelamiento del Estado y caos institucional

La implementación de las propuestas de corte neoliberal incluía la reforma institucional del Estado, que apuntaba hacia el achicamiento de su estructura y al debilitamiento de sus capacidades; ambas acciones justificadas por la panacea liberal: El Estado mínimo, cuyas funciones deben estar abocadas únicamente a la seguridad interna y externa y a la garantía administrativa de los flujos comerciales. En esta línea se operó un debilitamiento sistemático de las facultades esenciales del Estado: se limitaron la rectoría, la planificación, la regulación y el control estatal, dejando el “espacio libre” para que opere la agenda de las instituciones multilaterales y las prescripciones de las “cartas de intención”. Al respecto, cabe tomar en cuenta lo siguiente:

La reestructura neoliberal del capitalismo condujo a que el Estado abandonara aquella función y ese propósito (productor-proveedor directo de determinados bienes y servicios), pero no significa que haya dejado de ser un “agente económico”: el Estado en el neoliberalismo es un activo agente económico también para la “redistribución del ingreso” sólo que transfiriéndolo de los de menor ingreso a los de mayor ingreso, utilizando para ello instrumentos impositivos, mediante precios y tarifas, en la asignación del gasto público, con intervenciones de promoción y financiamiento directos al capital, y con mecanismos económicos y extraeconómicos de disciplinamiento y despojo a los trabajadores. La reestructura neoliberal del capitalismo implica la “privatización” del Estado pues convierte al interés minoritario del capital en interés general (“público”) (Stolowicz, 2010: 295).

Este debilitamiento de las facultades estatales generó deficiencias estructurales en las entidades del Estado principalmente de la Función Ejecutiva las cuales se evidenciaban en su gestión cotidiana. Por tanto, en un contexto de demandas sociales crecientes, originados por los avatares que provocaba la aplicación del recetario neoliberal, se conformó el escenario propicio para que el Estado creará de manera arbitraria y coyuntural entidades para-ministeriales y autónomas para apagar los “incendios sociales” que se gestaban al interior de la sociedad, generando duplicidad de funciones con las carteras ministeriales y deficiencias en la coordinación con las entidades estatales, a partir de una lógica que respondía a prácticas clientelares y oportunistas por sobre criterios programáticos. Era más fácil y sencillo crear institucionalidad que reforzar la ya existente. Los programas de atención social son un claro ejemplo de aquella época. (Senplades, 2009b: 8-9)

Las bajas capacidades de coordinación incidieron, con más o menos intensidad, en la creación y proliferación coyuntural y arbitraria de al menos 18 clases de entidades públicas y de una extensa institucionalidad (119 consejos, comisiones, fondos, institutos y otros, además de 16 organismos de desarrollo regional) independiente o poco cercana a los ministerios y a la presidencia de la República, con amplio margen de discrecionalidad y un uso ambiguo del concepto de autonomía (38 entidades autónomas). La creación coyuntural de tal conjunto de entidades así como su estatus de autonomía debilitaron por largo tiempo las capacidades rectoras, sobre todo de los ministerios, en relación a la política pública (Senplades, 2009b: 8).

Adicionalmente, con el advenimiento del neoliberalismo, se apuntaló una fracción burguesa rentista, ligada al capital financiero importador y a los negocios primario-exportadores, en detrimento de aquel grupo burgués, vinculado con el sector industrial, que había sido hegemónico en la fase precedente (Dávalos, 2010: 81-82). Esta nueva fracción que ahora dominaba los procesos económicos y políticos, de la mano de entidades internacionales multilaterales y en complicidad con el Estado “cooptado” por estos mismos grupos de presión, coparon, además de las instancias ministeriales, espacios públicos de composición corporativa, en los que incidían en la generación de política pública en beneficio de sus intereses particulares. Un ejemplo de ello se encuentra en la extensión de la presencia de cámaras y gremios empresariales en los espacios de decisión pública, por sobre la participación de representantes de la sociedad civil y los trabajadores (Senplades, 2009b: 9). Además, se impulsó la generación de un marco legal que responda a los principios de estabilización y ajuste estructural, principalmente bajo la égida del FMI, beneficiando a grupos de poder nacional e internacional. En esta línea y como un claro ejemplo se pueden tomar en cuenta a las leyes TROLE<sup>36</sup>.

Una de las estrategias en este período fue la de operar fondos por fuera del Presupuesto General del Estado y extender la entrega de pre asignaciones presupuestarias, con lo cual se restringió la capacidad de planificación presupuestaria al Estado, se disminuyó la flexibilidad fiscal, y se fortalecieron económicamente los grupos de poder que copaban los puestos estatales o estaban ligados de alguna manera a ellos. (Senplades, 2009b: 8)

Ligado a la estrategia anterior, cabe mencionar que la fragilidad del sistema financiero ecuatoriano, producto de nuestra articulación subordinada al capitalismo mundial, se agudizó por la autonomía de los entes de control, la falta de regulación estatal (por su pérdida de capacidades funcionales) y su colusión con las élites empresariales tanto de procedencia nacional como internacional. El manejo irresponsable del sistema económico y financiero nacional desencadenó una profunda crisis, que se evidenció de manera clara con el feriado bancario ocurrido en marzo de 1999, y la cual culminó con la crisis de nuestra moneda nacional y la brusca imposición de la dolarización como sistema monetario en enero del 2000 (Senplades, 2009b: 8).

Por otro lado, para la gestión territorial se impulsó la descentralización como otra de las grandes estrategias en la época neoliberal, la cual estaba destinada a beneficiar a los gobiernos locales con las mejores capacidades institucionales y organizacionales, para administrar y lucrar de las competencias que mejores y más rentables beneficios económicos generaban, reforzar a los grupos de poder

<sup>36</sup> Se hace referencia a la Ley para la Transformación Económica del Ecuador (TROLE 1) emitida en marzo del 2000 y la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana (TROLE 2) emitida en septiembre del mismo año. Estas leyes fueron expedidas durante la Presidencia del Dr. Gustavo Noboa Bejarano. Ambas leyes profundizaron el modelo privatizador en el país, la transferencia de recursos a los grupos de poder y la conculcación de la participación ciudadana.

locales, debilitar la acción estatal en los territorios, pretender autonomías fragmentadoras de la unidad nacional, facilitar la privatización de lo público y extender redes clientelares (Senplades, 2009a: 313-314). En esta línea, dentro de los territorios y de la mano de los gobiernos locales, se establecieron regímenes excepcionales y autárquicos funcionales a intereses privados y corporativos que no rendían cuentas al Estado Central y extendían la corrupción (Senplades, 2009b: 9). Un ejemplo de ello fue la Comisión de Tránsito del Guayas.

Además de la descentralización como estrategia neoliberal para intervenir en los territorios y debilitar las capacidades de acción estatal, desde el Gobierno central se reforzó la acción de los organismos de desarrollo regional (ODRs), ligados a la inversión e intervención de organismos internacionales, que profundizaron la inequidad territorial y duplicaron funciones con los ministerios y los gobiernos locales (Senplades, 2009a: 312).

Otra medida implementada desde la lógica neoliberal fue la privatización de lo público, que se basó en la venta de los bienes del Estado, el incremento de la desinversión estatal en empresas públicas, servicios y bienes públicos, factores que facilitaban la compra de activos y pasivos estatales para su posterior privatización. Se relegó lo público por detrás de lo privado y se generó un imaginario social de precariedad e ineficiencia del sector público. El Estado operaba con tecnología y sistemas de información obsoletos que le impedían lograr una gestión pública eficiente y transparente (Senplades, 2009a: 318-320).

Como conclusión podría mencionarse que la gestión y la institucionalidad, que caracterizaron a la época neoliberal, provocaron un feroz desmantelamiento del Estado e atrofiaron su rol y su capacidad de acción, mediante la construcción del Estado mínimo. Al revisar la estructura institucional de la función ejecutiva, que se configuró en las dos últimas décadas, se constata la incoherencia y la debilidad en la coordinación de sus intervenciones públicas. «El carácter rígidamente sectorial de la mayoría de sus ministerios y secretarías, el recorte de las capacidades estatales de planificación, así como la nula institucionalización de espacios diseñados para la deliberación y la articulación entre las instancias claves de la función ejecutiva aceleraron la fragmentación y la segmentación de la agenda pública» (Senplades, 2009b: 8).

De lo expuesto, se pueden resaltar las siguientes debilidades existentes en las entidades de la Función Ejecutiva, antes del año 2008:

- Ministerios con débil rectoría sobre las políticas públicas;
- Alta corporativización de la institucionalidad estatal;
- Condición ambigua de las entidades estatales respecto a su carácter público o privado;
- Excesivo número de instituciones públicas con amplio margen de discrecionalidad y autonomía;
- Proliferación de diversos tipos de instituciones públicas de manera arbitraria y coyuntural;

- Duplicidad de funciones;
- Escasa capacidad estatal de regulación y control, en especial, en sectores estratégicos;
- Frágiles capacidades de coordinación de la acción estatal.

Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, se obtiene:

- Desregularización: el mejor regulador es el mercado;
- Liberalización del mercado de capitales;
- Corporativización: captura regulatoria;
- Imposibilidad de dirigir y gestionar la política pública: debilitamiento del Estado.

## 2. Hacia la recuperación del Estado

*Democratizar el Estado significa recuperarlo para la ciudadanía*  
(Senplades, 2011: 13)

Bajo la premisa de la recuperación del Estado, y con una profunda convicción de cambio, el gobierno de la revolución ciudadana ha impulsado, desde el 2007, un proyecto político-económico alternativo que parte del proceso de reforma democrática. Al respecto, cabe recordar que «no hay cambio en el modelo de desarrollo si no se transforman, a la vez, las bases institucionales y los principios de acción del Estado. Este debe ser comprendido como una dinámica de acción colectiva que provee uno de los principales recursos de acción pública con que cuenta la nación, para encaminar las decisiones estratégicas que le permitirán acercarse a las metas de desarrollo que ella pueda fijarse en el marco de procesos democráticos de auto-determinación política» (Senplades, 2011: 31-32).

El punto de partida de la recuperación del Estado surge del planteamiento inicial de Alianza País, plasmado en el Plan de Gobierno 2007 – 2011, el cual parte del imaginario social de cambio extendido en la sociedad, fruto de los estragos creados por la arremetida del modelo neoliberal en la sociedad ecuatoriana. De esta forma, Alianza País cristalizó ese imaginario, y generó una visión de desarrollo acorde a su propuesta política. «Proponemos una Revolución ciudadana para hacer cambios radicales... Con la participación ciudadana del campo y las urbes haremos un gran acuerdo nacional para construir oportunidades para todos y todas, donde prime el interés común sobre el particular, y donde los ciudadanos y ciudadanas tengan garantizados sus derechos a una buena vida... a una sociedad equitativa y solidaria, donde la honradez y las manos limpias sean la base de la nueva democracia» (PAIS, 2006: 4).

La propuesta inicial del movimiento PAIS arrancó con el reconocimiento de la necesidad de cambios radicales en las estructuras del país, cambios que solo pueden operar, a través de una revolución democrática que construya, mediante una democracia radicalmente participativa-representativa, deliberativa, consensual, un Estado de derechos y justicia

democrático, que edifique valores como la democracia, la solidaridad, la justicia, la ética, la equidad, que garantice la seguridad y la justicia con instituciones adecuadas, independientes, y despartidizadas, eficientes, eficaces y descentralizadas (PAIS, 2006: 5-6).

Esta revolución debía incorporar a toda la población, incorporarla en la toma de decisiones, que incluye el reconocimiento de que Ecuador es un país de distintos y diversos (Interculturalidad); reconocimiento que, al mismo tiempo, revalorice nuestra historia, la de los pueblos originarios; que asiente el respeto y el valor del otro, así como de los derechos humanos para todos y todas; emprender así procesos de ciudadanía constantes que involucren a toda la población (PAIS, 2006: 4-6).

Fortalecer además los espacios políticos, democráticos y de participación ciudadana, lo que implica la democratización tanto de los partidos políticos, como de las demás organizaciones sociales y políticas; emprender una reforma política que pase por el Estado y todas sus funciones, para que dentro de ellas se condensen y solucionen los conflictos sociales. Un Ecuador pacífico, sin violencia, donde el orden democrático supedita a las Fuerzas Armadas. (PAIS, 2006: 6-7)

Emprender, además, una democratización de los medios de comunicación, que sean objetivos e independientes, potenciar una recuperación de los sistemas de rehabilitación social (cárceles), promover la inserción laboral de jóvenes, ancianos, presos, personas con capacidades especiales, principalmente. Proceso que pasa por la elevación del nivel de bienestar de la población (acceso a sus necesidades mínimas básicas), dentro de las que se encuentran el acceso a la salud, educación, vivienda, buena alimentación, seguridad social, actividades artísticas y deportivas, mediante un desarrollo equilibrado y de vinculación sectorial de todas las regiones del país, que desarrolle por igual campo y ciudad, agricultura e industria, exportaciones con el resto de la economía, para lo cual es indispensable un reordenamiento territorial democrático, que supera la burocratización y la centralización de la gestión pública, para de esta forma generar riqueza ligada a procesos redistributivos, y sostenibles en el largo plazo. (PAIS, 2006: 7-8)

Fortalecer al Estado frente al mercado, para regularlo en función de las necesidades sociales, y lograr que posicione al ser humano en primer lugar, que ligue los intereses del productor y el consumidor, de la oferta y la demanda. Con ello poder generar un país competitivo, que no arriesgue lo social ni lo ambiental; un país que conviva en armonía con la naturaleza, donde no sea posible su mercantilización depredadora. Que potencie su diversidad biológica, ecológica y cultural. Que se asiente en soberanías alimentaria, cultural, energética, monetaria, enmarcada en relaciones internacionales de cooperación y respeto, que tenga una perspectiva de soberanía Latinoamericana. (PAIS, 2006: 7-9)

Son estos lineamientos programáticos los que orientaron la construcción de una base sólida, sobre la cual opere la recuperación del

Estado y su democratización. Esta base encontramos en la Constitución de la República del 2008, la cual marcó formalmente el final de la era neoliberal y sus políticas en el país, al cristalizar los lineamientos del nuevo pacto social –descrito en párrafos anteriores– y establecer nuevos principios y garantías, en relación con los derechos de la población y de la naturaleza; un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural, plurinacional y territorializado (desconcentrado y descentralizado); un sistema económico social y solidario que reconozca al ser humano como sujeto y fin; la promoción de una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza, con el propósito de garantizar la producción y la reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir; sentando además las bases para la recuperación de lo público y la reconstitución del Estado, apuntalando el régimen de desarrollo y fortaleciendo la participación ciudadana.

Un claro logro de la Constitución de la República del 2008 es la nueva organización del poder basada en cinco funciones: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, con lo cual se superó la clásica separación de los tres poderes del Estado, modelo caduco para las necesidades del Ecuador que se quiere construir. Además, se promovió la recuperación de las capacidades estatales y la autoridad pública (Art. 141, 154, 313, 314, 344, 347, 361, 375, 378, 389, 392, 405). Así como se establece que la planificación del desarrollo nacional es uno de los deberes prioritarios del Estado (Art. 3 numeral 5), y que ésta será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente, propiciando la equidad social y territorial y promoviendo la concertación (Art. 275<sup>37</sup>). El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución (Art. 275). En este marco, las políticas, programas y proyectos públicos; la inversión pública y la ejecución presupuestaria del Estado; y la gestión de las diferentes Funciones del Estado y niveles de gobierno, se articularán a través del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento de Planificación Nacional que delinea la estrategia de desarrollo del país (Art. 280<sup>38</sup>).

<sup>37</sup> Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir, del *sumak kawsay*.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El Buen Vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza. (Constitución 2008)

<sup>38</sup> Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. (Constitución 2008)

Además, la Constitución de la República establece un nuevo rol para el Estado, diferente a aquel que operó durante «la larga noche neoliberal», al otorgarle la responsabilidad «de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley...» y, además, determinar que «...el Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación» (Art. 314).

Para esto, las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución (Art. 226). Esto, en tanto que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige entre otros principios por los de eficacia, eficiencia, desconcentración, coordinación, planificación, transparencia y evaluación (Art. 227).

Adicionalmente la Carta Magna en su Art. 315, señala que «El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas. Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado. La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos».

Para esto el Artículo 313<sup>39</sup> de la Constitución establece que «el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y

<sup>39</sup> Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley. (Constitución 2008)

gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia».

A modo de conclusión podríamos afirmar que, la evolución de la Reforma Democrática del Estado se inicia con la puesta en marcha de las normativas vigentes establecidas en la Constitución de la República del Ecuador de 2008, convirtiéndose en el primer insumo de la estrategia de transformación del Estado. Es así que a partir de los lineamientos constitucionales, el Estado recupera las principales capacidades de acción estatal (rectoría, planificación, regulación y control). Por consiguiente, el cambio de paradigma de la nueva Constitución ha logrado promover la recuperación y fortalecimiento de un nuevo Estado soberano para la ciudadanía; la construcción de un régimen de desarrollo para la igualdad y el Buen Vivir en armonía entre la sociedad, la naturaleza y la economía; la constitución de un Estado de derechos y justicia; la organización del poder en cinco funciones estatales: ejecutiva, legislativa, judicial, electoral, y de transparencia y control social; la democratización y recuperación del sistema político y la nueva organización territorial para la descentralización y las autonomías. (Senplades, 2009b: 12)

### **3. Principios de la Reforma Democrática del Estado**

A partir de la Constitución del 2008, el Gobierno de la Revolución Ciudadana emprendió una profunda reforma democrática del aparato estatal orientada a la recuperación de las principales capacidades de acción del Estado (la rectoría, planificación, la regulación, el control); la racionalización y el ordenamiento de las entidades de la Función Ejecutiva; el fortalecimiento de la institucionalidad ministerial; la reorganización de las funciones y facultades de cada entidad; la gestión desconcentrada y descentralizada de dichas funciones; la construcción del Estado plurinacional; el fortalecimiento de la participación ciudadana y la consecución de un ejercicio eficaz y eficiente del Estado (Senplades, 2011: 13-15).

Además de los lineamientos programáticos planteados en el Plan de Gobierno del Movimiento País para el período anterior y la Constitución de 2008, el proceso de Reforma Democrática del Estado, que abarca temas institucionales y funcionales, está amparado programáticamente en el objetivo 12 del Plan Nacional para el Buen Vivir, el mismo que busca construir un Estado democrático para el Buen Vivir, y cuyas políticas se mencionan a continuación:

1. Construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir (viabilizando políticas interculturales y de fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos del Ecuador para el pleno ejercicio de sus derechos);
2. Consolidar la nueva organización y rediseño institucional del Estado que recupere las capacidades estatales de rectoría,

planificación, regulación, control, investigación y participación (que desprivaticen al Estado y permitan que éste represente efectivamente el interés público);

3. Consolidar el modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de descentralización y desconcentración, y que promueva el desarrollo territorial equilibrado (impulsando la participación social y ciudadana en todos los niveles de gobierno);
4. Fomentar un servicio público eficiente y competente;
5. Promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación (considerando que un Estado democrático necesariamente tiene que ser cercano a la ciudadanía, reconociendo su diversidad territorial y cultural);
6. Mejorar la gestión de las empresas públicas y fortalecer los mecanismos de regulación;
7. Impulsar la planificación descentralizada y participativa, con enfoque de derechos (Senplades, 2009a: 310-324).

En este marco, «el proceso de transformación estatal ha concebido al Estado como la articulación entre centros de poder y redes de acción (Estado-red). En términos metodológicos, y de cara al proceso específico de transformación institucional de la función Ejecutiva, ello ha implicado determinar los puntos centrales y estratégicos de la gestión del Ejecutivo y delinear los ámbitos en los que se requiere de acción pública concertada e intersectorial» (Senplades, 2011: 17). Para desarrollar el marco constitucional y programático, el Gobierno Nacional ha impulsado la reestructuración de la Función Ejecutiva como un proceso necesario y urgente, respondiendo a principios democráticos y funcionales.

### Principios:

- **Diferenciación funcional:** Diferenciar las funciones es un principio operativo básico para mantener la coherencia, la coordinación y la complementariedad entre las acciones de las entidades del Ejecutivo, así como reproducirlas tanto a nivel central como a nivel territorial.
- **Racionalización:** Racionalizar la estructura del Estado es un principio funcional que da paso a la óptima organización de las estructuras institucionales del Estado, adecuadas a las necesidades sociales y programáticas que requiere la ciudadanía ecuatoriana.
- **Transparencia:** Una gestión transparente es un principio básico de la administración pública, que se operativiza mediante el despliegue de la información pública y la rendición de cuentas a la ciudadanía.
- **Equidad territorial:** La presencia equitativa en el territorio es un principio orientador constituido para generar capacidades,

potencialidades y sinergias entre los diversos ámbitos locales, que son complejas construcciones políticas, sociales y económicas atravesadas por formas concretas de acumulación y distribución de la riqueza social.

- **Participación e inclusión:** La participación e inclusión de la ciudadanía es un principio fundamental orientador de la planificación nacional descentralizada y participativa, que toma como eje primordial las demandas sociales e históricas de los ciudadanos y ciudadanas, en el marco del Estado plurinacional y diverso que constituye el Ecuador.
- **Profesionalización y meritocracia:** Mejorar la calidad del servicio público es un principio que garantiza una gestión eficiente, eficaz, con calidad y calidez hacia la ciudadanía que, a su vez, garantiza el logro de los retos programáticos que demanda el país. Esto mediante la capacitación y profesionalización constante de los servidores públicos.
- **Eficiencia y eficacia:** Realizar una gestión eficiente y eficaz permite garantizar que la administración y la gestión pública estarán enfocada en la promoción de derechos, en coherencia con el espíritu de las disposiciones constitucionales. (Senplades, 2011: 17-38)

#### **4. Mecanismos para la Reforma Democrática el Estado**

Estos principios orientadores de la reforma democrática del Estado pusieron en marcha la propuesta de rediseño institucional de la Función Ejecutiva, cuyo ejercicio implicó el diseño de mecanismos, herramientas y procesos adecuados que permitieran operar el cambio institucional en base a los principios y los objetivos del proceso de democratización estatal.

Además, para operar dicho cambio, se tornó indispensable levantar un análisis exhaustivo de cada una de las instituciones que conformaban el Estado, sea cual fuere su carácter y su función. Será en torno a este universo de instituciones que se efectivizará las reformas estatales de este Gobierno en base a los mecanismos que se mencionan a continuación.

##### **4.1. Diferenciación funcional.**

El primer gran momento de la reforma democrática del Estado fue el de la definición de las funciones que debe realizar y el de esclarecer cómo se corresponden dichas funciones, unas con otras, para garantizar una gestión pública ordenada, eficaz e inteligente, evitando duplicaciones y superposiciones (Senplades, 2009b: 15).

De esta manera «para una adecuada identificación tanto de las instituciones como de sus funciones y facultades... [instrumentales]...se desarrolló una matriz de diferenciación funcional que

establece los diferentes roles que deben cumplir las entidades de la función ejecutiva y cómo éstos entran en relación con otras entidades, conformando un sistema de administración y de gestión que, lejos de duplicarse y contraponerse, se complemente y articule ordenadamente» (Senplades, 2009b: 16). Así, la diferenciación que se realiza es competencial de tal manera que cada entidad de la Función Ejecutiva tiene marcado y diferenciado su rol, evitando la duplicidad de funciones y por ende el uso de recursos y gastos innecesario.

#### 4.2. Glosario de términos (entidades y funciones)

Para establecer una clara y efectiva diferenciación funcional, se hizo necesaria la consolidación de un glosario de términos que definiera los conceptos, alcances, límites y la razón de ser:

- De cada una de las entidades públicas pertenecientes a la Función Ejecutiva;
- De las funciones que cada una de ellas debe desempeñar;
- De las diferentes facultades que pueden gestionarse; y,
- De los espacios de deliberación, diálogo y consulta que existen y pueden existir para el diseño y la implementación de la política pública.

Con este insumo se efectuó una clara diferenciación funcional de las entidades de la Función Ejecutiva, atendiendo a las competencias que cada una de ellas llevaría a cargo, y desde la que se desprenden determinadas facultades y atribuciones. Es en base a esta diferenciación que se rediseñó tanto la estructura orgánico-funcional del ejecutivo como del conjunto de Ministerios y demás carteras de Estado (Senplades, 2009b: 15-17).

#### 4.3. Mecanismos de coordinación

La dispersión funcional que caracterizaba a la gestión pública previa al Gobierno de la revolución ciudadana, daba cuenta de una grave falta de coordinación, ya sea por la duplicidad de funciones, por la pérdida de capacidades o por la presencia de entidades autónomas. Para resolver este problema e instrumentar la política pública de manera racional, coherente y articulada a las grandes temáticas sociales, que busca salvaguardar el Gobierno Nacional, así como para facilitar el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, se crearon sectores de coordinación para el tratamiento integral de las políticas públicas en la figura de los *Ministerios Coordinadores* y los *Consejos sectoriales de Política*. Dentro de este esquema se reorganizaron a las instituciones existentes en la estructura del Estado Ecuatoriano (Senplades, 2009b: 18).

#### 4.4. Reforma de las estructuras funcionales del Ejecutivo

Tanto la estructura orgánica del Estado, como la estructura interna de cada entidad heredada de los gobiernos anteriores, develaba «una organización desordenada, caótica y de jerarquía discrecional, similar a la que existía en el ejecutivo en su conjunto». Estas «estructuras sectoriales dispersas, poco funcionales y caducas» en muchos casos reflejaban las diferentes capacidades y la discrecionalidad con la que cada una de ellas fue creada (Senplades, 2009b: 20). A partir de esta realidad, se buscaron mecanismos que permitieran resolver esta problemática institucional que aquejaba a las entidades estatales.

Por un lado se perfiló la *homologación de estructuras* orgánico-funcionales internas de las entidades del Ejecutivo, proceso que buscaba alcanzar «una Función Ejecutiva coherente, estructurada, coordinada, efectiva y eficiente», que distribuya responsabilidades, corrija disfuncionalidades y resuelva los retos normativos y sociales asignados a cada una de las entidades del Estado. (Senplades, 2011: 18)

Para una adecuada división funcional de las competencias y la gestión que debían cumplir las entidades del Estado en función de la normativa legal, se implementa la *matriz de competencias*, la misma que determina el ámbito y el nivel de acción de cada una de las entidades, y los bienes y servicios a ser prestados por cada uno de ellos, tendiendo a la complementariedad de la gestión del sector público. (Senplades, 2011: 18)

Para una adecuada gestión de las competencias correspondientes a cada una de las entidades, y una efectiva prestación de servicios a la ciudadanía se implementaron *modelos de gestión*, que buscaban establecer tanto la mejor estrategia para la prestación del servicio, como su nivel de prestación; las estructuras funcionales desde la que se operará la prestación, y los servicios por nivel de cada una de las entidades.

Finalmente, se emprendió la homologación y estandarización de las escalas salariales de los/las servidores públicos. (Senplades, 2011: 18)

#### 4.5. Rediseño de la organización territorial.

Cabe mencionar en este punto que la reforma democrática del Estado involucra, a la par del rediseño institucional de las entidades del nivel central, el rediseño de la organización territorial y de las instituciones que operan desde lo local. Al respecto, el Gobierno dirige la estrategia del Estado en el territorio, mediante los procesos de desconcentración y descentralización, que serán explicados más adelante. «El diseño de una nueva organización de la gestión pública en el territorio implica clarificar las competencias, facultades y atribuciones en la administración pública central y en los distintos niveles de gobierno, estableciendo previamente las fuentes de recursos necesarios para el

cabal cumplimiento de dichas responsabilidades e identificando los espacios de articulación de la implementación de la política pública desde las diferentes esferas» (Senplades, 2009b: 24)

Por tanto, repensar el territorio implica modificar la gestión del Estado y la distribución espacial/territorial del poder, redistribuyéndolo y ampliando la participación de actores en los procesos de toma de decisiones, aproximando el Estado, sus productos y servicios a la ciudadanía, a través de los procesos de desconcentración y descentralización. Los desafíos a los que el Estado se veía abocado eran:

- Eliminación de la superposición de funciones en el territorio;
- Articulación entre las instancias centrales y locales;
- Construcción de unidades territoriales con mayores capacidades de integración;
- Vinculación de los objetivos nacionales y locales;
- Racionalización de recursos fiscales y su distribución territorial. (Senplades, 2009b: 24)

A continuación, se explican brevemente estos dos procesos.

#### 4.5.1. Desconcentración

La desconcentración es el traslado de ciertas y determinadas facultades y atribuciones desde el nivel central hacia los otros niveles jerárquicamente dependientes, siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento... cuya finalidad es contribuir a la garantía de los derechos ciudadanos, a través de la prestación de servicios públicos con eficiencia, calidad y calidez» (Senplades, 2013: 4). Para fomentar la equidad territorial, garantizar una presencia equilibrada de instituciones públicas y conformar un Estado policéntrico, el Gobierno Nacional impulsa, por un lado, la desconcentración del Ejecutivo en el territorio. Este proceso busca resolver «el caos de administración territorial provocado por la poca presencia o incidencia de las entidades de la función ejecutiva a nivel local a lo largo de los últimos años (Senplades, 2011: 19).

Este proceso se respalda, principalmente, en la Constitución de la República (Título I y V) y en el Plan Nacional para el Buen Vivir (Estrategia Nacional Territorial). A partir de este marco, el Gobierno Nacional ha trabajado:

1. El diseño y la definición de estructuras desconcentradas de las entidades que conforman el Ejecutivo, de acuerdo con sus competencias y obedeciendo a una tipología para la desconcentración, que busca aterrizar la política pública de las diferentes entidades en el territorio, a través de la presencia institucional en el mismo, tomando en cuenta el marco constitucional y legal, así como las capacidades de cada uno de los niveles de gobierno. La tipología que se estableció es la siguiente:
 

«**Tipología Uno: Privativa.-** Son privativas aquellas carteras de Estado, cuyas competencias, productos y servicios, de acuerdo

con su naturaleza estratégica y de alcance nacional, no son susceptibles de ser descentralizadas a otros niveles de gobierno.

**Tipología Dos: Alta desconcentración, baja descentralización.-**

Esta tipología corresponde a aquellas carteras de Estado, que por la naturaleza de sus competencias y por los productos y servicios que prestan a la ciudadanía, requieren un alto nivel de desconcentración, para la adecuada articulación y prestación de servicios en los niveles territoriales desconcentrados más desagregados.

**Tipología Tres: Alta descentralización, baja desconcentración.-**

Son de alta descentralización y baja desconcentración aquellas carteras de Estado, cuyas competencias se enmarcan en sectores en los que de acuerdo con la Constitución y la ley, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados la prestación de ciertos y determinados productos y servicios.

**Tipología Cuatro: Sectores estratégicos.-**

A esta tipología corresponden las carteras de Estado de sectores estratégicos, que intervienen en sectores de decisiva influencia económica, social, política y ambiental. Por tanto, el Estado en su conjunto se reserva todas sus competencias y facultades; en este sentido la delegación de actividades a la iniciativa privada es excepcional de acuerdo con la ley» (Senplades, 2013: 7).

2. En la elaboración de la propuesta de la *distribución del Ejecutivo en el territorio* (DET), comprendida como el número y la ubicación de las sedes desconcentradas de las entidades del Ejecutivo. Esta propuesta «busca la consolidación de una estructura sectorial ágil e inteligente a nivel desconcentrado, que permita niveles de coordinación interinstitucional e intersectorial y que a la vez fortalezca las potencialidades locales, sin que esto implique un crecimiento excesivo del aparato estatal, promoviendo sinergias territoriales y generando equidad territorial» (Senplades, 2011: 24);
3. La conformación de zonas de planificación<sup>40</sup> (el decreto Ejecutivo No. 878 del 18 enero del 2008 establece la creación de 7 regiones administrativas de planificación, el cual fue reformado con el Decreto Ejecutivo No. 357 cambiando la denominación de regiones a zonas de planificación y añadiendo 2 zonas a los 7 existentes, conformando un total de 9 zonas de planificación);
4. La conformación de distritos<sup>41</sup> y circuitos<sup>42</sup> administrativos para la prestación directa de servicios públicos a la ciudadanía, por parte de las entidades y organismos que conforman la Función

<sup>40</sup> Zonas de Planificación: Zona 1 (Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbios), Zona 2 (Pichincha excepto el cantón Quito, Napo y Orellana), Zona 3 (Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza), Zona 4 (Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas), Zona 5 (Santa Elena, Guayas excepto los cantones de Guayaquil, Samborondón y Durán; Bolívar, los Ríos y Galápagos), Zona 6 (Cañar, Azuay y Morona Santiago), Zona 7 (El Oro, Loja y Zamora Chinchipe), Zona 8 (Cantones de Guayaquil, Samborondón y Durán), Zona 9 (Distrito metropolitano de Quito) (Senplades, 2012: 7).

<sup>41</sup> Coincide con el cantón o unión de cantones. Se han conformado 140 distritos en el país. Cada distrito tiene un aproximado de 90.000 habitantes (Senplades, 2012: 9).

<sup>42</sup> Corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias. Existen 1134 circuitos en el país. Cada circuito tiene un aproximado de 11.000 habitantes (Senplades, 2012: 9)

Ejecutiva, de acuerdo con el nivel de desconcentración establecido en su respectiva matriz de competencia, modelo de gestión y estatuto orgánico por procesos (Acuerdo Ministerial de Senplades Nro. 557 de 16 de febrero del 2012). Esta conformación se elaboró tomando en cuenta la división política del territorio, la densidad poblacional y la accesibilidad a servicios (Senplades, 2011: 26);

5. Para la coordinación en el territorio se crearon espacios de coordinación en la figura de *Gabinetes zonales* y *Gabinetes provinciales*, y *equipos políticos territoriales* como espacios de coordinación política. Estos espacios en su conjunto facilitan la planificación, la evaluación, el seguimiento y monitoreo del despliegue de la estrategia en el territorio, facilitan la rendición de cuentas al Ejecutivo, y articulan la gestión de los distintos niveles de gobierno. (Senplades, 2011: 26);
6. Finalmente, se estableció la *relocalización*, entendida como el traslado de la oficina matriz de una institución pública fuera de la capital del país, como otro de los procesos que garantiza una efectiva desconcentración y presencia equilibrada de instituciones en el país. Este mecanismo contempla la *relocalización total*, en el caso de que se transfiera la totalidad de la institución, o la *relocalización parcial*, en el caso de que se transfiera una subsecretaría/Viceministerio, más no la totalidad de la institución. (Senplades, 2011: 27)

Es en base a estas líneas complementarias del proceso de desconcentración que se impulsa la distribución equilibrada del Ejecutivo en el territorio. «Es así como se está consolidando un nuevo modelo de Estado, efectivamente desconcentrado, y con altos niveles de coordinación, con una clara y renovada redefinición de roles, estructuras y distribución territorial. Es un Estado pensado para garantizar los derechos de las y los ecuatorianos a través de una prestación eficiente y cálida de los servicios públicos» (Senplades, 2011: 27).

#### 4.5.2. Descentralización

La descentralización comprende la transferencia de competencias, atribuciones, funciones, responsabilidades y recursos desde los órganos de la Administración Central, a favor de entidades de Derecho Público de la Administración Pública Institucional o de los Gobiernos Autónomos Descentralizados» (Senplades, 2009b: 36). El proceso de descentralización que dirige el Gobierno responde al objetivo establecido en la Constitución de 2008, «el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio» (Art 3, numeral 6). Esto a partir de la «recuperación del rol del Estado en sus distintos niveles territoriales y en su responsabilidad en el ejercicio de las competencias de frente a la ciudadanía (Senplades, 2011: 28).

Para operativizar este proceso se crea por Constitución el Sistema Nacional de Competencias (Art. 239) y el Consejo Nacional de Competencias<sup>43</sup>, para la administración y transferencia de las competencias

<sup>43</sup> El Consejo Nacional de Competencias es un organismo técnico integrado por un representante de cada nivel de gobierno. El Consejo regula la transferencia obligatoria y progresiva de competencias, y resuelve los conflictos relacionados con el ejercicio de las mismas. De esta manera se asegura una efectiva descentralización al crearse una institucionalidad específica para la transferencia de competencias. La descentralización pasa a ser parte de un programa más amplio, que articula la reestructuración económica con procesos de democratización que generen desarrollo y crecimiento con equidad. (Larrea, 2012: 113).

que por mandato constitucional se deben descentralizar, así como de los recursos correspondientes; además de resolver en la sede administrativa los posibles conflictos que se puedan generar entre niveles de gobierno. De esta manera, se pasó de un modelo de descentralización voluntario y desarticulado a uno obligatorio, ordenado y progresivo.

A más de la creación del CNC, se establecen constitucionalmente otros mecanismos para la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Tenemos en este caso la figura de gabinetes territoriales y «la articulación entre los Gobiernos Provinciales, Municipales y Parroquiales, a través de la participación de las autoridades municipales y parroquiales, como Consejeros Provinciales» (Senplades, 2011: 29). Además, la nueva Carta Magna establece que los GAD podrán participar de las rentas del Estado por la explotación de recursos no renovables en su territorio (Art. 274).

En esta línea, la Asamblea Nacional, cumpliendo el mandato constitucional, aprueba el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010. Este cuerpo normativo desarrolla la organización territorial y el sistema de competencias establecidos en la Constitución, y en lo fundamental elimina la dispersión normativa existente alrededor de la materia, reafirma la autonomía de los niveles de gobierno, regula el sistema de competencias y su institucionalidad, fija los mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial y establece los principios básicos que deben observar los gobiernos autónomos descentralizados en el ejercicio de su autoridad y de sus potestades. (Senplades, 2011: 29-30)

Para finalizar, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 26, numeral 12, establece que la Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) tiene como atribución coordinar con el sector público los procesos de descentralización del Estado, en función de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo; disposición que faculta a la Senplades para generar las condiciones técnicas y políticas necesarias para llevar adelante el proceso de descentralización de conformidad con el Plan Nacional de Descentralización expedido por el Consejo Nacional de Competencias.

## **5. Reforma Democrática del Estado: Logros del período 2007 - 2012**

En base a este arduo proceso de planificación y elaboración de herramientas, procedimientos e insumos técnicos, el Gobierno Nacional ha dirigido una auténtica revolución política que ha significado una transformación profunda y democrática del Estado durante estos últimos seis años, al amparo, como ya se mencionó, del proceso constituyente y de un marco programático plasmado en el Objetivo 12 del Plan Nacional para el Buen Vivir, que sentó las bases del proceso. Las políticas desarrolladas en dicho objetivo buscan transformar las

bases institucionales y los principios de acción del Estado, como procesos fundamentales para impulsar un cambio en el régimen de acumulación. Una de las virtudes del Gobierno actual ha sido la profunda preocupación por la reforma democrática del Estado, por ampliar la agenda pública, y su lucha por responder la problemática histórica que aqueja a la sociedad ecuatoriana, a tal punto que podemos afirmar que la transformación del Estado ha sido un claro fundamento político de este proceso revolucionario. En este marco podemos establecer los siguientes avances en base a las políticas establecidas en el PNBV 2009 – 2013.

### **Política 1 - Construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir**

El Estado en el Ecuador, desde sus inicios, se constituyó como uninacional y monocultural, heredero de la modernidad occidental, modelo según el cual «a un Estado corresponde una nación» (Villoro, 2001: 257), reflejo de la teoría política generada en el norte global y que a su vez reprodujo: a) la matriz de dominación colonial asentada en la idea de raza como un factor biológico determinante para acceder a los espacios de toma de decisión<sup>44</sup>; b) el eurocentrismo<sup>45</sup>, y c) las prácticas culturales, éticas y morales de la sociedad capitalista; invisibilizando y excluyendo a la mayoría de la población, y configurando un patrón de poder basado en la dominación colonial, la modernidad europea, y el despliegue mundial de la ley del valor (Amin, 1989: 103-109).

Refundar el Estado, sobre la base del reconocimiento del carácter multisocietal y diverso del territorio ecuatoriano, ha constituido una de los grandes retos del gobierno actual. Para esto, se han tomado medidas para conformar los pilares sobre los que se levanta el nuevo modelo estatal.

Para viabilizar esto, actualmente se cuenta con un marco Constitucional que concibe al Estado bajo un carácter plurinacional e intercultural (Art. 1), recogiendo una de las reivindicaciones históricas más profundas e importantes de nuestros pueblos y nacionalidades. Asimismo, se ha trabajado en la construcción de la Agenda de Igualdad de la Interculturalidad y en la conformación del Consejo Nacional de la Igualdad respectivo. Se han generado políticas públicas que transversalizan el enfoque plurinacional e intercultural, orientadas a superar la exclusión, el racismo y la desigualdad estructural de la que adolecen nuestros pueblos y nacionalidades desde una perspectiva de justicia histórica y social, así como el marco legal que apoya y promueve

<sup>44</sup> Acerca de la dominación racial y el uso de la estructura política para su ejercicio, Cfr. Terrén, Eduardo. (2002). El análisis de la cuestión racial en el desarrollo de la sociología. En Eduardo Terrén eds. (2002). Razas en Conflicto, Barcelona: Anthropos Editorial.

<sup>45</sup> El capitalismo se caracteriza como un modelo occidental que se expande como "prototipo superior de organización social". Esta occidentalización impuesta como receta a todas las sociedades "determina la superioridad europea: libertad de empresa, y el mercado, el laicismo y la democracia electoral pluralista." Cfr. Amin, Samir. (1989). El Eurocentrismo: crítica de una ideología. México: Siglo Veintiuno Editores, pg. 101 - 103.

la creación de circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias (COOTAD). Se ha incorporado a profesionales de los pueblos y nacionalidades en la administración pública y se está elaborando un modelo de prestación de servicios que contemple la generación de servicios públicos diferenciados en el territorio nacional.

## **Política 2 - Consolidar la nueva organización y rediseño institucional del Estado, que recupere las capacidades estatales de rectoría, planificación, regulación, control, investigación y participación**

En comparación con la gestión y la institucionalidad que caracterizó a la época neoliberal, en la cual se debilitó al Estado y atrofió su rol y su capacidad de acción, mediante el desarme de su institucionalidad hasta su mínima expresión, el Gobierno de la Revolución Ciudadana emprendió una profunda y democrática reforma institucional, orientada a la recuperación de las capacidades de acción del Estado, la racionalización del Ejecutivo, el fortalecimiento de la institucionalidad ministerial, así como de sus funciones y facultades, y la promoción de un ejercicio eficaz y eficiente.

En este ámbito la Constitución del 2008 determinó una nueva organización del poder, basada en cinco Funciones del Estado: Función Legislativa, Función Ejecutiva, Función Judicial, Función Electoral y Función de Transparencia y Control Social. A partir de este proceso, se han expedido 152 leyes y 294 decretos ejecutivos que guardan relación con la transformación democrática del Estado. En ellos se han reformado un total de 168 entidades públicas, de las cuales se han eliminado 69, se han transformado 67 y se han creado 32 nuevas entidades, y a la par se han descorporativizado 63 instancias colegiadas de decisión y regulación pública, en las que predominaban intereses de los gremios empresariales por sobre los intereses del Estado y la sociedad civil.

Además, se ha recuperado la capacidad pública de generar políticas (rectoría estatal) de manera planificada, mediante las agendas de política sectorial; se ha restablecido la capacidad de regulación y control de los ministerios sobre la sociedad y sus procesos; se ha recuperado la capacidad de planificación nacional, a través de la Senplades, y la gestión de la administración pública, a través de la SNAP; se han creado ministerios coordinadores como instancias de articulación de la política pública para la gestión articulada, planificada y organizada de 8 sectores de coordinación; se han implementado instancias técnicas especializadas (Agencias de Regulación y Control) para fortalecer el ejercicio de la regulación y del control de la Función Ejecutiva; se ha fortalecido el sistema con 7 agencias de regulación y control y 2 superintendencias nuevas, que hacen parte de la FTCS.

Por otro lado, el Estado cuenta actualmente con 13 institutos públicos de investigación para construir la sociedad del conocimiento, y se han constituido 26 empresas públicas para la gestión estratégica y soberana del Estado sobre la biodiversidad, los recursos

naturales y sectores estratégicos. A su vez, se ha racionalizado esta institucionalidad, a través de la homologación de las estructuras orgánico-funcionales internas de la totalidad de Ministerios, Secretarías Nacionales e Institutos.

En este proceso se ha recuperado también la funcionalidad de las finanzas públicas para facilitar la acción del Estado como legítima expresión de la acción colectiva de la sociedad. Se ha logrado la transversalización de los enfoques de género, intergeneracional, étnico-cultural, discapacidades y movilidad humana en las políticas públicas. Y, finalmente, se han aprobado matrices de competencias y modelos de gestión (instrumentos de planificación institucional) de 78 entidades (Ene-2013) de la Función Ejecutiva, lo cual permite alcanzar un funcionamiento dinámico y eficiente del Estado en su conjunto, evitando la dispersión y las duplicidades funcionales.

Tras el proceso de reforma institucional, la Función Ejecutiva está compuesta actualmente por 136 instituciones: 8 Ministerios Coordinadores, 20 Ministerios Sectoriales, 7 Secretarías Nacionales, 14 institutos de promoción y normalización, 13 institutos de investigación, 5 Consejos de la Igualdad, 25 empresas públicas, 7 Agencias de Regulación y Control, 6 secretarías técnicas, 8 entidades que conforman la banca pública, 3 servicios, 12 entidades que conforman otra institucionalidad (FF.AA., Policía nacional, etc.) y, adicionalmente, cuenta con 49 cuerpos colegiados que operan a través de la figura de comités o consejos como espacios de coordinación para la generación de política intersectorial y su gestión.

### **Política 3 - Consolidar el modelo de gestión estatal articulado, que profundice los procesos de descentralización y desconcentración y que promueva el desarrollo territorial equilibrado**

Es importante identificar al territorio como un sistema complejo y dinámico que se transforma continuamente, en donde se deposita la historia económica, política y social de un país. La distribución del Ejecutivo en el territorio evidencia la correlación de fuerzas políticas, sociales y económicas, las cuales se visibilizan en la organicidad del Estado y en la repartición del poder en el territorio.

La organización territorial que caracterizó al Estado ecuatoriano constituyó y profundizó, a lo largo de su evolución histórica, enclaves de desarrollo que determinaron la inequidad social y la concentración de los ingresos nacionales en tres polos (Quito, Guayaquil y Cuenca). Se favorecía el centralismo y, con él, los intereses oligarcas en torno a estos territorios. Asimismo, en ellos se concentraban los servicios públicos prestados por el Estado; la administración pública y las dependencias de las entidades públicas; la riqueza y las posibilidades de bienestar de la población.

A la par del centralismo administrativo, político, económico y socio-cultural, durante el neoliberalismo se promovió un verdadero

proceso de descentralización discrecional y “a la carta”, que no tomaba en cuenta las necesidades de los territorios, sino los intereses de pequeños caciques locales, con lo cual se profundizaron las redes clientelares entre el gobierno central y los distintos niveles de gobierno.

Para desestructurar el carácter polarizador que ha generado la organización de los territorios en el país, y reordenar la presencia institucional del Estado, el gobierno nacional apostó por la desconcentración y por la descentralización como procesos fundamentales para generar un desarrollo equitativo, igualitario y equilibrado en cada uno de las localidades del territorio nacional. Adicionalmente, ha impulsado una gestión pública innovadora, eficiente y de calidad para articular activamente a la población en todos los niveles de gobierno. En esta línea, se ha generado una estrategia del Estado en el territorio, basada en los procesos de descentralización y desconcentración.

### **Desconcentración**

En torno a la desconcentración, se ha generado un modelo territorial que garantiza la presencia desconcentrada del Ejecutivo en los territorios (organización territorial de las carteras de Estado, sustentada en una distribución ordenada y complementaria de las competencias) y de un marco legal que lo respalda, así como de una estrategia que garantiza la sostenibilidad, la eficiencia y la eficacia del proceso de desconcentración, y que está basado en cuatro elementos: la construcción y el equipamiento de infraestructura adecuada en territorio; la desconcentración administrativa financiera; el fortalecimiento del talento humano y la prestación de los servicios.

Esta estrategia se plasma en una nueva distribución territorial en la que la acción pública se ejecuta a través de 9 zonas, 140 distritos y 1134 circuitos. Esta distribución garantiza una gestión ordenada y complementaria de la Función Ejecutiva con la de los gobiernos autónomos descentralizados, por las tipologías de desconcentración de las estructuras ministeriales en el territorio.

Para determinar la brecha entre la oferta actual e ideal de la prestación de servicios en el territorio, basada en la distribución territorial mencionada, y tomando en cuenta factores como infraestructura, equipamiento y talento humano, según el requerimiento para la prestación de servicios, la definición de estándares de calidad y las tipologías para la prestación, se levantó un estudio de costos para salir del subdesarrollo, el cual determinó este costeo. En el proceso estuvieron involucrados los Ministerios de Salud, Educación, Inclusión Económica y Social, Justicia, Interior, y la Secretaría Nacional de Riesgos.

Para la implementación desconcentrada de las entidades del Ejecutivo, han sido definidos modelos de gestión desconcentrada de 78 entidades, con lo cual se busca garantizar la presencia institucional del Estado en todo el país.

A su vez, para la prestación de servicios, se diseñó un modelo de prestación estándar, el cual será aplicado y levantado por cada ministerio sectorial con el apoyo técnico de Senplades, para garantizar la calidad y cobertura de los servicios públicos que se prestan en el territorio, así como la regulación y el control del Estado central en relación con la prestación de los mismos.

Todos estos avances se plasman en la implementación de los distritos y circuitos del Buen Vivir, con articulación intersectorial para la prestación de servicios en territorio, la cual avanza en la implementación de los 3 distritos priorizados de manera integral: Joya de los Sachas, Jama-Pedernales y Sigchos. Asimismo, se está avanzando en la relocalización de 5 entidades en todo el territorio nacional: CONELEC, Ministerio de Deportes, Viceministerio de Minas (MRNNR), ARCOM (MRNNR), y SENAMI.

### **Descentralización**

Para operar un proceso ordenado y progresivo de descentralización a nivel nacional, la Constitución de 2008 creó el Sistema Nacional de Competencias y el Consejo Nacional de Competencias, que se instaló el 31 de enero de 2011. Hasta la fecha, ha aprobado veintisiete resoluciones, todas por unanimidad, lo cual demuestra la existencia de un proceso de diálogo y articulación multinivel que ha privilegiado el interés general.

De la misma manera, en octubre de 2010 se publicó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, que es el cuerpo jurídico que desarrolla y reglamenta, entre otros aspectos, la nueva organización territorial del Estado, los principios de la descentralización, la institucionalidad, el procedimiento para la transferencia de competencias y los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), así como su distribución en el caso de las transferencias provenientes del presupuesto general del Estado.

Para operativizar el proceso de descentralización, el CNC aprobó el 1 de marzo de 2012 el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, que es un instrumento que define los principios y lineamientos del proceso de descentralización.

En esta línea, hasta el momento se ha transferido la competencia para planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje; la competencia de gestión de la cooperación internacional a los tres niveles de gobierno sub-nacionales y la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial a los GAD municipales.

De la mano de este proceso, las transferencias realizadas del presupuesto general del Estado a los gobiernos autónomos descentralizados, entre 2006 y 2012, se incrementaron en 1.4 veces en relación con los períodos anteriores.

Adicionalmente, la nueva fórmula de distribución de recursos por parte del Gobierno Central a los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, considera un componente de equidad territorial. El coeficiente de Gini de las transferencias per cápita del Modelo de Equidad Territorial, para el 2011, fue de 0,24 para los GAD provinciales; de 0,21 para los GAD municipales y de 0,20 para los GAD parroquiales rurales. Esto demuestra una distribución equitativa, que mejora aún más para el año 2012, disminuyendo 1 centésima para provincias y juntas parroquiales rurales y 3 centésimas en municipios; lo cual significa que hay una mejora de la equidad en las transferencias per cápita.

La reorganización territorial está construyendo lazos entre los diversos actores del territorio, de manera que conjuntamente enfrenten los desafíos históricos y promuevan objetivos comunes para servir a la colectividad.

#### **Política 4 - Fomentar un servicio público eficiente y competente**

Históricamente, la gestión y el servicio público en el Ecuador han sido vistos como sinónimos de ineficiencia, precariedad y malos tratos hacia la ciudadanía. El neoliberalismo profundizó el ejercicio ineficiente, precario y corrupto de la gestión pública, para propiciar la privatización del sector y el advenimiento de prestadores privados.

El Gobierno de la Revolución Ciudadana, reconociendo la importancia de la gestión pública, ha impulsado su renovación, calidad e innovación para garantizar una gestión eficiente, profesionalizada, meritocrática y comprometida con la población y la satisfacción de sus demandas, alejada de viejas prácticas burocráticas.

En esta línea se ha avanzado en la publicación del sector público, recuperando y revalorizando el sector por sobre el carácter privado y precario heredado del neoliberalismo. Se cuenta con una Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) que promueve su mejoramiento y el cambio de las prácticas que tradicionalmente lo han caracterizado. Se ha logrado la rectoría del MRL sobre la gestión del talento humano y de la SNAP sobre la gestión de la calidad.

Se ha impulsado y aplicado un sistema integrado de talento humano para lograr la excelencia y profesionalización óptima y sostenida del servicio público. En la actualidad el aparato público cuenta con 493.312 servidores públicos: 1 servidor por cada 29.359 habitantes. (5,47% de la PEA - promedio OCDE: 14,6%), lo cual ha incrementado la capacidad institucional del Estado (Fuente: MRL y OCDE). Además, el Estado está invirtiendo para la renovación del servicio público. En el año 2012 se invirtieron USD \$267'720.272,72.

Se ha revalorizado lo público como prestador de servicio y al ciudadano como fin último. Se ha institucionalizado la meritocracia, mediante la creación del Instituto Nacional de la Meritocracia y se está impulsando un programa nacional de excelencia.

Por otro lado, se cuenta con una norma técnica de procesos que homologa los trámites administrativos en el nivel central, y se ha institucionalizado en la administración pública, la implementación y operación de Gobierno Por Resultados – GPR- , con el fin de obtener una gestión pública de calidad, orientada a resultados, centrada en el ciudadano y fundamentada en los principios de Administración Pública.

Los logros en este ámbito no han sido pocos, y podemos afirmar que en estos seis años de gestión se ha logrado la revalorización del servicio público.

**Política 5 - Promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación.**

Históricamente, la gestión pública ha ignorado su rol fundamental de brindar servicios de calidad y calidez a la ciudadanía. Hoy se trabaja en el rescate de ese rol, promoviendo mejoras en la calidad de la gestión pública para brindar un servicio eficaz y eficiente a todos los ciudadanos.

Para ello, se ha elaborado una metodología que define la participación pública y privada para la provisión y prestación de bienes y servicios públicos de calidad, incorporando la posibilidad de establecer alianzas con el sector privado y el sector popular solidario para cumplir este objetivo.

Para la regulación y garantía de la calidad de las prestaciones y de los derechos ciudadanos, se ha diseñado un esquema de regulación y control estatal en función de la nueva clasificación de bienes: superior, estratégico y de mercado. Esto aclara el rol de la institucionalidad pública para el ejercicio de la regulación y el control.

Asimismo, para la regulación de la prestación de servicios públicos, se ha elaborado el diseño estándar del modelo de prestación (estandarización) que asegura la calidad de los servicios en el territorio, por parte de las instituciones estatales.

Por otro lado, se está trabajando en innovaciones tecnológicas que permitirán volver más eficiente a la gestión pública. En esta línea, se ha integrado la información de indicadores sectoriales en el Sistema Nacional de Información (SNI), el cual facilita la toma de decisiones para la gestión pública, y además se encuentra al servicio de la ciudadanía. Se está perfeccionando la implementación de la estrategia del Gobierno Electrónico, y como parte de este proceso se ha diseñado la oficina virtual de trámites. Con esto se busca acercar de manera innovadora los servicios que presta el Estado al ciudadano y mejorar la gestión y funciones estatales de manera articulada. Además, se está implementando un modelo de reestructuración de la gestión pública (Modelo R) que busca generar una gestión efectiva, eficaz y de calidad. Adicional a ello, se han establecido cartas de servicios y compromisos con el ciudadano, para atender las demandas de todos y todas a lo largo del territorio nacional y se ha implementado el Gobierno por Resultados (GPR) en toda la Función Ejecutiva.

Se ha realizado el diagnóstico de las capacidades regulatorias en el Estado, lo cual permitirá mejorar la regulación y el control estatal según prácticas internacionales, para la consecución eficiente de los objetivos nacionales de desarrollo. Mediante asistencias técnicas a los organismos que ejercen la facultad de regulación y control, se inició la implementación de recomendaciones sobre el uso eficiente y efectivo de la regulación para la transformación democrática del Estado.

### **Política 6 - Mejorar la gestión de las empresas públicas y fortalecer los mecanismos de regulación**

Durante el modelo neoliberal se emprendió el debilitamiento y la desinversión de las empresas públicas, lo cual provocó su quiebra o privatización. En los últimos cinco años, el desafío para el gobierno consistió en recuperar la “propiedad estatal” de las empresas públicas y su capacidad operativa para la gestión de bienes públicos, estratégicos y la prestación de servicios.

A partir de la Constitución del 2008, se le atribuye al Estado la facultad de constituir empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos. A partir del nuevo ordenamiento jurídico, se han constituido en la Función Ejecutiva 26 empresas públicas que pretenden contribuir al desarrollo humano y Buen Vivir de la población ecuatoriana, actuando bajo principios de eficiencia, eficacia, racionalidad y rentabilidad para la prestación de servicios públicos.

En esta línea, la Constitución de la República estableció en su artículo 314 que el Estado será el responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y de todos aquellos que determine la Ley, recuperando el rol activo del Estado sobre los bienes públicos y estratégicos del país. Para esto, se establece en el artículo 315 que el Estado podrá constituir empresas públicas.

En el año 2009 se promulgó la Ley Orgánica de Empresas Públicas, que tiene por objeto regular la creación, el marco jurídico y la autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión de las empresas públicas; así como también definir mecanismos para que estas participen en mercados abiertos o no a la competencia, de tal forma que sean entidades estatales que fomenten el desarrollo integral, sustentable, descentralizado y desconcentrado, al vincular su operación con la consecución de metas del Sistema Descentralizado de Planificación Participativa.

Complementario a ello, a inicios del año 2012, se expidió la normativa para la creación de las Empresas Públicas, mediante Decreto ejecutivo No. 1064, del 16 de febrero de 2012, publicado en el Registro Oficial No. 651, del 1 de marzo de 2012, siendo este un requerimiento previo para la creación de las empresas públicas.

El resultado de este proceso ha sido el fortalecimiento del rol de las 26 empresas públicas, destinadas a la gestión de sectores estratégicos, logrando mayores niveles de eficiencia en la gestión técnica, administrativa y financiera. Se han estandarizado los procedimientos para la sesión de directorios y creado comisiones técnicas para agilizar la toma de decisiones en las empresas públicas.

Hasta el año 2012, ninguna empresa pública contaba con estados financieros auditados. En la actualidad, varias empresas cuentan con estados financieros auditados y con unidades de auditoría interna. Se ha mejorado la sostenibilidad financiera de las varias empresas públicas, de tal manera que no requieran recursos del Estado para su funcionamiento, y se ha logrado que su producción aporte al Presupuesto General del Estado.

Asimismo, se han optimizado las empresas públicas a través de la fusión como un mecanismo para la maximización del valor de las empresas, bajo principios de economías de escala, encadenamientos productivos, diversificación industrial, transparencia administrativa financiera y competitividad.

Finalmente, se ha diseñado una propuesta de la Secretaría Técnica de Empresas Públicas que fortalecerá el rol programático de las mismas, en lo relacionado con direccionamiento estratégico, gobierno corporativo y desarrollo organizacional.

### **Política 7 - Impulsar la planificación descentralizada y participativa, con enfoque de derechos**

La planificación que predominó en Ecuador se caracterizó por ser caótica, con un Estado central que dejó de planificar, y con gobiernos locales que planificaban el desarrollo de manera aislada y competitiva, sin generar espacios que articulen modelos de desarrollo regionales en función de una visión de desarrollo país. En este sentido, la planificación del territorio estuvo desarticulada, sin una orientación programática nacional y respondiendo a una lógica de globalización que generaba territorios ganadores y perdedores. La planificación formulada desde los gobiernos locales involucró a la sociedad civil de manera funcional y utilitarista, que no desencadenó procesos participativos activos, salvo el caso de contados cantones cuya organización social se vió fortalecida en estos procesos.

En la actualidad, a partir de la Constitución del año 2008, se establece la planificación desde una nueva visión, descentralizada, participativa y articulada, integrando en el ciclo de la planificación tanto a actores de los distintos niveles de gobierno, como a la ciudadanía en su conjunto. Se dirige ahora un verdadero esquema de planificación estratégica y prospectiva, que toma en cuenta las potencialidades y demandas reales de los territorios y las necesidades más inmediatas, lo cual permite articular tanto la planificación local con la planificación nacional y los grandes objetivos nacionales.

Para impulsar la planificación descentralizada y participativa, con enfoque de derechos, la Constitución 2008 creó el Sistema Nacional de Planificación descentralizada y participativa, en el que intervienen de manera activa todos los niveles de gobierno y la ciudadanía. Este sistema opera institucionalmente bajo la figura del Consejo Nacional de Planificación, el cual posee una secretaría técnica que la ejerce Senplades. (Art. 279). Asimismo, la Constitución del 2008 establece como instrumento de la planificación Nacional al Plan Nacional de Desarrollo, en base al cual se determina la política pública, la programación del presupuesto del Estado, la asignación de recursos públicos, las competencias y margen de acción de las entidades. (Art. 280)

Por otro lado, se ha expedido el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que norma y regula los mecanismos de planificación nacional y territorial, la participación para la elaboración de propuestas, y los lineamientos a los que se debe ajustar la inversión pública del país.

Asimismo, se han delineado las directrices a las que deben obedecer la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Se ha emitido una guía metodológica para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, que busca fortalecer la capacidad de planificación del nivel central y de los diferentes niveles de gobierno. Finalmente, se han creado espacios para la participación ciudadana en la planificación territorial, bajo la figura de consejos, de acuerdo con cada nivel de gobierno.

## Conclusiones

La reforma democrática del Estado ha sido uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta el proceso de cambio radical que dirige este gobierno. Como lo señala Pabel Muñoz «un cambio en el *régimen de acumulación* viene acompañado de un cambio en el *modo de regulación social*. Ello supone transformaciones en los ámbitos legales, regulatorios e institucionales. Involucra también cambios en la acción social, en el comportamiento y en las costumbres de los actores sociales» (Falconí, 2012: 90).

El cambio institucional en el país busca alterar las relaciones sociales y económicas heredadas, no sólo de los gobiernos anteriores, sino la matriz misma de dominación, explotación y dependencia que ha caracterizado a los países de nuestra región, frente a un sistema capitalista voraz que basa su funcionamiento en la propagación de una *episteme* individualista y egoísta, que se encarna en cada una de las sociedades del planeta (Falconí, 2012: 93).

Si bien es cierto, los logros alcanzados no han sido pocos, los retos a los que aún se ve enfrentado el Estado son enormes. «Si bien se ha iniciado un proceso de transformación de lo público, el cambio cultural será un reto fundamental a emprender. Existe actualmente un desfase entre la transformación de las instituciones formales y el inmovilismo de las organizaciones informales: éstas últimas, en buena

medida, responden, aún, al patrón instaurado por la ideología neoliberal y el ‘espíritu del capitalismo’: atomización, individualismo, desvalorización y descrédito de lo público» (Falconí, 2012: 93).

Enfrentar éstos, entre otros retos, es el camino a seguir por parte del Gobierno Nacional. «Proseguir con la lucha contra la desestatización de la economía y la desregulación de los mercados y, por el otro, con las reformas ligadas a la racionalización de la administración pública, la descentralización del Estado y la articulación entre gestión pública y la participación ciudadana. Se trata de consolidar la existencia de instituciones públicas eficientes, modernas y participativas» (PAIS, 2013: 188).

Profundizar los cambios, corregir las disfuncionalidades y acelerar los procesos, serán los desafíos para este nuevo período de gobierno, en el cual se buscará consolidar e institucionalizar el Estado de derechos y justicia, plurinacional, intercultural y diverso; fortalecer el poder popular y ampliar la participación ciudadana, y profundizar el viraje programático, como bases de la transformación económica, política, social y cultural, que supone el destierro de los viejos paradigmas desarrollistas y modernistas, para avanzar en la construcción de la sociedad del Buen Vivir.

En el próximo ciclo gubernativo continuaremos impulsando la transformación radical del Estado –en todas sus funciones y niveles de gobierno–, y la democratización de las relaciones con la sociedad, a fin de garantizar los derechos consagrados en la Constitución. Ello requiere fundamentalmente la construcción de una ciudadanía activa y capaz de demandar al Estado el cumplimiento de sus derechos, y de colaborar con él para la generación de una sociedad justa, solidaria y soberana. Sabemos que el cumplimiento del proyecto constitucional requiere la movilización popular y la actualización constante de las instituciones en un permanente dialogo y tensión con el poder constituyente. La Constitución es nuestro horizonte, un terreno abierto de lucha política. (PAIS, 2013: 188).

## Bibliografía

- Alianza País. (2006). Plan de gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011, Quito.
- Alianza País. (2012). Plan de gobierno del Movimiento PAIS 2013-2017, Quito.
- Amin, Samir. (1989). El Eurocentrismo: crítica de una ideología. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Constitución de la República del Ecuador 2008.
- Dávalos, Pablo. (2010). La democracia disciplinaria en América Latina. El proyecto posneoliberal para América Latina. Quito: CODEU.
- Falconí, F. y Muñoz, P. (2012). Ecuador: De la receta del “Consenso de Washington” al posneoliberalismo. En Mantilla, S y Mejía, S (Comp.) Rafael Correa. Balance de la Revolución Ciudadana. Quito: Planeta.
- Larrea, Ana María. (2012). Modo de Desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador. Quito: Senplades.
- Senplades. (2009a). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito.
- \_\_\_\_\_. (2009b). Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la Función

- Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión y de la organización territorial. Acercando el Estado a la ciudadanía. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2011). Recuperación del Estado para el Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2012). Folleto informativo. Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2013). Norma técnica de la desconcentración de las entidades de la función ejecutiva. Quito.
- Stolowicz, Beatriz. (2010). El debate actual: posliberalismo o anticapitalismo. En Estrada Álvarez, Jairo (Comp.) Crisis capitalista, economía, política y movimiento. Bogotá: Espacio crítico ediciones.
- Terrén, Eduardo. (2002). El análisis de la cuestión racial en el desarrollo de la sociología. En Eduardo Terrén eds. (2002). Razas en Conflicto, Barcelona: Anthropos Editorial.
- Villoro, Luis. (2001). Momento de perplejidad e interrogación. En Blanco Figueroa, Francisco. Cultura y globalización, México: Universidad de Colima.



II  
EL ESTADO  
EN LOS TERRRITORIOS

# 1. Autonomía y Estado unitario: una lectura constitucional

Gustavo Bedón Tamayo<sup>46</sup>

Uno de los debates teóricos más comunes, pero poco profundizados en nuestro país al momento de discutir sobre la organización territorial, ha sido el de la autonomía y el Estado unitario. Casi sin mayor análisis y, curiosamente, casi por consenso, se han posicionado y defendido históricamente estos dos postulados de manera simultánea, como pilares característicos de la estructura del Estado ecuatoriano: somos un Estado unitario, y reconocemos y defendemos la autonomía de los gobiernos subnacionales, hoy denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Se trata de dos tesis que en la práctica han sido incuestionables y que han logrado coexistir sin mayor reflexión ni cuestionamiento.

¿Es posible afirmar que son conceptos compatibles? ¿En qué medida el acentuar la autonomía de los GAD debilita o puede incluso romper el Estado unitario? ¿Se puede fortalecer al Estado unitario y, al mismo tiempo, lograr la autonomía y descentralización de los GAD? Antes de asumir cualquier posición al respecto, es menester realizar un ejercicio reflexivo que comprenda un abordaje teórico —desde la ciencia política, de manera que proporcione elementos conceptuales rigurosos al respecto— y también que ayude a descifrar, a la luz de ese marco teórico, qué tipo de Estado y qué clase de autonomía y descentralización es la que caracteriza específicamente a nuestro país. Sólo después de haber realizado este abordaje, podría intentarse despejar las interrogantes planteadas.

## 1. Las formas de Estado

Partiendo del marco de la tradición del pensamiento político, que va desde la teoría clásica aristotélica, donde se distinguen las tres formas de gobierno: la monarquía, la aristocracia y la democracia (y sus respectivas formas corruptas o impuras: tiranía, oligarquía y demagogia); pasando por la teoría medieval, de derivación romana y la

<sup>46</sup> Abogado y Doctor en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Magister en Ciencia Política y Administración Pública por Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Actualmente es Subsecretario de Descentralización de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) y Secretario Ejecutivo, encargado, del Consejo Nacional de Competencias (CNC).

elaboración de la teoría de la soberanía popular; hasta llegar a la teoría moderna, nacida con el surgimiento del estado moderno, según la cual las formas históricas de gobierno son la monarquía y la república en sus dos modalidades (aristocracia y democracia); podemos afirmar que el Ecuador, a través de la aprobación de la Constitución de Montecristi de 2008, ratifica una vez más su calidad histórica de república como forma de gobierno, y mantiene la característica de *unitario*, como su forma de Estado.

En efecto, el artículo 1 de la Constitución dice: «El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada».

La teoría política nos enseña que existen fundamentalmente dos modalidades de estado: el unitario y el federal. Sin embargo, han existido últimamente algunos procesos políticos en el mundo que han explorado ciertas formas intermedias, tal es el caso del modelo regional italiano y el autonómico español.

El Estado unitario, al decir de Burdeau, es el que «sólo posee un centro de impulsión política y gubernamental. El poder público en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta en él con un único titular, que es la persona jurídica Estado. Todos los individuos colocados sobre su soberanía obedecen a una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes» (Bordeau, 1981: 74) Es decir, es el tipo de Estado que posee un solo nivel político de gobierno, con división de poderes, ejecutivo, legislativo y judicial.

Al respecto, es oportuno mencionar, siguiendo a Borja, que «existen dos grandes sistemas de división de poderes: el que planteó Montesquieu en los albores de la Revolución Francesa para desconcentrar la autoridad política en tres grandes departamentos: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, con la finalidad de precautelar los intereses de la libertad de los gobernados; y el que plantea la teoría federal al distribuir las competencias gubernativas en función del territorio entre órganos federales y los regionales» (Borja, 2008: 20)

De esta manera, en el Estado federal, a diferencia del unitario, coexisten dos poderes políticos distintos: el federal nacional y el local. Cada uno tiene potestades ejecutivas, legislativas y judiciales, y dos órdenes jurídicos, aunque en el marco de los principios generales de la constitución federal y como una sola persona jurídica internacional.

Entre el Estado unitario y el federal, transita, por ejemplo, el modelo de Estado autonómico español, el cual, según Alfonso Trujillo, se caracteriza por cuatro principios:

- El de unidad, refiriéndose a la unidad política del Estado, cuya competencia constitucional es exclusiva y excluyente;
- El de autonomía, como un reconocimiento de la existencia misma de un hecho regional o de la vocación para crearlo en términos

suficientes para darle garantía y otorgarles a las comunidades regionales la competencia legislativa, pero con sujeción a la competencia constitucional, exclusiva del centro de unidad política;

- El de solidaridad, que supone la obligación de corregir desequilibrios económicos, así como la negación de privilegios de unas comunidades frente a otras; y,
- El de asimetría, que significa el reconocimiento de unas diferencias estructurales en entidades territoriales semejantes o inclusive iguales. (Suing, 2010: 114).

El Estado ecuatoriano, bajo este marco teórico, es unitario, no es federal como Estados Unidos, Brasil o Argentina; ni autonómico, como España. Es unitario, no sólo por la disposición constitucional citada, sino porque posee las características de tal. No se ha configurado en él ningún elemento que trastoque esa calidad<sup>47</sup>. El Ecuador mantiene un solo nivel político de gobierno que rige a todo el territorio nacional en los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial, bajo un mismo régimen constitucional y legal; no coexisten dos ordenamientos jurídicos distintos<sup>48</sup>; y, fundamentalmente, no se ha dotado de *potestades estatales* a los niveles subnacionales, sino de facultades normativas complementarias y ejecutivas, como se verá más adelante.

En este escenario, ¿dónde encajan los GAD?, ¿cuál es conceptualmente su naturaleza jurídica y política? Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son niveles del mismo Estado unitario, el cual se gobierna de manera descentralizada. Es decir son la expresión máxima de la descentralización del Estado, entendida ésta como *la modalidad de la forma de gobierno republicana de nuestro Estado unitario ecuatoriano*. En otras palabras, los conceptos de República, Estado unitario, y descentralización son perfectamente compatibles, pues un Estado unitario que se organiza en forma de República puede ser descentralizado administrativamente, lo mismo —o incluso en mayor medida—, que uno federal o uno autonómico.

El nuevo modelo de descentralización en el Ecuador, establecido en la Constitución y desarrollado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), apunta fundamentalmente a desarrollar el concepto de *descentralización administrativa*, más que al de descentralización política, pues al ser una modalidad de la forma de gobierno que no ha cambiado la forma de Estado, se centra en la transferencia de competencias de la

<sup>47</sup> Se ha confundido frecuentemente la creación de las regiones autónomas que prevé nuestra Constitución (Art. 244) con el establecimiento del Estado autonómico establecido en la Constitución española de 1978, pero no son situaciones iguales, pues nuestras futuras regiones no son sino un nivel de gobierno subnacional tal como los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales rurales, con idénticas facultades, sin las potestades de las comunidades autónomas españolas.

<sup>48</sup> Ningún lugar, ni individuo está exento de la observancia del ordenamiento jurídico nacional, no existen sistemas jurídicos locales diferenciados, y todos estamos sometidos al mismo régimen constitucional y legal. Se consagra la unidad jurisdiccional como principio constitucional (Art. 168). Aún el reconocimiento de la justicia indígena, otro gran debate inconcluso en nuestro país, no alcanza el establecimiento de un doble ordenamiento jurídico, pues ésta no podría contrariar a la Constitución y, está sujeta a control de constitucionalidad, conforme el artículo 171 de la norma suprema.

Administración Pública Central<sup>49</sup>, mas no en la transferencia de potestades estatales legislativas e incluso jurisdiccionales que caracteriza, en cambio, a la *descentralización política* en estados federales o autónomos (Pérez, 2009: 255-256). La Constitución de Montecristi no optó por estos modelos.

Esto no significa que Ecuador no haya tenido importantes avances en materia de descentralización política, al atribuir competencias, otorgar facultad normativa complementaria a los gobiernos subnacionales, o elegir democráticamente a sus autoridades locales. Sin embargo, los avances, específicamente en este nuevo marco jurídico en materia de descentralización, apuntan más a fortalecer la gestión administrativa del Estado; lo cual no necesariamente debe ser considerado como una debilidad, sino como una estrategia para consolidar y profundizar paulatinamente la descentralización política.

## 2. El alcance de la autonomía

Ahora bien, recuperando el planteamiento del problema original, la posible incompatibilidad conceptual podría darse entonces no entre el Estado unitario con la descentralización, sino con la autonomía, reconocida a nuestros GAD. Es preciso reflexionar, por tanto, sobre el concepto de autonomía una vez absuelto el primer nivel, el del Estado unitario, y verificar la compatibilidad o incompatibilidad entre estos dos conceptos políticos.

Según la doctrina del derecho administrativo, señala Agustín Gordillo, existen dos conceptos escalonados: autarquía y autonomía.

- *Autarquía* significa exclusivamente que un ente determinado tiene capacidad para administrarse a sí mismo;
- *Autonomía* agrega a la característica anterior, la capacidad de dictarse sus propias normas, dentro del marco normativo general, dado por un ente superior (Gordillo, 2009: 424-425).

Aunque se advierte que cuando se habla de que autonomía implica dictarse sus propias normas, ésta abarca también a los entes autárquicos, pues no podría concebirse a la autarquía como la mera capacidad de administrarse a sí mismo, sin poder dictarse norma alguna. Por lo tanto, la distinción es simplemente en el grado, pero nos ayudará a demostrar más adelante por qué, aunque existan limitaciones, nuestros GAD son autónomos, y los límites existentes para el ejercicio de sus competencias en el marco del estado unitario, no afecta esta autonomía.

Sin embargo, la autonomía plena, en un sentido estricto, iría más de la mano con el concepto de descentralización política, propio del

<sup>49</sup> Según el Art. 5 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), la Administración Pública Central se identifica con los órganos superiores de la Función Ejecutiva, a quienes les corresponde la dirección de la política interior y exterior del Estado, así como su administración civil y militar. Para el caso de la descentralización no aplicarían temas de política exterior, y menos aún de potestades legislativas y jurisdiccionales que ni siquiera corresponden a la Función Ejecutiva.

federalismo. Así, según Borja «la descentralización política, llamada también autonomía, es una de las características del Estado federal y consiste en el fraccionamiento horizontal de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, y su distribución entre los órganos regionales que ejercen en su circunscripción toda gama de estas potestades, dentro de la división de atribuciones que marca la constitución federal» (Borja, 2009: 20).

Es decir, la autonomía, de acuerdo con Trujillo Muñoz, significa reconocer *potestades*, y éstas, a su vez, según Manuel Rozados, se caracterizan por ser un poder abstracto, conferido por el ordenamiento jurídico, de carácter funcional o con una finalidad específica, y de naturaleza fiduciaria; es decir, que no se les atribuye a la administración en su propio beneficio, sino en el de un tercero, que es el pueblo. Sin embargo, anota José Suing, no todas las potestades tienen el mismo significado y alcance (Suing, 2010: 111). Se diferencian las *potestades públicas estatales* como las de legislar, administrar justicia o administrar la cosa pública, que son las de mayor y más amplio espectro, y que están ligadas al ámbito de acción primordial de las funciones del Estado. A la vez están entendidas como la materialización del poder del imperio del Estado, de tener potestades más acotadas en el ámbito administrativo, propias de los órganos de las funciones del Estado o de las entidades estatales, y que son los mecanismos reconocidos por la ley para la concreción del ejercicio de competencias.

Bajo estas perspectivas, un proceso de autonomía o autonómico implica el reconocimiento de las potestades públicas estatales a entidades regionales o territoriales, y por tanto, trastoca el concepto de Estado unitario, acercándonos hacia el Estado federal, o por lo menos, al autonómico. Pero, ¿es esa la autonomía consagrada en nuestro marco constitucional y legal a favor de los GAD?

El Art. 238 de la Constitución menciona que: «Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales».

Por su parte, el Art. 240 de la Norma Suprema determina: «Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales»<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> [El subrayado es nuestro. N del E].

Como se observa, la Constitución, bajo el concepto de *autonomía*, reconoce a los GAD *facultades* legislativas y ejecutivas. En ningún caso, *potestades estatales*. Y no se trata de una simple utilización indiscriminada de términos, sino de conceptos bien diferenciados, pues, en cambio, sí se refiere a potestades estatales, cuando hace alusión al poder de imperio del Estado en el campo legislativo, ejecutivo y judicial.<sup>51</sup>

Esto se ratifica, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en las siguientes disposiciones:

Art. 7. Facultad normativa. Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.

El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley. Los gobiernos autónomos descentralizados del régimen especial de la provincia de Galápagos ejercerán la facultad normativa con las limitaciones que para el caso expida la ley correspondiente.

Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias asumirán las capacidades normativas que correspondan al nivel de gobierno en las que se enmarquen, sin perjuicio de aquellas que le otorga la Constitución y la ley.

Art. 9.- Facultad ejecutiva.- La facultad ejecutiva comprende el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa bajo responsabilidad de gobernadores o gobernadoras regionales, prefectos o prefectas, alcaldes o alcaldesas cantonales o metropolitanos y presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales.

Consecuentemente, del reconocimiento de facultades legislativas y ejecutivas como potestades administrativas, se evidencia que la autonomía reconocida a los GAD, no es la autonomía plena o territorial. Sin embargo, tampoco es una simple autarquía. ¿Cuál es entonces el alcance de esta autonomía?

El Código Orgánico de Autonomía y Descentralización, al desarrollar el precepto constitucional de la autonomía dice:

Art. 5.- Autonomía.- La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional.

<sup>51</sup> Ver, por ejemplo, el Art. 11 no. 9, Art. 84, Art. 167, Art. 225 no. 3, Art. 232 de la Constitución

Por lo tanto, dos son los elementos que, a mi juicio, configuran el tipo de autonomía que consagra nuestro marco jurídico ecuatoriano a favor de los GAD:

- El derecho y la capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos propios; y,
- La no intervención de otro nivel de gobierno o autoridad extraña en su administración y gestión.

Ninguno de los dos elementos conlleva el ejercicio de una potestad pública estatal, pero sí la garantía del ejercicio de potestades administrativas; por lo tanto, sin alcanzar la autonomía plena o territorial, sí gozan de autonomía política, administrativa y financiera para su gestión y administración, más allá de la simple autarquía o mera capacidad de administrarse.

En este nivel, dentro del primer elemento, el artículo 5 del COOTAD señala que la autonomía política debe entenderse como «la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo: la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana». Mientras que la autonomía administrativa se entiende como «el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley».

El artículo en mención señala que la autonomía financiera es «el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley».

El ejercicio de esta autonomía política, administrativa y financiera no sólo que es plenamente compatible con el carácter de Estado unitario, sino que, adicionalmente, se ejerce y fortalece en ese marco.

El primer elemento señalado consolida este concepto de autonomía desde abajo, desde su ejercicio. El segundo elemento consolida y garantiza el concepto desde arriba, es decir, desde la no intervención, especialmente de otros niveles de gobierno. En este sentido el COOTAD dispone:

Art. 6.- Garantía de autonomía.- Ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República.

- a) Está especialmente prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los gobiernos autónomos descentralizados, lo siguiente: Derogar, reformar o suspender la ejecución de estatutos de autonomía: normas regionales; ordenanzas provinciales, distritales y municipales; reglamentos, acuerdos o resoluciones parroquiales rurales; expedidas por sus autoridades en el marco de la Constitución y leyes de la República;
- b) Impedir o retardar de cualquier modo la ejecución de obras, planes o programas de competencia de los gobiernos autónomos descentralizados, imposibilitar su adopción o financiamiento, incluso demorando la entrega oportuna y automática de recursos;
- c) Encargar la ejecución de obras, planes o programas propios a organismos extraños al gobierno autónomo descentralizado competente;
- d) Privar a los gobiernos autónomos descentralizados de alguno o parte de, sus ingresos reconocidos por ley, o hacer participar de ellos a otra entidad, sin resarcir con otra renta equivalente en su cuantía, duración y rendimiento que razonablemente pueda esperarse en el futuro;
- e) Derogar impuestos, establecer exenciones, exoneraciones, participaciones o rebajas de los ingresos tributarios y no tributarios propios de los gobiernos autónomos descentralizados, sin resarcir con otra renta equivalente en su cuantía;
- f) Impedir de cualquier manera que un gobierno autónomo descentralizado recaude directamente sus propios recursos, conforme la ley;
- g) Utilizar u ocupar bienes muebles o inmuebles de un gobierno autónomo descentralizado, sin previa resolución del mismo y el pago del justo precio de los bienes de los que se le priven;
- h) Obligar a gestionar y prestar servicios que no sean de su competencia;
- i) Obligar a los gobiernos autónomos a recaudar o retener tributos e ingresos a favor de terceros, con excepción de aquellos, respecto de los cuales la ley les imponga dicha obligación. En los casos en que por convenio deba recaudarlos, los gobiernos autónomos tendrán derecho a beneficiarse hasta con un diez por ciento de lo recaudado;
- j) Interferir o perturbar el ejercicio de las competencias previstas en la Constitución, este Código y las leyes que les correspondan, como consecuencia del proceso de descentralización;
- k) Emitir dictámenes o informes respecto de las normativas de los respectivos órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, especialmente respecto de ordenanzas tributarias, proyectos, planes, presupuestos, celebración de convenios, acuerdos, resoluciones y demás actividades propias de los gobiernos autónomos descentralizados, en el ejercicio de sus competencias, salvo lo dispuesto por la Constitución y este Código;
- l) Interferir en su organización administrativa;
- m) Nombrar, suspender o separar de sus cargos a los miembros del gobierno o de su administración, salvo los casos establecidos en la Constitución y en la ley; y,

n) Crear o incrementar obligaciones de carácter laboral que afectaren a los gobiernos autónomos descentralizados sin asignar los recursos necesarios y suficientes para atender dichos egresos».

En definitiva, la autonomía reconocida a los GAD por el ordenamiento jurídico ecuatoriano, es un concepto político intermedio cuyo alcance está dado por el ejercicio de potestades administrativas, en el ámbito político, administrativo y financiero, para el cumplimiento de sus competencias, otorgadas en el marco del Estado unitario. Por lo tanto, es perfectamente compatible con esta forma de Estado.

### 3. Debate e iniciativas autonómicas en el Ecuador

En las últimas décadas, el debate alrededor de las autonomías ha sido recurrente en el Ecuador, aunque, lamentablemente, sin la profundidad conceptual requerida, y en algunos casos, incluso escondiendo intereses divorciados con los enfoques teóricos. Así por ejemplo, en pleno apogeo del neoliberalismo, en la década de los noventa y los primeros años del presente siglo, algunas voces autonómicas se levantaron desde distintas regiones. Detrás de estas iniciativas, no estuvo un proyecto de reivindicación social de las regiones y territorios excluidos, y menos aún un intento de democratización del poder político. Lo que se hizo fue utilizar un discurso autonómico como estrategia para debilitar al Estado, desprestigiar a lo público e intentar profundizar la receta neoliberal del Estado mínimo. Así, en el año 2000<sup>52</sup>, por iniciativa de varios prefectos del país, se llegaron a realizar consultas populares en las provincias de Manabí, Guayas, Los Ríos, El Oro y Sucumbíos, mediante las cuales se reclamaba la autonomía de tales provincias.

Los resultados de estas consultas favorecieron la opción de las autonomías provinciales; sin embargo, no tuvieron ningún efecto posterior, principalmente por las siguientes razones:

- a) Se trataban de consultas provinciales cuyos efectos pretendían ser de carácter nacional, lo cual era claramente contrario a la propia Constitución de la época<sup>53</sup>. Este factor las volvió inaplicables;
- b) No se definió con claridad el alcance de la autonomía reclamada, pues la Constitución no consagraba un régimen autonómico, sino un sistema descentralizado. ¿Se pedía entonces una reforma constitucional que estableciera ese régimen o sólo el cumplimiento de la descentralización prevista en la Constitución? En el primer caso, ¿en qué debía consistir ese régimen?, ¿un legislativo propio, un sistema judicial, un régimen tributario, arancelario, recursos naturales administrados por el territorio? Eso fue algo que los promotores de las consultas nunca supieron explicar. Los votantes dijeron que sí a un discurso, no a una propuesta; y,

<sup>52</sup> Paralelamente, en la Presidencia de Gustavo Noboa, su hermano, Ricardo Noboa, preparó un proyecto de ley de autonomías desde el CONAM que no tuvo ningún eco en los actores locales y no llegó a aprobarse.

<sup>53</sup> Constitución 1998, artículo 106: "Cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad, que justifiquen el pronunciamiento popular, los organismos del régimen seccional...podrán resolver que se convoque a consulta popular...". [el subrayado es nuestro. N. del E.].

c) Pese a la aprobación mayoritaria, las consultas no generaron mayor entusiasmo en la población, precisamente debido a la ambigüedad de sus contenidos.

Contradictoriamente, estas consultas -que evidenciaron cacicazgos provinciales y locales-, poco influyeron en el proceso de descentralización, pues podemos constatar cómo los gobiernos subnacionales más entusiastas con estos procesos, no lo fueron para asumir competencias con impactos sociales para la población, lo cual representa una prueba de que las iniciativas fueron meramente coyunturales.

En el año 2006, varias autoridades locales, lideradas por los alcaldes de Guayaquil y Quito<sup>54</sup>, presentaron al país un proyecto de ley orgánica del sistema autonómico, con elementos más concretos que los esgrimidos en las consultas populares. Sin embargo, el proyecto fundamentalmente contemplaba la posibilidad de que los gobiernos subnacionales «que lo deseen» y cumplan con ciertos requisitos poblacionales, puedan acceder, solos o mancomunados, a un régimen de organización especial autonómica propia -de tipo español-, sin considerar, no obstante, ningún criterio de equidad y solidaridad interterritorial. Era claro que los contenidos de este proyecto modificaban sustancialmente la organización territorial del Estado y el tipo de Estado vigente en el Ecuador, por lo cual el proyecto no podía ser tramitado en el Legislativo sin un cambio constitucional. Con ello se pretendió incidir políticamente en el discurso y propuestas presidenciales que se gestaban en ese momento para las elecciones de octubre y noviembre de ese año. Se trató de un proyecto políticamente orientado.

Finalmente, a la Asamblea de Montecristi llegaron varias propuestas alrededor de la autonomía. La Constitución de 2008 optó por introducir importantes innovaciones en los territorios, especialmente, con la posibilidad de la creación de regiones, distritos metropolitanos autónomos, y circunscripciones territoriales especiales que -aunque enmarcadas en los mismos términos y límites analizados anteriormente, es decir, sin rebasar el campo de las potestades administrativas- dio cuenta de un proceso progresivo en marcha que, al tiempo de abrir la posibilidad de profundizar la autonomía de los territorios, no abandonaba el carácter unitario del Estado ecuatoriano, resaltando los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

En efecto, los gobiernos regionales, al tenor de lo dispuesto en los artículos 238, 240 y 262 de la Constitución -aunque con un procedimiento especial previsto para su creación y con un mayor ámbito territorial de acción-, son gobiernos autónomos descentralizados, en los mismos términos que los provinciales, municipales y parroquiales rurales. Se les atribuye facultades y no potestades estatales, y competencias en su ámbito territorial. En ese marco, su estatuto de creación debe someterse a control de constitucionalidad

<sup>54</sup> Jaime Nebot y Paco Moncayo respectivamente.

por parte de la Corte Constitucional, de acuerdo con el artículo 245 de la Norma Suprema.

Los distritos metropolitanos autónomos son gobiernos municipales extendidos en su nivel competencial al nivel provincial y regional, según lo dispone el artículo 266 de la Constitución que señala: «Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales...».

Y con respecto a los otros regímenes especiales, como las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias que se pudieran constituir en el futuro, son formas especiales de gobierno en el marco de la provincia, cantón o parroquia en la que se conformen, según lo dispuesto por el artículo 257 de la Constitución, que señala: «En el marco de la organización política administrativa podrán conformarse circunscripciones indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente...»

Esto no significa que no sea un importante avance, en términos de abrir nuevas posibilidades al ejercicio efectivo de la autonomía por parte de los territorios, a fin de que paulatina y progresivamente se vaya profundizando este ejercicio como parte de un proceso político a largo plazo, que busca repartir y democratizar el poder para alcanzar la equidad territorial. Significa que debe ser entendido como parte de una visión a futuro de transformación del Estado, que ni en los países europeos se ha consolidado de manera inmediata<sup>55</sup>.

#### 4. Conclusiones

De las reflexiones desarrolladas alrededor de estos conceptos, se puede colegir que el Estado unitario subsiste y se fortalece del ejercicio bien entendido de la autonomía de los gobiernos subnacionales. Al mismo tiempo, la autonomía de los GAD se ve garantizada en el marco de la unidad del Estado.

Es importante entender la autonomía como una oportunidad de los territorios para desarrollarse sin dependencia del centro, y por lo tanto, los GAD deben considerarse como artífices del desarrollo territorial, concibiéndose como una parte del todo, y no como partes independientes del Estado. Aquí entran en juego principios como el de solidaridad, subsidiariedad y, fundamentalmente, corresponsabilidad. Los GAD son niveles de gobierno del mismo Estado y, por lo tanto, corresponsables, en el ámbito de sus competencias, del bienestar de la población. La búsqueda del Buen Vivir consagrado en la Constitución, no es una responsabilidad exclusiva del gobierno central.

<sup>55</sup> España aprobó su Constitución autonómica en 1978 (34 años), Francia aprobó su primera ley de descentralización, la "Ley relativa a los Derechos y Libertades de las Comunas, de los Departamentos y de las Regiones" en 1982 (30 años); y países de tradición histórica federal como Alemania, lleva décadas consolidando su modelo de estado confederado.

En una sociedad donde se ha recuperado el rol del Estado y el carácter estratégico de lo público, se requiere el fortalecimiento de todos sus niveles de gobierno, tanto del gobierno central como también de los GAD, para garantizar procesos de inclusión económica y social en todo el territorio nacional. Consecuentemente, la autonomía no es un objetivo, sino un medio para mejorar las capacidades de gestión del Estado a nivel territorial, y consecuentemente para generar condiciones de igualdad para todos los ciudadanos, independientemente del lugar geográfico donde habiten. Con este enfoque, lejos de debilitarlo, se consolida un Estado unitario fuerte, pero no pesado; eficiente y eficaz, y alejado del burocratismo; sin buscar un excesivo intervencionismo estatista, pero sí el fortalecimiento de sus capacidades de rectoría, regulación y control. Un Estado que permita alcanzar los grandes objetivos nacionales de desarrollo.

El reto para nuestro país, está en desprenderse de visiones reducidas y mezquinas, que consideren a la autonomía como una bandera del separatismo. La autonomía es precisamente lo contrario: un mecanismo de integración de los territorios históricamente excluidos, que no permite ver ni utilizar al Estado unitario como un discurso del centralismo. La posibilidad de explotar las alternativas constitucionales previstas, como la creación de regiones, distritos metropolitanos autónomos y circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, son una oportunidad brillante para conducir el país hacia ese camino. Ojalá los actores políticos y sociales estén a la altura de estos nuevos tiempos.

## Bibliografía

- Bedón, Gustavo (2011). «La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del dismantelamiento a la recuperación del rol del Estado», en *Ágora Política*, año 02, no. 4, Quito.
- Borja, Rodrigo (2008). «Descentralización y autonomía en el Ecuador», en Fernando Carrión y Brigitta Villaronga compiladores, *Descentralizar: un derrotero a seguir*, FLACSO-InWent-Senplades, Quito.
- Burdeau, Georges (1981). *Derecho constitucional e instituciones políticas*, traducción de las 18ª edición francesa realizada por Ramón Falcón Tello, Editora Nacional Cultura y Sociedad Torregalindo, Madrid.
- Gordillo, Agustín (2009). *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 1, 10ª edición, Buenos Aires, FDA.
- Pérez, Efraín (2009). *Derecho Administrativo*, tomo 1, Corporación de Estudios y Publicaciones, 3ra. Edición, Quito.
- Suing, José (2010). *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, Editorial UTPL, Loja.

## 2. Autonomías territoriales: un camino por recorrer. Conformación de regiones autónomas, distritos metropolitanos autónomos y circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias

Juan Fernando García<sup>56</sup>

### 1. Introducción

La Constitución vigente desde 2009 incorpora, en materia de organización territorial del Estado, importantes innovaciones que son reguladas por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), que tienen como propósitos principales –señalados en su artículo 2–, entre otros, garantizar o impulsar:

1. La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano.
2. La profundización del proceso de autonomías y descentralización, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, así como el desarrollo social y económico de la población.
3. La organización territorial del Estado equilibrada y solidaria, que compense las situaciones de inequidad y exclusión existentes entre las circunscripciones territoriales.
4. La afirmación del carácter intercultural y plurinacional del Estado.

En la búsqueda de estos objetivos, estas normas regulan la conformación de un nuevo nivel de organización territorial como el de las regiones autónomas, y la creación de regímenes especiales como los

---

<sup>56</sup> Sociólogo con mención en Ciencia Política. Postgrado en Diseño, Gestión y Evaluación de proyectos de desarrollo. Estudios en comunicación social. Consultor con experiencia en las áreas de política y negociación legislativa, desarrollo, evaluación de políticas y proyectos, autonomías y descentralización, participación, etc.

distritos metropolitanos autónomos y las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias. Todas éstas constituyen distintas formas de autonomías territoriales que la Constitución reconoce, y respecto a las cuales define su naturaleza y establece los procedimientos de conformación, así como las competencias que ejercerán.

Las regiones autónomas son un nuevo nivel territorial, y los distritos metropolitanos autónomos son regímenes especiales del nivel cantonal por motivos de concentración de población. Las circunscripciones territoriales indígenas, por su parte, pertenecen al nivel parroquial rural, cantonal y regional, por consideraciones étnico culturales.

Las regiones autónomas constituyen una nueva escala de organización territorial, con su correspondiente nuevo nivel de gobierno, que debe permitir, a través de la integración de dos o más provincias, el acceso a la titularidad de nuevas competencias y recursos para su gestión. La posibilidad de conformar regiones autónomas obedece al objetivo de impulsar los procesos políticos para que todos los territorios alcancen mayores grados de autonomía y descentralización, y se promueva un desarrollo territorial equitativo y equilibrado, a través de un gobierno intermedio de mayor escala que el de nivel provincial.

El régimen especial de los distritos metropolitanos autónomos posibilita a los gobiernos autónomos descentralizados municipales de cantones que superen el 7% de la población nacional -a través de su estatuto de autonomía y siguiendo el proceso establecido en la normativa-, asumir las competencias correspondientes al nivel provincial y regional en su circunscripción territorial. Aquello permite dotar de una amplia capacidad de administración y gobierno a los municipios para que, convirtiéndose en distritos metropolitanos autónomos, manejen de manera integrada un mayor espectro de competencias y autonomía, de manera que puedan enfrentar las complejidades y desafíos de desarrollo de urbes de grandes proporciones

Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias son otro régimen especial que puede ser aplicado a los gobiernos autónomos descentralizados del nivel provincial, cantonal y parroquial rural, para que éstos adopten formas de gobierno correspondientes a las de estos pueblos y nacionalidades. Las circunscripciones territoriales constituyen un mecanismo muy importante de reivindicación cultural y política frente a procesos de colonización, así como de construcción del Estado plurinacional e intercultural.

Estas transformaciones normativas, vistas en perspectiva, responden y buscan salidas a las permanentes tensiones existentes entre los territorios a lo largo de la historia de construcción del estado nacional; responden también a problemáticas profundas de configuración de un Estado con características étnicas culturales unívocas y a grandes disparidades territoriales de desarrollo.

Como parte y expresión de esas tensiones históricas, relacionadas con la estructura y organización territorial del Estado, se debe recordar que en la década de los noventa, y principalmente en los

primeros años de la primera década del siglo XXI, apareció con importancia en distintas partes del país, en especial en la mayoría de provincias de la costa ecuatoriana, un conjunto de planteamientos y discursos políticos, que demandaban conquistas de autonomía territorial política y/o administrativa. A lo largo del año 2000, en las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro y Sucumbíos se realizaron y aprobaron, con amplios porcentajes a favor, consultas populares impulsadas para demandar autonomía y modificar el marco jurídico ecuatoriano para dar paso a estos procesos. Ha sido recurrente también, a lo largo de la historia del Estado ecuatoriano, el apareamiento de reivindicaciones o tensiones respecto a la forma en que existen y se insertan los distintos territorios como parte de la nación, así como del nivel de atención y presencia estatal en ellos.

Desde el hito histórico que constituyeron los levantamientos indígenas de 1990 y 1992, se formularon fuertes planteamientos por consagrar el carácter plurinacional del Estado, los cuales en un inicio fueron recogidos por la Constitución de 1998, que reconoció, de manera general, la conformación de circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. En lo posterior, en la Constitución vigente desde el 2009, se establece, con especificidad, su carácter y procedimiento para su conformación. Estas circunscripciones constituyen una pieza importante del carácter plurinacional del Estado, establecido en la nueva Carta Magna.

Así también, otro antecedente sustantivo en materia de descentralización y de desarrollo de mecanismos institucionales y jurídicos -que permitan asumir mayor autonomía y competencias para la gestión de grandes urbes-, constituye la expedición de la ley que creó el Distrito Metropolitano de Quito en 1993. Esta norma otorgó a la capital las competencias de regulación y control sobre el uso y ocupación del suelo; la planificación, regulación y coordinación del transporte público y privado; y la prevención y control de la contaminación ambiental. Al mismo tiempo, posibilitó a cualquier urbe -de más de 250 mil habitantes- que adopte este régimen de distrito metropolitano y las competencias señaladas, solamente mediante la expedición de una ordenanza municipal.

A más de ello, se debe considerar que la historia de la división política administrativa del Ecuador es un proceso caracterizado por la creación de nuevas unidades territoriales provinciales, cantonales y parroquiales. Si bien éstas responden al crecimiento poblacional de nuevas localidades y demandas -que expresan décadas de desatención estatal en estos territorios-, son fruto también de dinámicas políticas de conquista y disputa de espacios de poder local, que han atomizado su organización territorial.

Desde la Ley de División Territorial de 1897, se han creado 9 provincias y 168 cantones. En ese período, solamente entre 1981 y 1993 se conformaron 67 cantones, muchos de los cuales no contaban con la población legalmente requerida. Entre 1958 y el 2008 se crearon

182 nuevas parroquias rurales.<sup>57</sup> Por ello, uno de los problemas que busca resolver la conformación de regiones autónomas y la posible constitución de distritos metropolitanos autónomos, a través de la fusión de cantones conurbados, constituye la histórica fragmentación de la organización territorial del Estado existente.

En consideración de estos antecedentes y de los objetivos que persiguen estos mecanismos de autonomía territorial establecidos en la Constitución, el presente artículo busca identificar los procesos existentes de cara a conformarlos, analizar los distintos factores que inciden y que marcan complejidades para su proceso de creación, y colocar varios desafíos políticos, institucionales y de desarrollo estratégico para construir una forma de Estado que otorgue este reconocimiento de autonomía.

## **2. Las regiones autónomas**

### **2.1. El procedimiento de conformación de las regiones autónomas**

La Constitución establece el procedimiento para crear regiones autónomas, para lo cual las provincias que las conformarán deben tener continuidad territorial, ocupar un porcentaje mayor a 20 mil kilómetros cuadrados, y un número de habitantes que en conjunto sea superior al 5% de la población nacional. El COOTAD define que el territorio de la región no deberá superar el 20% de la superficie nacional. La conformación de regiones debe procurar el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas.

La iniciativa para su conformación corresponde a los gobiernos provinciales que deberán emprender la iniciativa por medio de una resolución de los consejos provinciales correspondientes, que deberá contar con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. Con estas resoluciones se prepararán los proyectos de ley de conformación de la región y de estatuto de autonomía regional.

El COOTAD establece que el proyecto de ley de regionalización debe contener la declaración de su creación y la delimitación de su territorio, que no podrá transformar los límites ya existentes de las provincias en cuestión. La exposición de motivos del proyecto deberá contener la información que sustente el cumplimiento de los requisitos, los criterios y los principios de la organización territorial.

El proyecto de ley de creación de la región deberá ser presentado al Presidente de la República, a fin de que sea remitido a la Asamblea Nacional, verificando que cumpla con lo previsto en la Constitución para la conformación de regiones. La Asamblea Nacional aprobará el proyecto de ley en un plazo máximo de 120 días, y

<sup>57</sup> Ver Senplades, Atlas Geográfico de la República del Ecuador, 2010, pg. 11.

para negarlo requiere de las dos terceras partes de los votos. En caso de que en ese plazo la Asamblea Nacional no se pronuncie, el proyecto de ley de creación de la región se considerará aprobado.

La Constitución establece en el artículo 246 que «el estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá...»

A su vez, el proyecto de estatuto de autonomía de la región deberá ser presentado por los prefectos en cuestión a la Corte Constitucional, a efectos de que ésta emita el dictamen de favorable requerido, a fin de garantizar que éste proyecto guarde correspondencia con las disposiciones constitucionales.

Una vez cumplidos estos procedimientos, el Consejo Nacional Electoral organizará y convocará a la correspondiente consulta popular para que la población se pronuncie sobre el estatuto de autonomía. Con la aprobación de la mayoría de votos válidos en cada una de las provincias en cuestión, la región quedará conformada y entrarán en vigencia la ley y el de estatuto de autonomía.

La Constitución establece la obligatoriedad de que todas las provincias integren una región, y, en su disposición transitoria primera, al referirse al conjunto de leyes que deben ser aprobadas por el órgano legislativo nacional, define que la ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias fijará el plazo para la conformación de regiones, que no debe exceder los 8 años.

Es así como el COOTAD, en su disposición transitoria tercera, establece que para el cumplimiento de este plazo, las solicitudes para convocar a consulta popular deben ser presentadas hasta 8 años después de la aprobación de este código, y que transcurrido ese tiempo, la situación de las provincias que no hubieren concluido el proceso o no integraren ninguna región, será resuelta a través de una ley presentada por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional.

### **3. Los procesos y complejidades existentes para la conformación de regiones autónomas**

No existen al momento iniciativas activas por parte de prefecturas y/o sus consejos provinciales que expresamente apunten a la conformación de regiones autónomas. No han sido presentados, a las instancias competentes, proyectos de estatutos de autonomía ni proyectos de creación de región alguna, para iniciar los procedimientos correspondientes.

Sin embargo, existen procesos iniciales de asociación de gobiernos autónomos descentralizados provinciales, a través de la figura del

mancomunamiento, que a futuro podría constituirse en la base del proceso de construcción de regiones. Como lo establece el COOTAD, los gobiernos autónomos descentralizados pueden conformar mancomunidades para mejorar la gestión de sus competencias y favorecer la integración.

### **3.1. La Mancomunidad del Norte del Ecuador**

La iniciativa más avanzada de mancomunamiento e integración existente entre gobiernos provinciales constituye la Mancomunidad del Norte del Ecuador, conformada entre Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Esmeraldas, que fue creada mediante un convenio firmado en Nueva Loja, el 21 de enero del año 2011, entre los respectivos prefectos René Yandúm, Diego García, Orlando Grefa y Lucía Sosa.

La Mancomunidad, a más de su constitución, ha llevado a cabo un proceso para su operación, fruto de lo cual cuenta con la correspondiente personería jurídica y con su institucionalidad estructurada y en funcionamiento.

El objetivo general de la Mancomunidad del Norte es propiciar la gestión concertada para el desarrollo sustentable y sostenible de las provincias integrantes. La Mancomunidad se ha planteado objetivos específicos relacionados a los campos de las competencias de los gobiernos provinciales, especialmente en los ámbitos de integración y desarrollo, vialidad, gestión ambiental, riego, etc.

La Mancomunidad ha buscado integrar elementos de la planificación de cada una de las provincias para generar una visión estratégica territorial común e integrada para toda la zona, especialmente referida a aquellos campos que tienen mayor vinculación con las competencias del nivel provincial, pero que incluye proyectos o esferas sobre las cuales se requeriría gestión de competencias correspondientes del nivel central o regional.

Esta visión estratégica del territorio de las provincias de la mancomunidad abarca líneas de intervención en los siguientes ámbitos: económico productivo, ambiental, energético, infraestructura, conectividad, así como en el ámbito étnico cultural.

Por los aspectos señalados, la Mancomunidad del Norte del Ecuador constituye la iniciativa con mayores avances en términos de integración de gobierno provinciales, que coincide con la zona de planificación estructurada por el gobierno nacional y su propuesta original de regionalización. Este es el proceso que podría proyectarse como un emprendimiento embrionario para la posible conformación de una región, en virtud de que existen algunos elementos de construcción de un desarrollo estratégico integrado de los territorios de las provincias mancomunadas.

### **3.2. La Mancomunidad Centro Norte**

Las prefecturas de Napo, Imbabura, Santo Domingo de los Tsáchilas, Manabí y Pichincha conformaron la Mancomunidad de los Gobiernos

Provinciales del Centro Norte del Ecuador, mediante un convenio firmado en la ciudad de Portoviejo el 11 de julio de 2012, que fue publicado en el Registro Oficial del 20 de enero del mismo año. Inicialmente, el Gobierno Provincial de Orellana, dirigido por la Prefecta Guadalupe Llori formó parte de los entendimientos para integrar la Mancomunidad Centro Norte; sin embargo, este gobierno autónomo descentralizado no firmó el convenio ni se integró a esta mancomunidad.

Los fines específicos de esta asociación son impulsar la gestión mancomunada de las competencias del nivel provincial, la ejecución de proyectos mediante convenios operativos entre todos o varios de sus miembros, promover el desarrollo de sus territorios y propiciar la integración de las provincias. En su proceso de conformación la mancomunidad estructuró mesas de trabajo sobre combate a la fiebre aftosa, ambiente y agua, planificación y seguridad.

El carácter y alcance actual de esta mancomunidad, si bien sus fines tienen un espectro general para impulsar la gestión mancomunada de las competencias de los gobiernos provinciales, se ha concentrado, por su dinámica inicial, en llevar a cabo acciones conjuntas en el campo agropecuario para el combate a la fiebre aftosa. No se advierte de momento que esa iniciativa pueda proyectar de manera sustantiva la conformación de una futura región, sino que posiblemente se circunscribirá para fomentar la gestión asociada de algunas competencias o ámbitos específicos como los de vialidad, seguridad, fomento productivo, seguridad, turismo, planificación.

En la Mancomunidad Centro Norte no se observan, al menos actualmente, elementos tendientes a estructurar mayores niveles de integración, y proyectos de incidencia regional que estructuren, apunten y caractericen una posible construcción de una unidad económica, productiva y de desarrollo de carácter y alcance de una región.

La Mancomunidad de Gobiernos Provinciales del Centro Norte del Ecuador aún no ha concluido el proceso de su constitución, a pesar de que arrancó en el año 2010. Le queda registrarse en el Consejo Nacional de Competencias, pues su institucionalidad aún no se encuentra en funcionamiento. Han logrado desplegarse acciones a través de funcionarios o unidades existentes en los distintos gobiernos provinciales.

### **3.3. El intento inconcluso de conformar la Mancomunidad del Sur del Ecuador**

En Zamora, el 16 de abril de 2010, los prefectos Paúl Carrasco, de Azuay; Santiago Correa, de Cañar; Montgomery Sánchez, de El Oro; Rubén Bustamante, de Loja; Marcelino Chumpi, de Morona Santiago, y Salvador Quishpe, de Zamora Chinchipe, firmaron un acta de constitución de la Mancomunidad del Sur del Ecuador, con la finalidad de impulsar los procesos de integración y desarrollo a nivel regional y transfronterizo con el norte del Perú. Este documento se firmó como un avance previo a la obtención de la

autorización o aprobación de las respectivas cámaras provinciales, para que se realice la firma del convenio definitivo de conformación de la mancomunidad.

Al inicio, la provincia de Loja había firmado, el 14 de enero del 2009, el acuerdo de entendimiento para conformar esta mancomunidad. Sin embargo, Rubén Bustamante, Prefecto de Loja, consideró finalmente que la mancomunidad podía interferir en la creación de la Región entre Loja, El Oro y Zamora Chinchipe, creada como zona por el Ejecutivo.

La iniciativa para conformar la Mancomunidad del Sur del Ecuador incluyó el impulso de varios ejes de trabajo y proyectos en materia de conectividad e integración regional, y desarrollo económico productivo. En términos generales, uno de los objetivos anunciados por la mancomunidad fue equilibrar la inadecuada concentración económica y política en Quito y Guayaquil, al impulsar una estrategia relevante para el sur del país, de manera que se constituya en nuevo polo de desarrollo.

Actualmente, la iniciativa de conformar esta mancomunidad se encuentra detenida, principalmente por factores de orden político. Un aspecto clave es la posición política actual del Prefecto del Azuay, Paúl Carrasco, quien tras haber llegado a la Prefectura -con el apoyo de Alianza PAIS-, luego de algunas discrepancias, pasó a formar parte de la oposición para integrarse a la denominada Coordinadora Plurinacional de las Izquierdas, como un movimiento opuesto al régimen. Es decisiva también la relación de conflicto que existe entre el gobierno nacional y el Prefecto de Zamora Chinchipe, Salvador Quishpe, la cual se ha agudizado en los dos últimos años, especialmente respecto a su oposición a la minería a gran escala que impulsa el Ejecutivo. Salvador Quishpe y Marcelino Chumpi buscarían, a través de la conformación de la mancomunidad, declarar a esta zona libre de este tipo de actividades extractivas. La oposición política de estos prefectos dificulta y marca complejidades y crea un escenario muy distinto de relacionamiento con el Prefecto del Cañar, Santiago Correa, perteneciente al movimiento de gobierno, y con Montgomery Sánchez, Prefecto de El Oro, aliado al régimen.

Otro factor que ha limitado la conformación de la mancomunidad ha constituido la negativa de la cámara provincial de Morona Santiago para aprobar o autorizar la pertenencia a ella, por parte de esa prefectura.

### **3.4. El intento de conformar una región autónoma amazónica**

En la Segunda Cumbre Regional Amazónica del 6 de agosto de 2010, realizada en Macas, y organizada por los prefectos de la Amazonía, agrupados el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales Amazónicos (CONGAA), fue promocionada una propuesta de proyecto de ley para la creación de la denominada “Región Autónoma Especial Amazónica Plurinacional e Intercultural”.

Esta propuesta interpretaba, de manera particular, el artículo 250 de la Constitución, que establece que «El territorio de las provincias

amazónicas forman parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial, para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*».

La propuesta de los prefectos amazónicos buscaba interpretar que esta disposición constitucional debía ser conjugada con aquellas referidas a la creación de regiones autónomas o sobre la conformación de regímenes especiales (como los distritos metropolitanos autónomos; las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias o el régimen especial de Galápagos) y promover la conformación de una “región autónoma especial”, que es una figura que no existe en la Constitución ni en el COOTAD.

Esta iniciativa se inscribe dentro de los conflictos o diferencias existentes entre el gobierno nacional y los partidos de oposición de Pachacutik y Sociedad Patriótica, que tienen una importante incidencia en las provincias amazónicas, donde éstos despliegan una dinámica política de oposición al gobierno, con autoridades de gobiernos autónomos, como son los casos de los prefectos Salvador Quishpe, de Zamora Chinchipe, Guadalupe Llori, de Orellana y Marcelino Chumpi, de Morona Santiago.

A más de los requisitos constitucionales y legales que esta iniciativa no lograría sortear, este proyecto no tuvo el aliento político necesario. En la Cumbre Amazónica no existió una posición de común acuerdo entre los distintos actores. Como parte de ello, las cámaras provinciales de Sucumbíos y de Zamora Chinchipe, no autorizaron a sus prefectos emprender las acciones tendientes para conformar esta región. En la actualidad no han existido episodios significativos relacionados con la reactivación de este proceso.

#### **4. Factores que inciden en la conformación de regiones autónomas**

Existen varios factores que explican y que marcan complejidades en lo referente a que los gobiernos autónomos provinciales emprendan iniciativas para conformar regiones autónomas. Entre ellos, se encuentran principalmente los siguientes:

##### **4.1. Demandas locales de autonomía**

Uno de los principales factores que inciden en que no se hayan conformado o emprendido mayores iniciativas de creación de regiones autónomas, tiene que ver con la disminución o repliegue de las demandas locales de autonomía. En la primera década de los años 2000, existieron sustantivas demandas de autonomía local que derivaron en la realización de consultas provinciales a favor de la autonomía en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro y Sucumbíos. La Constitución de Montecristi reguló la naturaleza, el alcance

y el procedimiento de conformación de las autonomías territoriales, a través del nuevo nivel de gobierno regional. Esto fue fruto del reconocimiento de la existencia de este tipo de demandas locales, que se encuentran enmarcadas dentro de una visión de solidaridad y complementariedad estratégica de desarrollo entre provincias, y de la perspectiva de democratizar territorialmente el Estado.

Por lo general, las demandas de autonomía se produjeron en un contexto de debilidad política y crisis de representación de los diversos gobiernos nacionales de turno, que, especialmente en la primera década de los años 2000, tuvieron muy bajos niveles de aceptación ciudadana (tres de los cuales fueron derrocados). Otro factor que incidió fue la presencia de escenarios en el que la atención e inversión estatal sobre la mayoría de provincias fueron muy reducidas.

Hoy en día, este escenario es distinto, pues existe un crecimiento sin parangón de la inversión y obra pública en los territorios, así como de la extensión de servicios estatales a lo largo del país, que si bien no alcanzan a revertir totalmente la desatención gubernamental -generada históricamente en las provincias-, suscitan un clima de presencia del Gobierno y de atención pública totalmente diferente a la de las décadas anteriores.

La aceptación del Gobierno es considerada de alcance nacional. Si bien no ha triunfado electoralmente en las distintas elecciones en todas las provincias del Ecuador -y mantiene sus bastiones políticos más consolidados en ciertas áreas del país-, sin embargo, conserva un equilibrio que lo caracteriza como una fuerza política nacional que no está circunscrita local o regionalmente. Bajo estas circunstancias, no es fácil volcar a la opinión pública para demandar autonomía y posicionar al gobierno central como la entidad que encarna y es responsable del centralismo, la desatención y el olvido.

Para actores de oposición puede resultar inconveniente, políticamente, sumarse o acogerse a los mecanismos institucionales de autonomía existentes en estas normas, pues terminarían reconociendo el valor o pertinencia de la política gubernamental y la normativa consagrada al respecto.

Es posible añadir que hay un clima de relaciones institucionales y políticas muy distintas en la actualidad, entre los gobiernos autónomos descentralizados y el gobierno nacional. Ahora existe un marco de mucha mayor coordinación y trabajo conjunto entre estos niveles de gobierno, que comprende la ejecución o financiamiento a obras importantes en las diversas provincias. El Presidente de la República mantiene periódicas reuniones de trabajo con prefectos, alcaldes y presidentes de juntas parroquiales rurales, que marcan una relación totalmente diferente a lo que existía en el pasado con los gobiernos locales.

Existe un marco de afinidad o cercanía política ente los gremios de los gobiernos autónomos descentralizados y el gobierno nacional. El movimiento político de gobierno es la organización política que más autoridades de gobiernos autónomos descentralizados tiene a nivel

nacional, y los distintos gremios de los gobiernos autónomos descentralizados tienen cercanía con el gobierno nacional. Alianza País tiene 9 de las 24 prefecturas. Las distintas asociaciones de los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales rurales están dirigidas por autoridades locales del movimiento de gobierno o son aliados de éste. De los 24 prefectos, 17 apoyaron públicamente al Presidente de la República de cara a su reelección, al igual que 170 alcaldes de los 221 municipios. Los prefectos de las provincias en las que el año 2000 se realizaron las consultas populares por la autonomía en Guayas, El Oro, Los Ríos, Manabí, y Sucumbíos, apoyan actualmente al Presidente de la República.

La activación del proceso de descentralización, a través del funcionamiento del Consejo Nacional de Competencias, en el que están representados todos los niveles de gobierno, y la transferencia inicial de competencias realizada en los ámbitos del riego, el tránsito y la cooperación internacional, abonan a un clima que favorece la relación más armónica entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

Los distintos aspectos señalados configuran un escenario que es mucho menos propicio para reivindicar demandas de autonomía, al menos como las producidas en la década pasada, y que se caracterizaron por el reclamo, la inacción, desatención y olvido de un gobierno central debilitado ante la opinión pública, que era blanco fácil de demandas territoriales.

En un marco como los señalados, actualmente la efervescencia de las demandas de autonomía se ha reducido o replegado. Sin embargo, esto no quiere decir que las demandas autonómicas no se puedan reactivar, pues si bien ahora existen aspectos distintos que marcan una coyuntura diferente, las tensiones y factores estructurales que las producen no han desaparecido, aunque actualmente se encuentran atenuadas y existe un proceso de consolidación de la institucionalidad del Estado nacional, de su presencia y de mayor fuerza política del gobierno central en los territorios. Por el contrario, ahora está presente un marco constitucional y legal que las reconoce, y que fomenta la construcción de las autonomías, mediante la integración estratégica y solidaria de las provincias en una región. Este proceso, en lugar de constituir un camino para la oposición y la disputa política frente a un gobierno central, podría ser la manera para emprender un proyecto ambicioso de desarrollo estratégico territorial y autonomías en cooperación y confluencia con el ejecutivo nacional.

#### **4.2. El alcance y carácter de las demandas de autonomía**

El hecho de que no se hayan emprendido aún procesos sustantivos de conformación de regiones autónomas, puede obedecer al sentido y características de las demandas de autonomía que antecedieron a la Constitución de Montecristi.

El esquema de autonomías y descentralización, que la Constitución y el COOTAD consagran, tiene un enfoque programático y una visión respecto al desarrollo territorial y nacional, y también respecto al rol que debe tener el Estado sobre la economía y el mercado. En ese sentido, existen diferencias programáticas o ideológicas en relación con el modelo de autonomías que fue impulsado en el año 2000. Como sucedió en el caso de las consultas populares, que fueron realizadas en las 5 provincias ya mencionadas -impulsadas en su mayoría por la tendencia socialcristiana-, la visión de autonomías o descentralización estuvo asociada con un enfoque de corte neoliberal y de desarrollo, basado en una economía de mercado y en un esquema territorial fundado en el desarrollo concentrado de zonas privilegiadas.

Las diferencias existentes se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

1. Las anteriores demandas de autonomía promovían un esquema cuyo valor primordial era la libertad política del territorio que impulsaba la autonomía, y que se basaba en las particularidades y diferencias locales. El modelo propuesto por el actual gobierno nacional busca equilibrar los valores de libertad y democracia, con los de la igualdad y equidad territorial, dentro de un esquema de autonomía con articulaciones solidarias y potencialidades complementarias entre los territorios.
2. En las demandas anteriores, la descentralización se inscribió en un proceso para perfilar un Estado mínimo, con un nivel central con reducidas competencias. El modelo actual promueve el fortalecimiento de todos los niveles de gobierno, en el marco de una recuperación de las facultades estatales de la planificación, la regulación y el control.
3. Las demandas de autonomía de los años anteriores estaban circunscritas a lograr mayores niveles de facultades o competencias en unidades territoriales, como las provincias o cantones, como el de Guayaquil, por ejemplo. El esquema constitucional actual consagra a la región como unidad estratégica de integración de territorios para estos procesos.
4. Un modelo de descentralización con transferencia de competencias de manera voluntaria e individual, que era considerado más ágil y que supuestamente facilitaba la gestión efectiva de gobiernos locales más eficientes o con mejores capacidades institucionales de gestión. En contraste, hoy está vigente un modelo de descentralización que asigna competencias exclusivas comunes y obligatorias a todos los gobiernos autónomos descentralizados de cada nivel.
5. Un modelo de autonomías que en algunos aspectos se asemeja al de los estados federados, en el cual existe una autonomía política caracterizada por la coexistencia de dos órdenes jurídicos, cámaras legislativas y sistemas de justicia; uno para el conjunto de los territorios federados y otro para cada uno de ellos. El esquema actual está basado en un modelo de autonomía para

la gestión gubernamental o de facultades ejecutivas, de manera descentralizada en distintos niveles.

Respecto a este último punto, es importante detallar que -como lo señala Marco Elizalde-, la Constitución reconoce una descentralización administrativa de competencias de carácter ejecutivo y una descentralización reglamentaria (que no tiene un alcance legislativo) en el campo normativo, que es ejercida a través de ordenanzas locales, las cuales tienen capacidad de regulación local en el ámbito de las competencias específicas de los gobiernos autónomos descentralizados. Bajo este punto de vista, la facultad normativa de las entidades autónomas, consagrada en la Constitución, está asociada directamente a la potestad ejecutiva de establecer políticas sobre sus competencias, de manera equivalente a la capacidad del Presidente de la República de dictar reglamentos relacionados a la gestión gubernamental (Elizalde, s/f: 48-59).

Este esquema difiere de un estado federal, en el que en las circunscripciones autónomas tienen la capacidad de legislar determinadas materias, a través de un órgano legislativo independiente de la función ejecutiva local, y de administrar justicia, a través de una función judicial local. En el modelo federal pueden regir conjuntamente el orden jurídico local para las circunscripciones autónomas y el orden jurídico federal para todo el Estado. Aquello demanda que la potestad legislativa -debido al principio de división de poderes-, sea ejercida a nivel local por una "asamblea" o poder legislativo, que tiene una naturaleza distinta a la de los consejos de los distritos metropolitanos autónomos y de las regiones establecidos en la Constitución. Estos últimos son presididos por el alcalde metropolitano o el gobernador regional, y tienen una composición y nivel de representación más acotado. Es así como en el modelo federal se aplica la tradicional división de poderes legislativos, ejecutivos y judiciales a nivel local (Borja, 2008: 20-22).

A más de diferencias de orden programático o de visión ideológica sobre las autonomías, se debe observar también que varias de las demandas de autonomía -si bien pueden responder a problemas reales de desigualdades territoriales de desarrollo, de concentración de recursos y activos para la producción, y de insuficiente atención pública en distintas zonas del país-, obedecen en buena medida también a posiciones políticas que instrumentan estas reivindicaciones como un recurso discursivo y de posicionamiento político local, pero menos como intentos efectivos para lograr procesos de asunción de competencias o para construir propuestas precisas de dinámicas de reestructuración política y administrativa de la organización territorial e institucional del Estado.

En ese sentido, el principal actor que puso con fuerza sustantiva la regionalización de manera previa y durante el debate constituyente fue el gobierno nacional. El apareamiento de propuestas de regionalización no es nuevo en el Ecuador, pues habían aparecido en décadas anteriores propuestas trabajadas desde varios espacios institucionales, como por ejemplo, la Junta Nacional de Planificación o propuestas surgidas desde los territorios, como el caso del ex Alcalde de Loja, Bolívar

Castillo. Tampoco es reciente la problemática por construir procesos que respondan a una reorganización estatal en materia de autonomía y descentralización que dé respuesta a las inequidades territoriales.

Si bien el proyecto del gobierno nacional no constituye la única iniciativa de regionalización que ha surgido en el Ecuador, se puede observar que es mayor el peso o importancia estratégica otorgado por el Ejecutivo. Esta propuesta no encuentra aún un eco o respuesta coincidente y con fuerza similar a nivel de los territorios y de los gobiernos autónomos descentralizados.

Para los gobiernos provinciales no resulta sencillo operar este tipo de iniciativas en función de que se requieren varios elementos de considerable importancia entre los que se puede citar los siguientes:

1. Voluntades políticas coincidentes de los prefectos involucrados y de sus cámaras provinciales; y una afinidad básica entre sus movimientos o partidos, o que su pertenencia a determinada tienda política no impida su integración.
2. Equilibrio y procesos internos de negociación exitosa entre las prefecturas y provincias, para que posibles disputas o diferencias de centralidad o protagonismo al interior de la futura región, no impidan los acuerdos para su conformación. Aspectos como la ubicación de la sede del gobierno regional y de proyectos de relevancia estratégica para la región resultan necesarios equilibrar para lograr aquello.
3. Fuerza política y proyección electoral en cada una de las provincias para lograr obtener un resultado favorable en la consulta popular.<sup>58</sup>

#### 4.3. Proyección estratégica del desarrollo del territorio de la futura región

Otro elemento vital para lograr conformar una región tiene que ver con la posibilidad de construir y proyectar una visión de desarrollo del territorio de la futura región; de tal manera que se pueda elaborar y compartir -con los principales actores sociales, políticos, económicos y con la ciudadanía de las provincias que vayan a conformar la región-, elementos que configuren una visión común para construir el futuro de su territorio. Esto implica poder concebir la integración estratégica entre las provincias y articular estratégicamente sus potencialidades, expectativas y vocaciones de desarrollo.

Se debe subrayar que las principales competencias de los gobiernos regionales son la planificación del desarrollo regional, el fomento de actividades productivas regionales; la aplicación de políticas de innovación y transferencia del conocimiento y tecnologías

---

<sup>58</sup> Se debe tener en cuenta que los prefectos necesitan un menor porcentaje de apoyo electoral, que aquel requerido para acceder a la Presidencia de la República, debido a que en las elecciones locales no existe segunda vuelta electoral, y el candidato que accede a la Prefectura triunfa en la mayor parte de los casos con porcentajes menores al cincuenta por ciento de los votos. De esta manera, una votación para consulta popular, para conformar una región, demanda una mayor cantidad de votos a favor, que los estricta o normalmente requeridos para lograr la prefectura.

para el desarrollo regional, como también el manejo de la vialidad regional encaminado a su integración, etc.

A diferencia de las funciones de los otros gobiernos autónomos descentralizados, los gobiernos regionales no concentran sus funciones en la dotación de servicios públicos, ni infraestructura básica, o aspectos como la regulación y uso del suelo, ni la planificación urbana; sino que su rol apunta a impulsar en mayor escala el desarrollo estratégico y productivo del territorio.

En ese sentido, se necesita proyectar agendas o elementos de lo que puede constituir un proyecto de desarrollo regional, que caracterice el perfil productivo de la región, en el cual se especifiquen puntualmente las principales líneas productivas, que impulsen de manera integrada el crecimiento conjunto de las provincias asociadas, e incluyan -dentro de una especie de meso sistema económico y productivo-, la posibilidad de acceder a actividades económicas, empleo y oportunidades para la población. Es vital que estas líneas productivas tengan un alcance regional para lograr brindar amplias posibilidades de inclusión económica y de desencadenar, de forma virtuosa, dinámicas de impulso económico a la generalidad de actores involucrados con la economía del territorio.

Se trata de concebir y establecer los tipos de productos, servicios y actividades económicas que, en cierta medida, van a caracterizar y especializar productivamente a la futura región, de manera que tengan complementariedades con otros territorios o regiones. Es clave proyectar la modalidad en que el sistema económico y productivo de la región se va a conectar estratégicamente con la demanda interna, así como también su rol o especificidad en una inserción en los mercados internacionales.

Aquello requiere ir acompañado de identificar los proyectos de infraestructura, conectividad, vialidad y servicios públicos. Esto no apunta solamente a brindar servicios básicos sino a apuntalar el desarrollo estratégico regional. En ocasiones la planificación territorial se ha concentrado, principalmente, en definir el tipo de proyectos que en materia de infraestructura y servicios podría requerir el desarrollo económico. Lo ha hecho muy poco en especificar y analizar la viabilidad de las líneas productivas, especialmente a través de acuerdos conjuntos con los actores económicos presentes en el territorio.

Lo señalado cobra especial relevancia en virtud de que la proyección estratégica de las posibles regiones se articule y posibilite el cambio de la matriz productiva que impulsa el gobierno central. Todo ello con la finalidad de que la economía nacional no esté basada fundamentalmente en la extracción de recursos naturales y la venta de materias primas o de productos agropecuarios con poco valor agregado, sino que la base de la economía ecuatoriana esté fundada en el conocimiento, el desarrollo científico y tecnológico, y desarrolle actividades productivas con altos niveles de valor agregado.

Para impulsar y viabilizar la transformación de la matriz productiva actual del Ecuador se requiere que, a nivel meso o a escala regional, los

territorios tengan un perfil productivo direccionado expresamente a este cambio, y que estos perfiles estén engranados y articulados a fin de que puedan, en conjunto, lograr el desarrollo de las líneas productivas planteadas a nivel del país. Las piezas que requiere el cambio de matriz productiva no son otras que lograr perfiles económicos aptos en los territorios, mediante una planificación estratégica de alcance regional.

La conformación de un nuevo nivel de organización territorial, como el regional, demanda que las diferencias existentes de identidad local y las contraposiciones que puedan existir entre ciudades cercanas o provincias vecinas, se despejen a partir de un sueño o proyecto de un desarrollo integrado que los potencie. Es común que a nivel local, entre poblaciones cercanas, existan identidades que se contrapongan o rivalicen con las de otros territorios cercanos. Una de las herramientas efectivas para evitar aquello puede ser el impulso de un perfil económico y productivo suficientemente potente y equilibrado, de manera adecuada, al interior de un territorio regional.

#### **4.4. El nivel de gobierno intermedio, competencias y recursos económicos para los gobiernos regionales**

Otro de los factores que incide en la conformación de regiones consiste en los efectos que puede tener la creación de un nivel de gobierno intermedio, como el regional, sobre el nivel de gobierno provincial

Los gobiernos provinciales tienen también la competencia de fomentar las actividades productivas y expresamente las agropecuarias. La competencia provincial de planificar, construir y mantener la vialidad provincial, que no incluya áreas urbanas, podría superponer vías consideradas de ámbito regional.

En el proceso constituyente los actores que con mayor fuerza manifestaron su desacuerdo con la creación de regiones fueron algunos prefectos y sus gremios de trabajadores. El proceso de negociaciones de la Constitución de Montecristi derivó en que la iniciativa de la conformación de las regiones autónomas esté en manos de los gobiernos de las provincias implicadas. De esta manera, algunas prefecturas pueden optar por no emprender procesos de regionalización, para no afectar los espacios competencias y políticas que actualmente están en manos de los gobiernos provinciales.

A más de ello, un factor muy importante tiene que ver con que en el proceso de distribución de los recursos económicos -establecido en el COOTAD, mediante los cuales se define la participación de los gobiernos autónomos descentralizados de los ingresos permanentes y no permanentes del presupuesto del Estado- no se asignó un porcentaje de éstos a los gobiernos regionales. Para que estos gobiernos dispongan de recursos económicos, se requiere una reforma legal que debe ser tramitada en la Asamblea Nacional, y que sólo puede provenir de la iniciativa legislativa del Presidente de la República. Esta asignación de recursos, a través de una reforma legal, es políticamente muy compleja

de procesar con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales rurales, quienes actualmente tienen ya asignados legalmente el cien por ciento de este rubro presupuestario: gobiernos autónomos descentralizados provinciales (27%), cantonales y de los distritos metropolitanos (67%), y de las juntas parroquiales rurales (6%).

## **5. Los distritos metropolitanos autónomos**

### **5.1. El procedimiento de creación de los distritos metropolitanos autónomos**

Los distritos metropolitanos autónomos son un régimen especial del nivel de organización territorial cantonal, que acceden a esta condición debido a su amplia concentración poblacional. El primer inciso del artículo 247 de la Constitución de la República establece que «el cantón o conjunto de cantones contiguos en los que exista conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano»

Como se explicó en párrafos anteriores, el régimen especial de los distritos metropolitanos autónomos permite a sus gobiernos autónomos descentralizados -a través de su estatuto de autonomía y siguiendo el proceso establecido en la normativa-, asumir, en su circunscripción territorial, las competencias correspondientes al nivel provincial y regional, aparte de aquellas asignadas a los gobiernos municipales. Se debe subrayar que cuando un distrito metropolitano autónomo se conforme en esa circunscripción territorial, únicamente los gobiernos autónomos descentralizados que deberían operar son aquellos que corresponden al gobierno del distrito metropolitano y los de las juntas parroquiales rurales. Esto le brinda una mayor capacidad al gobierno del distrito metropolitano autónomo para la gestión local de ese territorio.

El procedimiento para la creación de los distritos metropolitanos autónomos, establece que su conformación debe iniciar mediante una resolución del concejo o concejos cantonales correspondientes, para lo cual se prepararán el proyecto de ley de conformación del distrito y el de su estatuto de autonomía.

El procedimiento de conformación es similar al de las regiones autónomas, que fue explicado en páginas anteriores. Es decir, que el proyecto de ley tiene que ser aprobado en la Asamblea Nacional y el estatuto debe obtener un dictamen favorable por parte de la Corte Constitucional, luego de lo cual necesita lograr una mayoría de votos válidos en la correspondiente consulta popular, de manera que ambos entren en vigencia, y el distrito metropolitano autónomo quede conformado. Se debe resaltar además, que el COOTAD establece que la creación del distrito metropolitano no supone la escisión del territorio provincial en el que esté localizado.

La conformación de distritos metropolitanos autónomos responde a la necesidad de crear una unidad urbana económica, social

y política que, en razón de su magnitud y cantidad de población, demanda una gestión pública y de gobierno local compleja e integrada, que logre articular las múltiples dimensiones del desarrollo moderno de una ciudad de importantes proporciones, como también el tratamiento de sus problemas y conflictos.

Las grandes metrópolis demandan resolver, con la mayor integración y la más alta capacidad de gobierno, un amplio y complejo espectro de problemáticas, tales como el ordenamiento territorial, la planificación del desarrollo de extensos centros urbanos, la proyección armónica de su crecimiento, la dotación masiva de los servicios básicos e infraestructura y espacios públicos para varios millones de habitantes, la organización de la movilidad, el tránsito y el transporte público, el desarrollo económico y productivo, y su articulación con la dinámica económica nacional e internacional; y adicionalmente, la seguridad, el manejo de conflictos y el impulso de procesos democráticos locales de construcción política y participativa de las grandes ciudades, etc.

Por ello, la conformación de un distrito metropolitano podría ofrecer, al correspondiente gobierno autónomo descentralizado, la posibilidad de asumir competencias de mayor envergadura con sus recursos, y lograr así una capacidad de gobierno más amplia para la administración de grandes urbes modernas.

Existe también la posibilidad de que la conformación de un distrito metropolitano autónomo sea fruto de la fusión de dos cantones que, en conjunto, cumplan con el requisito poblacional, y que, gracias a su dinámica de crecimiento, hayan entretejido conurbaciones. Este mecanismo permite la posibilidad de afrontar y resolver procesos de fusión o conurbación de cantones que, a lo largo del tiempo, han integrado sus urbes y entrelazado sus procesos reales de vida económica y social, y que pueden demandar soluciones articuladas.

La población del Ecuador -registrada en el Censo de Población y Vivienda del año 2010- es de 14'483.499 habitantes. Actualmente, los cantones que cuenten con más de 1'013.845 pobladores -equivalente al 7% de la población nacional-, pueden impulsar un proceso para conformarse como distritos metropolitanos autónomos. Es decir que, tanto Guayaquil, que tiene 2'350.915 pobladores registrados, y Quito, con 2'239.191 habitantes, cumplen con el requisito poblacional para emprender esta iniciativa.

## 5.2. El caso de Guayaquil

En el caso de Guayaquil, la Alcaldía no ha impulsado la adopción del régimen especial de distritos metropolitanos autónomos, a pesar de que su Alcalde ha demandado en su discurso político, de manera insistente, la tesis de la autonomía y ha planteado ante la opinión pública una mayor descentralización, competencias y recursos para la ciudad.

En diversas coyunturas se ha producido episodios políticos en los cuales el planteamiento de la autonomía se reedita con mayor o

menor fuerza, dependiendo del momento, de la relación política con los respectivos gobiernos y de la correlación de fuerzas existentes. Varias marchas políticas organizadas por Jaime Nebot y sectores políticos y económicos guayaquileños -cercaos al socialcristianismo-, han sido los capítulos más propicios para elevar el reclamo de autonomía en distintas circunstancias.

Los episodios han ido variando desde la “marcha de los crespone negros” de 1999, en defensa del propietario del Banco del Progreso (Jaime Aspiazu); pasando por la “marcha blanca” del 26 enero de 2005, en el escenario de las protestas en las semanas cercanas a la caída de Lucio Gutiérrez; hasta un par de marchas organizadas en contra del gobierno de Rafael Correa, que tuvieron lugar el 24 de enero del 2008 y el 11 de noviembre del 2010, en crítica al gobierno y por la demanda de mayores recursos para la municipalidad. La consulta popular de enero de 2000, propuesta por el Prefecto del Guayas, Nicolás Lapentti, fue otro capítulo en el que las fuerzas socialcristianas reeditaron el reclamo por la autonomía.

En el marco de la oposición y de las diferencias políticas con el gobierno de Rafael Correa, el alcalde Jaime Nebot ha rechazado explícitamente el modelo de autonomías y descentralización que la actual Constitución y el COOTAD proponen. En Guayaquil, no se ha producido ninguna iniciativa para conformar un distrito metropolitano autónomo, por parte de su alcalde y el grupo de concejales que conforman una mayoría al interior del Concejo Municipal de Guayaquil. En su momento, tampoco el alcalde León Febres Cordero lo hizo cuando la Ley que creó el Distrito Metropolitano de Quito posibilitó a cualquier urbe, de más de 250 mil habitantes, adoptar este régimen especial y asumir las competencias correspondientes.<sup>59</sup>

Las críticas al modelo de autonomías y descentralización de la Constitución y el COOTAD giran en torno a argumentos que se ilustran a través de los que plantea expresamente Joffre Campaña<sup>60</sup>:

1. No recoge el viejo anhelo de autonomía de Guayaquil;
2. Le quita a la ciudad cualquier posibilidad de progreso;
3. No brinda avances respecto a las competencias que actualmente maneja la Alcaldía, ni existe determinación precisa de las competencias a ser manejadas por el distrito metropolitano autónomo;
4. Distorsiona los conceptos de autonomía y de distrito metropolitano,

<sup>59</sup> Ver Diario El Hoy, del 1 de diciembre de 1993, titulado “Febres Cordero cauteloso ante ley del distrito metropolitano”. La noticia dice que “El alcalde de Guayaquil, León Febres Cordero, recibió con “mucha cautela” la decisión gubernamental de aplicar el ejecútase al proyecto de ley que crea el distrito metropolitano para Quito, ley que rige para las ciudades del país de más de un millón de habitantes. Febres Cordero dijo que el municipio porteño está estudiando el proyecto, “de modo que cualquier aceptación está por verse”. Sin embargo “de lo que podemos concluir hasta ahora, estamos en capacidad de señalar que hay ciertos aspectos que lo consideramos positivos y tenga usted la seguridad de que cuando estemos completamente organizados nos acogeremos, como ciudad de más de un millón de habitantes, a todos los beneficios que esta ley le puede dar a un Guayaquil metropolitano o como la opinión pública en un momento determinado decida llamarlo”, acotó.

<sup>60</sup> Ver el editorial de Joffre Campaña, asesor de Jaime Nebot en asuntos de descentralización, en El Universo, “Guayaquil, ¿distrito metropolitano? ¿Con esta Constitución? Ni hablar. ¿Con este Gobierno? Menos”, 30 de abril del 2009.

5. La preparación del proyecto de ley para la conformación del distrito constituye una trampa del gobierno que controla la Asamblea Nacional;
6. Es un modelo de autonomía sin la capacidad de dictar leyes.

Existen también argumentos, como los planteados por el asambleísta Andrés Roche- integrante de la Comisión de Gobiernos Autónomos y Descentralización de la Asamblea Nacional, cercano a Nebot y ex funcionario del Municipio de Guayaquil-, en los que se defiende el modelo de descentralización anterior a la nueva Constitución. Roche defiende el modelo denominado uno a uno, o a la carta, por considerar que éste ofrece un procedimiento más ágil de descentralización de competencias, a través de la firma de un convenio requerido por el gobierno local interesado en asumir determinada competencia, en el que los gobiernos locales más responsables y eficaces podían acceder a competencias y recursos con mayor facilidad. El modelo a la carta, defendido por Roche, tenía como virtud estar basado en la libertad del gobierno local demandante de una competencia, y permitía que prefectos y alcaldes eficaces puedan desarrollar una gestión pública más efectiva<sup>61</sup>.

El modelo de autonomía, planteado por el Alcalde de Guayaquil, difiere de las características del proceso de autonomías y descentralización consagrado en la nueva Constitución y el COOTAD. Para la Alcaldía de Guayaquil, impulsar la conformación del distrito metropolitano autónomo implicaría reconocer públicamente beneficios o bondades del nuevo esquema de descentralización y autonomías propuesto por el gobierno de Rafael Correa.

En Guayaquil, el planteamiento de autonomía de estos sectores no ha explicitado una propuesta concreta y detallada de un modelo institucional y estatal sobre las autonomías y la descentralización. La posición de este sector político ha constituido más un recurso político de posicionamiento que una alternativa concreta de reestructuración política y administrativa de la estructura del Estado.

El desafío para construir un distrito metropolitano autónomo en Guayaquil está abierto. Este nuevo proyecto podría tener como una de sus características fundamentales la conquista de un mayor nivel de autonomía, en un marco de fuerte solidaridad y complementariedad con el resto de territorios. Colocaría a Guayaquil como un eje moderno y un motor inclusivo de desarrollo para el país. Se trataría del proyecto de un Guayaquil moderno, metropolitano, inclusivo, que contenga proyectos emblemáticos en los campos sociales, económicos, de infraestructura, servicios básicos, transporte, ciencia y tecnología, integración, etc. Aquello demandaría, para quienes emprendan esta iniciativa, perfilar con mucha precisión líneas de intervención y grandes proyectos que conciban y logren posicionar con total claridad la idea de un Guayaquil del siglo XXI.

<sup>61</sup> Ver "La realidad del proceso de descentralización en el Ecuador" de Andrés Roche, en "Descentralización y Autonomía: retos del COOTAD", Ágora Democrática, mayo 2011.

Un gran reto constituye definir e impulsar un perfil productivo para un futuro distrito metropolitano autónomo, que sea un motor del desarrollo industrial, tecnológico y científico, comercial, financiero, portuario y de servicios, en el marco de una nueva matriz productiva del Ecuador, distinta del modelo fundado en base a la agroexportación. La transformación del modelo de desarrollo de Guayaquil -y de sus zonas de influencia más directa-, es uno de los aspectos de mayor desafío y decisivos para esta evolución cualitativa de la economía nacional, que le permita superar el modelo extractivista y exportador de materias primas.

Concebir un Guayaquil autónomo del siglo XXI supone superar la visión de las últimas décadas de administración municipal, que estuvo centrada en la regeneración urbana, la ampliación de servicios, la construcción de infraestructura pública emblemática (como el Malecón 2000) y en una importante infraestructura vial. Implica también construir una visión estratégica de la ciudad -en el sentido más amplio y maximalista- para proyectar y conjugar una gran cantidad de elementos que configuren una concepción más integral de la prospectiva de la urbe. Esta concepción articularía varios ámbitos: el desarrollo económico y su integración del desarrollo de la ciudad con los territorios; la innovación tecnológica y un avanzado proceso de industrialización; la prestación de modernos servicios portuarios para el país del futuro, la proyección de un sistema de movilidad y transporte para las próximas décadas; la inclusión económica y la superación de la pobreza; la dotación masiva de servicios básicos y la regularización o resolución integral de los graves problemas de los sectores suburbanos ilegales; la protección ambiental y la implementación de sistemas de tratamiento de aguas y residuos sólidos; el ordenamiento territorial y el mejoramiento urbanístico mediante la construcción de infraestructura pública para toda la ciudad; la proyección de Guayaquil en el campo educativo, universitario, cultural, turístico, deportivo; etc.

### 5.3. El caso de Quito

Quito es un Distrito Metropolitano al cual le han sido reconocidas las competencias precisadas en la ley de 1993, aunque todavía no aquellas correspondientes al nivel provincial y regional que la Constitución, a las que puede acceder un distrito metropolitano autónomo con su conformación, mediante la aprobación de su estatuto de autonomía en consulta popular. En términos de competencias, esta ley le otorgó al Distrito Metropolitano de Quito la regulación y control sobre el uso y ocupación del suelo, la planificación, la regulación y la coordinación del transporte público y privado, y la prevención y control de la contaminación ambiental. Con esta norma también se desconcentró la gestión de la municipalidad a través de las administraciones zonales actuales.

El COOTAD reconoce la vigencia de esta ley -anterior a la actual Constitución-, para conformar territorialmente el distrito metropolitano;

sólo resta concluir el proceso de constitución de éste régimen especial mediante la aprobación de su estatuto de autonomía en consulta popular, para que acceda a las competencias correspondientes del nivel regional y provincial.

En el caso de Quito, la constitución del Distrito Metropolitano autónomo ha sido prevista en el Plan de Gobierno que formuló la actual administración para la campaña electoral. Está también contemplada en el Plan de Desarrollo de Quito para el período 2012–2020, y plantea, como uno de sus objetivos estratégicos, “obtener el estatuto jurídico para ejercer las competencias de un distrito autónomo”, y tiene como una de sus políticas “erigir el Distrito Metropolitano de Quito como Distrito Autónomo con el ejercicio de competencias propias de un gobierno regional autónomo”.

Para ello, la actual administración ha formulado una propuesta de estatuto de autonomía que ha sido revisada inicialmente en espacios de trabajo con los concejales. La administración actual posee lineamientos estratégicos y prospectivos para otro modelo de crecimiento y desarrollo urbano de la ciudad, los cuales que requieren difundirse de manera suficientemente estructurada y directa en una gran concepción del Quito para el siglo XXI. Por ello, uno de los puntos más importantes para fomentar la conformación del distrito metropolitano autónomo tiene que ver con adscribir a la comunidad de innovaciones ambiciosas, concretas y transformadoras, que coloquen a la ciudad en un proceso vanguardista de desarrollo, mediante procesos de consolidación de la planificación estratégica de la ciudad y de su posicionamiento.

La actual agenda metropolitana de gobierno, planteada por la actual administración, contempla múltiples aristas que apuntan hacia la integralidad del desarrollo de la ciudad. Busca articular distintas esferas como el desarrollo productivo y la inclusión económica, la protección y el ejercicio de derechos, la democratización política y el fomento de la participación; el ordenamiento territorial y la planificación armónica de una urbe, la promoción cultural y la conservación del patrimonio; la seguridad, la movilidad, la dotación de espacios públicos adecuados, la regularización de barrios y construcciones; la dotación de servicios públicos de calidad y el tratamiento adecuado de residuos, la transformación y el fortalecimiento de la institucionalidad pública metropolitana, etc.

En términos de ordenamiento territorial y crecimiento urbano armónico, la administración metropolitana ha planteado, por ejemplo, un modelo de ciudad compacta e integrada, que cuente con infraestructura básica y servicios cercanos que reduzcan los desplazamientos para movilizarse, especialmente a sitios de trabajo y estudios. Este modelo promueve el desarrollo de varias centralidades o polos para redistribuir adecuadamente, en una urbe policéntrica, la carga y el peso excesivo existente en el hipercentro de la ciudad, y plantea concentrar varias zonas mediante el crecimiento vertical de las edificaciones que compactaría la expansión dispersa de las zonas urbanas.

Este esquema evitaría la expansión indiscriminada de la ciudad hacia la periferia, reduciría sustancialmente los costos de la dotación de infraestructura y servicios en zonas cada vez más lejanas no planificadas y dispersas. Permitiría también resolver de mejor manera los problemas de movilidad con la implementación de un sistema público integrado de transporte, que tendría al metro como su columna vertebral. Dentro de este modelo, por ejemplo, la salida del actual aeropuerto permitiría la construcción de edificaciones de altura y promover en una amplia zona en el norte de la ciudad la compactación y el crecimiento vertical de la urbe (información desactualizada)

En materia de infraestructura vial, lo que propone el plan presentado por la administración municipal tiene un alcance muy importante pues comprende: a) la construcción de 7 grandes proyectos de nuevas carreteras o vías importantes (Collas–Nuevo Aeropuerto, Oriental–Puebo, Monjas–Vicentina–San Juan, la Perimetral Metropolitana, la vía Miranda–Simón Bolívar–Escalón, y la Ontaneda–Simón Bolívar); b) las prolongaciones de las 2 arterias principales que rodean la ciudad (Mariscal Sucre, entre la Ecuatoriana y la Maldonado, vía Oriental Simón Bolívar); c) el repotenciamiento de 3 grandes vías, mediante la construcción de 19 intercambiadores (Interoceánica, Oriental Simón Bolívar y Occidental Mariscal Sucre); d) la ampliación de la vía entre Rumihurco y la ciudadela Roldós; e) la reestructuración y las reformas geométricas a 9 sectores estratégicos del tráfico urbano; y f) un programa de acceso a barrios que contiene 59 subproyectos.

El proyecto del Metro es, sin duda, la obra más importante y la evolución más decisiva que la actual administración ha emprendido. Sus características y avances permitirán marcar un punto de quiebre definitivo no sólo en materia de transporte público y movilidad, sino que constituirá un proyecto emblemático que marcará un hito para un Quito del siglo XXI en materia de desarrollo y modernidad.

El Metro será la columna vertebral de un sistema integrado de transporte. Esta red de trenes subterráneos permitirá recorrer el trayecto de 22 kilómetros en un poco menos de 34 minutos: desde Quitumbe -en el sur-, hasta el Labrador -en el norte-, a lo largo de 15 estaciones, a las que en un futuro podrían agregarse 5 adicionales. Su línea inicial podrá transportar a 400 mil personas por día y será construido con un sistema modular que permitirá la ampliación posterior de su primera etapa con tres líneas nuevas (desde el Recreo hacia el sur oriente; desde El Labrador hacia el nororiental, para la zona de Carcelén; y desde el Labrador hacia la Ofelia, con un recorrido similar al de la avenida La Prensa).

El nuevo aeropuerto internacional de Quito brindará servicios modernos a la capital, que abarca en la actualidad el 60% de las frecuencias internacionales. Configuraré una nueva centralidad de la ciudad, que contará con una zona especial de desarrollo económico de unas 1500 hectáreas, con la finalidad de aumentar los flujos comerciales y económicos.

De igual manera, el proyecto del Parque del Lago que ocupará las terrenos del antiguo aeropuerto Mariscal Sucre, cambiará la

configuración urbanística de gran parte del norte de la ciudad y modificará la perspectiva del manejo de espacios públicos recreacionales y ambientales en ese gran sector de la ciudad.

Elementos y ejemplos concretos como éstos constituyen la base principal a ser difundida mediante una estrategia comunicacional y política, para provocar las transformaciones y beneficios directos y concretos de un nuevo modelo de ciudad, coherente con la conformación del distrito metropolitano autónomo.

En el caso de Quito -quizás en mayor medida que en el caso de Guayaquil-, se requiere que la conformación del distrito metropolitano autónomo se encuentre ligada a un proyecto de evolución amplia de la ciudad, considerando que la tesis y la conquista de la autonomía como tal, no ha sido históricamente un anhelo, debido a la condición de capital y de centralidad que la ciudad representa. Por esta razón, es más decisivo proyectar las ventajas que, a través de nuevas competencias y mayores recursos, la gestión puede ser potenciada con nuevos proyectos para el desarrollo urbanístico, social y económico de la futura metrópoli.

## **6. Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias**

### **6.1. El procedimiento de conformación de circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias**

Mientras las regiones y los distritos metropolitanos autónomos son innovaciones introducidas exclusivamente por la actual Constitución, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias -que fueron reconocidas en la Constitución de 1998- tuvieron como antecedentes importantes instrumentos internacionales que las fomentan y regulan.

El Convenio 169 de la OIT, sobre derechos de los pueblos indígenas y tribales de 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, son instrumentos internacionales que reconocen el derecho de estos pueblos a sus tierras, territorios y recursos naturales, en función de su propiedad o posesión ancestral. Estas normas establecen la obligación del Estado de reconocer y proteger sus costumbres, tradiciones, sistemas de gobiernos, formas de organización y tenencia de la tierra.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Los artículos 3, 4, 5 y 46 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas son de especial relevancia respecto a la autonomía y su relación con el estado, y establecen lo siguiente:

Artículo 3: "Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural."

Artículo 4: "Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas."

Artículo 5: "Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado."

Artículo 46: "1. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrario a la Carta de

Estas circunscripciones fueron un aspecto clave que ha sido demandado por el movimiento indígena ecuatoriano, principalmente a través de la CONAIE. A partir de la década de los años 90, esta organización irrumpió en el escenario político del país, con la realización de los levantamientos de 1990 y 1992. Éstos constituyeron hitos que rebasaron su agenda de demandas de las décadas anteriores, que se basó, principalmente, en reclamos relacionados con la problemática campesina. Lograron incorporarse reivindicaciones respecto al carácter plurinacional del Estado, así como el reconocimiento y protección de los pueblos y nacionalidades indígenas.

En ese mismo sentido, el autoreconocimiento que realiza el movimiento indígena como pueblos y nacionalidades va más allá de la noción o condición de etnias o de grupos culturales diversos. La noción de nacionalidad interpela la idea de que dentro del Estado existe una nación con características socioculturales y políticas de un solo tipo. La noción de nacionalidades está asociada estrechamente a una condición de la nación y del Estado que no es única sino múltiple; es decir, que tiene un carácter plurinacional. A diferencia de la concepción de nacionalidades, la noción de etnias carecería de una implicación de autoridad sobre un territorio por razones históricas o culturales (Ospina, 2010).

Por ello, se establece una relación directa entre tres elementos: el reconocimiento de las nacionalidades o pueblos, el carácter plurinacional del Estado y la noción de autodeterminación de las nacionalidades o pueblos sobre su territorio ancestral. De modo general se puede señalar que la reivindicación de crear estas circunscripciones responde a la demanda de establecer de manera autónoma, en los territorios ancestrales, las formas propias de organización y autogobierno de los pueblos y nacionalidades, y de alcanzar la autodeterminación de su vida económica, social y cultural, y el manejo de los recursos naturales en ellos existentes.

En Latinoamérica al menos 6 países han incorporado reconocimientos o mecanismos institucionales en sus constituciones para formas de autonomía territorial indígena: Panamá en 1972, Nicaragua en 1987, Colombia en 1991, Bolivia en el año 2009 y Ecuador en 1998 y 2008. Estos mecanismos institucionales de autonomía suponen un «régimen político formal de autogobierno territorial en el cual el Estado reconoce tanto derechos colectivos como individuales a pueblos indígenas, de manera que éstos pueden ejercer el derecho de autodeterminación» (González, 2010: 36).

La Constitución ecuatoriana de 1998, que consagró el carácter intercultural del Estado, incorporó por primera vez el reconocimiento para que se puedan conformar circunscripciones territoriales indígenas, pero no precisó su naturaleza, competencias, ni procesos de conformación.<sup>63</sup> Estos aspectos debían ser establecidos mediante una ley.

---

Naciones Unidas, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar total o parcialmente la integridad territorial o la unidad política de estados independientes.”

<sup>63</sup> El artículo 241 de la Constitución de 1998 establece que “*La organización, competencias y facultades de los*

Entre el año de 1999 y 2000, la CONAIE impulsó un proyecto de ley orgánica de las circunscripciones territoriales indígenas, que llegó a ser tratado en primer debate en el Congreso Nacional, aunque no fue aprobado. En el año 2001, la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) elaboró una propuesta de ley orgánica y un reglamento para conformar la circunscripción territorial autónoma del pueblo kichwa de Pastaza, aunque luego esa iniciativa fue abandonada. Las bases de la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH) prepararon otra propuesta de ley orgánica de circunscripciones indígenas en el año 2003.<sup>64</sup>

La Constitución actual, que reconoce por primera vez el carácter plurinacional del Estado, define que las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias se conformarán en el marco de la organización político administrativa, ejercerán las competencias del nivel de gobierno correspondiente y se guiarán por los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, de acuerdo con los derechos colectivos.<sup>65</sup>

Estas circunscripciones territoriales son consagrados en la actual Constitución como regímenes especiales del nivel parroquial, cantonal o provincial, que en el marco de la organización político administrativa del Estado, permiten asumir las formas de gobierno correspondientes a las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianas y montubios. Estos gobiernos autónomos descentralizados, que se acogen a este régimen especial por motivos o factores étnico culturales, serán titulares de las competencias correspondientes al nivel de gobierno en el que éstas han sido conformadas.

Las disposiciones constitucionales establecen que para la conformación de las circunscripciones, deberá realizarse una consulta popular en las parroquias, cantones o provincias conformadas mayoritariamente por comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianas o montubias, y tendrá que ser aprobada por las dos terceras partes de los votos válidos.

Un elemento importante que el COOTAD incorpora es que las circunscripciones se registrarán, a más de la Constitución y los instrumentos internacionales, por su estatuto de constitución y funcionamiento, que será incluido en la consulta popular que define su creación.<sup>66</sup> El esta-

---

*órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán reguladas por la ley*"

<sup>64</sup> Ver, Leonardo Viteri G., "*Circunscripciones territoriales indígenas*", [http://www.flacsoandes.org/web/imagenesFTP/8677.Los\\_problemas\\_territoriales.pdf](http://www.flacsoandes.org/web/imagenesFTP/8677.Los_problemas_territoriales.pdf)

<sup>65</sup> El artículo 257 de la Constitución actual establece que «En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se registrarán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones».

<sup>66</sup> El inciso primero del artículo 93 del COOTAD, referido a la naturaleza de estas circunscripciones, establece que "Son regímenes especiales de gobierno autónomo descentralizado establecido por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas afroecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales, respetando la organización político administrativa del estado, que ejercerán las competencias del

tuto de autonomía había sido reconocido en la Constitución a favor de las regiones autónomas y los distritos metropolitanos autónomos. El COOTAD otorga también a las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias la posibilidad de contar con un estatuto, que si bien no es denominado como un estatuto de autonomía, es una norma propia que establece su constitución y funcionamiento.

Para constituir estas circunscripciones, el COOTAD establece que la iniciativa puede ser emprendida tanto por el gobierno autónomo descentralizado en cuestión, como por las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades. En éste último caso éstas requieren solicitar la convocatoria a consulta popular al Consejo Nacional Electoral, con el respaldo del 10% de los habitantes de la circunscripción o de la mayoría absoluta de las autoridades de los gobiernos comunitarios. El gobierno autónomo descentralizado requiere, en cambio, el voto de las tres cuartas partes de sus integrantes.<sup>67</sup>

## 6.2. Las primeras iniciativas de conformación de circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias

Actualmente existen al menos cuatro iniciativas que se han emprendido en búsqueda de conformar circunscripciones territoriales indígenas y que han dado pasos para implementar el proceso legal de su creación.

Las iniciativas fomentadas comprenden la implementación de este régimen especial en los cantones de Loreto, en la provincia de Orellana; de Arajuno, en la de Pastaza, y en las parroquias rurales de Ahuano y Chontapunta, del cantón Tena, en la provincia del mismo nombre. Las iniciativas en estas dos parroquias rurales y dos cantones han sido emprendidas por las nacionalidades kichwas que viven en estos territorios y tienen el mismo nivel de avance. Han elaborado sus propuestas de estatutos para su conformación, formuladas por las denominadas asambleas constituyentes de las circunscripciones, solicitando,

---

nivel de gobierno autónomo correspondiente. Se regirán por la Constitución, los instrumentos internacionales y por sus estatutos constitutivos, para el pleno ejercicio de los derechos colectivos. Contarán con los recursos provenientes del presupuesto general del estado que les correspondan."

67 El artículo 95 del COOTAD, relativo a la iniciativa para la conformación de estas circunscripciones establece que: «La iniciativa para conformar una circunscripción territorial de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias corresponde a éstos o al gobierno autónomo descentralizado correspondiente.

Para el efecto, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, con el respaldo del 10% de los habitantes de la respectiva circunscripción o de la mayoría absoluta de las autoridades de los gobiernos comunitarios, solicitarán al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta.

En el caso de que sea el gobierno autónomo descentralizado a través de su órgano legislativo el que tenga la iniciativa, deberá contar con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes.

El Consejo Nacional Electoral deberá realizar la convocatoria para la consulta dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de petición.

En caso de que el resultado sea positivo, entrará en vigencia una vez que el Consejo Nacional Electoral proclame sus resultados, sin perjuicio de su publicación en el registro oficial.

En caso de que el resultado de la consulta sea negativo en relación a la propuesta, la iniciativa podrá ser retomada después de un lapso mínimo de dos años».

conjuntamente, al Consejo Nacional Electoral -el 6 de agosto del 2012-, los términos y características en los cuales deben presentar la solicitud a convocatoria a consulta popular con el correspondiente registro de firmas, bajo la previsión de que el proyecto de estatuto sea revisado por la Corte Constitucional antes de dar paso a la consulta popular<sup>68</sup>.

Las cuatro iniciativas ya emprendidas en las provincias orientales han sido impulsadas por el trabajo desplegado por el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE), con el cual se ha promovido que organizaciones indígenas desplieguen estos procesos. En las provincias amazónicas se encuentran 10 de las 14 nacionalidades existentes en el Ecuador, pues en ellas habitan los pueblos Siona, Secoya, Cofán, Waorani, Shiwiar, Zápara, Achuar, Shuar, Kichwa y Andoa. De acuerdo con la información manejada por el ECORAE, el 64.8 % de los territorios de la amazonía ecuatoriana, es decir, cerca de 7 millones quinientas treinta y seis mil hectáreas, son territorios ancestrales. El 33.1% de los habitantes de las provincias orientales, de acuerdo con Censo de Población y Vivienda, se autoreconocen como indígenas, es decir, 245.014 personas.

El 14 de octubre del año 2009, el Presidente de la República, Rafael Correa, expidió un Decreto Ejecutivo en el que encarga al Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico la coordinación del proceso de creación de las circunscripciones territoriales indígenas. En ese marco, el ECORAE emprendió un proceso de socialización, difusión e impulso de la conformación de circunscripciones territoriales indígenas en la Amazonía con las nacionalidades Siona, Zápara, Secoya, Kichwa, Shuar, Waorani, Andoas, Achuar, Shiwiar y Cofán.

En la marcha de este proceso fue avanzando y cobrando forma la posibilidad de conformar las circunscripciones territoriales indígenas mencionadas en Loreto, Arajuno, Chontapunta y Ahuano.

### 5.3. Factores que inciden en la conformación de CTIs

Existen varias complejidades que entran en juego en el escenario de la conformación de circunscripciones indígenas afroecuatorianas y montubias. Entre ellas se encuentran las siguientes:

1. Las diferencias existentes entre los territorios ancestrales o espacios habitados por los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, con la organización territorial del Estado, estructurada en parroquias rurales, cantones y provincias, como los que siguen:

<sup>68</sup> Aunque el procedimiento establecido en el COOTAD no especifica que el estatuto de las circunscripciones territoriales indígenas deba obtener el dictamen de constitucionalidad, previo a la realización de la consulta popular -procedimiento que éste código y la Constitución sí especifican en el caso de los estatutos de las regiones autónomas y distritos metropolitanos autónomos-, las organizaciones que impulsan estas iniciativas y el ECORAE han considerado que el Consejo Nacional Electoral, una vez recibida la petición por los proponentes, enviará a la Corte Constitucional la propuesta de estatuto para su análisis y resolución respectiva, en consideración del Art. 183 de la Ley Orgánica Electoral, así como del inciso 7 del Art. 104 y numeral 2 del Art. 438 de la Constitución, que establece que, en todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional, sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas en las consultas populares.

- a) territorios habitados por indígenas, afroecuatorianos y montubios que no coinciden con la división político administrativa, pues se extienden en partes de distintas provincias, cantones y/o parroquias rurales (por ejemplo los Awas, que habitan en partes de las provincias de Carchi, Imbabura y Esmeraldas, e inclusive territorio colombiano);
- b) pueblos o nacionalidades que ocupan una parcela territorial dentro de una parroquia rural, cantón o provincia, de la cual no son la población mayoritaria; (por ejemplo el caso de los Tsáchilas que integran 8 comunidades asentadas en distintas partes de las zonas rurales de Santo Domingo);
- c) pueblos y nacionalidades ubicados de manera dispersa en varias circunscripciones o grandes ciudades, de las cuales no son la población mayoritaria (por ejemplo los afroecuatorianos que viven en Guayaquil o Quito);
- d) Existen conflictos o indefiniciones territoriales que provocan que los territorios ancestrales de pueblos o nacionalidades no se encuentren delimitados (por ejemplo, el caso de los Waorani)<sup>69</sup>.

2. Las diferencias y conflictos, respecto a la definición de autoridades de estas circunscripciones territoriales, que podrían afectar o producir conflictos con los derechos políticos de una población que tendría otra autoidentificación étnica cultural, como blancos, mestizos, etc. El establecimiento de formas propias y ancestrales de gobierno y autoridad -que podrían estar fundados en base a factores de edad, capacidad, aspectos religiosos o sagrados, estructuras familiares y de parentesco, etc. estarían ante la posibilidad de ser incompatibles con los derechos de la población mestiza o blanca para elegir autoridades, mediante una votación universal y directa, y afectar así los derechos políticos establecidos en la Constitución y el Código de la Democracia. El momento en que se instauran formas propias, preexistentes de gobierno interno de las comunidades y organizaciones indígenas, afroecuatorianas y montubias, para el gobierno de este régimen especial, pueden éstas ser consideradas impuestas para el resto de la población que no forma parte de estos pueblos y nacionalidades, y afectar sus derechos políticos de elegir a través de una elección directa y universal sus autoridades, así como de ser elegido o de participar en la toma de decisiones. Mecanismos garantizados en la Constitución, como los de revocatoria del mandato, o procedimientos democráticos como la destitución o sucesión de autoridades de elección popular podrían entrar en conflicto con la instauración de estas formas de gobierno.

<sup>69</sup> «El predominio de territorios indígenas discontinuos y étnicamente heterogéneos ocurre sobre todo en la sierra, pero es muy frecuente también en toda la amazonia, donde existe también una colonización campesina más o menos antigua, que remonta en el algunos casos a las primeras décadas del siglo XX y que se intensificó con la reforma agraria desde los años de 1960. Algunos territorios no enfrentan este problema: varios lugares de la amazonia, especialmente de la baja amazonia, tienen población culturalmente más homogénea... Pero la mayoría de la población indígena del país vive en territorios étnicamente heterogéneos, en algunos casos con una mayoría de la población indígena más o menos amplia (como en la sierra central) y otros casos en minoría (como en la sierra norte y sur)», Pablo Ospina Peralta, "Estado plurinacional y autogobierno territorial. Demandas indígenas en Ecuador. P. 209., en "La autonomía a debate", Miguel González, FLACSO, 2010.

Otra complejidad importante al respecto tiene que ver con los mecanismos y procedimientos requeridos para la elección o definición de autoridades. Ésta consiste en que el establecimiento de otras formas de autoridad implica instaurar nuevas modalidades de representación política que, a diferencia de la democracia moderna, no están basadas necesariamente en un sistema de partidos y movimientos políticos, que deben cumplir con una serie de requisitos para presentar candidaturas en la elección de autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. Esta complejidad es mayor si se considera que las autoridades de una circunscripción territorial indígena no ocupan o gobiernan una instancia organizativa interna de las comunidades indígenas, sino que son autoridades de un territorio en el que habita población con otras autoidentificaciones étnicas culturales. En este caso, es necesario precisar de qué manera estos otros grupos pueden estar políticamente representados. ¿Es posible para esa población aplicar las normas de elección tradicional de autoridades? ¿Los candidatos o aspirantes a constituirse en autoridades -con otra identidad cultural que no sea indígena, afroecuatoriana o montubia-, pueden o no lograr el apoyo de electores o ser seleccionados como representantes de población indígena, afroecuatoriana o montubia? ¿Las autoridades o representantes no son elegidos universalmente por toda la ciudadanía de la circunscripción? ¿Existe un sistema de cuotas en las que cada grupo de determinada identidad étnica tiene sus propios representantes, de manera similar al carácter que tiene una representación corporativa?

3. La *naturaleza del gobierno y de sus órganos*, y en qué medida éstos están regulados por la Constitución y la ley (COOTAD). Existe una complejidad en el campo del diseño institucional de los órganos de gobierno, y un desarrollo pendiente sobre sus características, composición y atribuciones. Una de las mayores complejidades al respecto consiste en que existe una diferencia entre mecanismos de gobierno y autoridad propios -que son de carácter interno para resolver asuntos inherentes a la comunidad o a los pueblos y nacionalidades-, con los órganos de un gobierno autónomo descentralizado de este régimen especial. Este último tiene un carácter y naturaleza distintos. Si bien puede tener particularidades por consideraciones étnico culturales, no obstante debe ejercer competencias sobre asuntos que tienen afectación sobre un territorio más amplio, en el que no sólo habitan indígenas, afroecuatorianos y montubios. En este caso, debe operar adecuadamente con múltiples instituciones y procedimientos legales del Estado para su funcionamiento y control administrativo. De la misma manera, en virtud de que estos órganos no son sólo de gobierno interno propio, requieren operar de manera articulada con el resto de la institucionalidad estatal, así como con el marco jurídico que regula la administración pública.
4. La definición de las *competencias de las circunscripciones territoriales indígenas* supone otra complejidad importante. Si bien éstas

por definición constitucional deben ejercer aquellas del nivel de gobierno en el que se conformen, existe una diferencia entre esta definición constitucional y la demanda indígena inspirada en los instrumentos internacionales del Convenio 169 de la OIT sobre derechos de los pueblos indígenas y tribales de 1989, especialmente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. En lo fundamental, la reivindicación planteada a partir de estos instrumentos consiste en establecer de manera autónoma, en los territorios ancestrales, las formas propias de organización y autogobierno de los pueblos y nacionalidades, y de alcanzar la autodeterminación de su vida económica, social, cultural, así como del manejo de los recursos naturales en ellos existentes. Aquello implica no solamente asumir las competencias del nivel de gobierno en el que se conforme la circunscripción, más aún en el caso de que buena parte de ellas podría crearse, principalmente, en el nivel de las parroquias rurales, y también en el de los cantones. Ello también implicaría tener atribuciones en otros ámbitos. Por ejemplo, en las propuestas de estatutos de las iniciativas existentes se intentan definir funciones y competencias -o al menos establecer algún tipo de disposiciones normativas- en las áreas de manejo de patrimonio y recursos naturales, de sistema financiero, de seguridad social, de relaciones internacionales, de telecomunicaciones, transporte fluvial y aéreo, o de aspectos relativos a procesos electorales, de control y de justicia indígena.

En el caso de la justicia indígena, por ejemplo, si bien ésta es reconocida por la Constitución que otorga, a las autoridades de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, la capacidad de ejercer funciones jurisdiccionales, se debe tomar en cuenta que estas funciones no están reconocidas exacta o necesariamente a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados de este régimen especial. Éstas son asignadas a las autoridades de las comunidades de las nacionalidades y pueblos en su condición de tales, independientemente de si en sus territorios ancestrales se hayan conformado circunscripciones territoriales indígenas. Se trata de funciones atribuidas exclusivamente para resolver asuntos de orden interno, que pueden ser aplicadas con normas y procedimientos propios que no contravengan la Constitución ni los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales. En conclusión, la competencia de ejercer funciones jurisdiccionales de la justicia indígena no puede necesariamente ser atribuida a los órganos de gobierno de una circunscripción territorial indígena, para cualquier tipo de causas y procesos judiciales que se produzcan en esa parroquia, cantón o provincia, según sea el caso, sino a las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades para asuntos o conflictos de carácter interno.

5. La *jerarquía y alcance del estatuto* es un aspecto que puede generar problemas o conflictos de competencias y atribuciones con otras instituciones estatales. La Constitución no establece

la posibilidad de que éstas posean un estatuto que las regule, ni tampoco define la jerarquía que tiene éste dentro del conjunto de normas. El COOTAD creó la figura de los estatutos para el funcionamiento y organización de circunscripciones territoriales indígenas. En las iniciativas existentes de conformación de este régimen especial, por parte de sus impulsores, se intenta que el estatuto debería tener rango de una ley orgánica. Incluso en una de sus propuestas de estatutos, se intenta establecer que en todo lo no previsto por el estatuto se aplicarán como normas supletorias la Constitución, los instrumentos internacionales, el COOTAD y la Ley de Servicio Público.

6. La *conflictividad política* es un factor que tiene una importante incidencia en la conformación de las circunscripciones territoriales indígenas, y presenta algunas aristas: la relación y diferencias políticas existentes entre el gobierno y actores indígenas, que se expresan de manera particular en zonas proclives a la conformación de este régimen especial, principalmente en la Amazonía y también en la Sierra central; la conflictividad y/o la problemática política que pueden despertar este tipo de iniciativas en sectores de otra autoidentificación étnica cultural, como los mestizos que habitan en las posibles o futuras circunscripciones, así como con partidos políticos y especialmente autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados que puedan ser “afectados”.

A factores de este tipo se podrían sumar aspectos en relación al actor o actores que estarían llamados a impulsar la conformación de circunscripciones territoriales indígenas. ¿Existe hoy en día un actor o actores políticos indígenas, afroecuatorianos y montubios con las condiciones e interés de impulsar el proceso?

Los indígenas mantienen una permanente presencia en la política nacional. No tiene actualmente como uno de sus focos de concentración más importantes o inmediatos la conformación de este régimen especial. Al interior del movimiento se expresan con mayor profundidad las especificidades y diferencias entre los segmentos que lo componen, entre los que existen importantes particularidades ideológicas, organizativas y políticas.

Hasta ahora, el planteamiento de la plurinacionalidad ha sido más potente como una reivindicación y demanda política de reposición histórica frente a los procesos de colonización interna, en el contexto de la lucha del movimiento indígena en las décadas de aplicación del neoliberalismo. Esta demanda ha resultado, en el caso de las circunscripciones territoriales indígenas, menos fértil como un mecanismo concreto y viable de estructuración institucional de otras formas culturales de autoridad y gobierno.

Por otra parte, en la actualidad es importante la relación política que existe entre el movimiento indígena en general -y con la CONAIE y Pachacutik en particular-, con el gobierno nacional. La condición de opositores al gobierno y las disputas y diferencias políticas existentes no favorecen que estos actores coadyuven o impulsen la concreción

de mecanismos de construcción del Estado plurinacional bajo la administración del Presidente Rafael Correa.

Para la CONAIE y Pachakutik es complejo conformar circunscripciones territoriales indígenas, porque aquello podría implicar que se presente o posicione ante la opinión pública -e inclusive a nivel internacional-, que las políticas y normas impulsadas por el Gobierno Nacional sobre este ámbito, permiten una democratización del Estado y un reconocimiento muy importante de los derechos y reivindicaciones históricas de los pueblos y nacionalidades indígenas, y la construcción del Estado plurinacional. La estrategia y discurso actuales de oposición de estos actores están basados en catalogar al gobierno como un régimen autoritario, que reprime y ataca a las organizaciones y a las dinámicas de movilización social. ¿De qué otra manera puede explicarse que un movimiento social que durante más de dos décadas ha planteado con amplia fuerza la reivindicación de la plurinacionalidad, y ha estado de acuerdo y votado a favor de con las normas constitucionales y legales que reconocen y regulan a estas circunscripciones, no ha impulsado aún su conformación?

Puede colocarse como otro factor -que entra en juego para que existan actores significativamente interesados en impulsar la conformación de circunscripciones territoriales indígenas-, aquel que tiene que ver con el carácter y el alcance que éstas adoptaron en la Constitución y en el COOTAD. Estas normas fueron negociadas y apoyadas por Pachakutik, cuando en Montecristi y en la Asamblea Nacional fueron respectivamente aprobadas. Sin embargo, dado que este régimen especial se debe crear en el marco de la organización territorial del Estado y ejercerá las competencias correspondientes al nivel de gobierno en el que se conformen, esto difiere del alcance maximalista con el que se ha planteado, a lo largo de los años, la plurinacionalidad y las autonomías territoriales indígenas. El planteamiento maximalista difiere del carácter establecido en estas normas, porque busca alcanzar el autogobierno para definir de forma autónoma todo lo atinente a su modelo de desarrollo económico, social y político, a las formas institucionales de gobierno y organización, al manejo de recursos los naturales, de los procesos de justicia indígena, etc.<sup>70</sup> Las competencias de los niveles parroquiales rurales, cantorales y provinciales, en cambio, se concentran en perfiles institucionales más acotados.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> El alcance de la autodeterminación de los pueblos, incluido en la Declaración de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas, establece en el artículo 3 que «Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural». En el artículo 31 define que «Los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer su autodeterminación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente y el acceso de personas que no son miembros de su territorio, así como los medios de financiar estas funciones autónomas».

<sup>71</sup> Los gobiernos de las parroquias rurales, que serían territorialmente el nivel más viable para la conformación de estas circunscripciones, se ocupan principalmente de obras de infraestructura física, equipamiento, espacios públicos y vialidad parroquial; promover la organización ciudadana, e incentivar actividades productivas comunitarias y la preservación ambiental. Los gobiernos municipales manejan, esencialmente, servicios básicos de agua potable, alcantarillado, manejo residuos; infraestructura pública y vial, tránsito y transporte; así como ordenamiento territorial y control del uso y ocupación de suelo.

Estas innovaciones constitucionales suponen no sólo avances significativos en cuanto a su contenido y diseño. Han implicado también dinámicas complejas de negociación política y la construcción social de los mecanismos jurídicos e institucionales, que han sido posibles gracias a lograr espacios de poder estatal y de procesos de reconstrucción del Estado, mediante una reconfiguración del orden jurídico al interior de un proceso constituyente histórico y democrático. El impulso de estas innovaciones no debería desmayar, pues ellas no sólo han sido recogidas y reguladas en la Constitución y en la ley, sino que son una puerta abierta que demandará mayores esfuerzos y desafíos, no menos complejos que los que demandaron su reconocimiento, especialmente de parte de los distintos territorios y de sus gobiernos autónomos descentralizados, para emprender y consolidar una organización territorial del Estado con mayor autonomía, equidad territorial y democracia. El camino está abierto y su recorrido es un desafío pendiente.

## Bibliografía

- Borja, Rodrigo (2008). Descentralización y Autonomía en el Ecuador. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*. Compiladores: Carrión Fernando, Villarronga Brigitta, FLACSO-INWENT-Senplades.
- Elizalde, Marco (s/f). «Teoría de la Descentralización en el Ecuador. Apuntes conceptuales sobre la descentralización en la Constitución Ecuatoriana de 2008». En [http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas-juridicas/derecho-publico-tomo-2/21a76\\_teoría.pdf](http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas-juridicas/derecho-publico-tomo-2/21a76_teoría.pdf) )
- González, Miguel (2010). «Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina», en *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, FLACSO.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito Plan de Desarrollo 2012 – 2022.
- Ospina Peralta, Pablo Ospina (2010). «Estado plurinacional y autogobierno territorial. Demandas indígenas en Ecuador», en González, Miguel. *La autonomía a debate*, FLACSO.
- Viteri G., Leonardo. “Circunscripciones territoriales indígenas”, [www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/8677.Los\\_problemas\\_territoriales.pdf](http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/8677.Los_problemas_territoriales.pdf)

---

Los gobiernos provinciales principalmente tienen como responsabilidad el sistema vial provincial fuera de áreas urbanas, las obras en cuencas y microcuencas, la construcción y operación de sistemas de riego, y el fomento de actividades productivas y agropecuarias.

### 3.

## Descentralización y equidad territorial

Christian Pino G.<sup>72</sup> y Anabel Salazar C.<sup>73</sup>

En el Ecuador las tensiones entre la centralidad y la periferia constituyen un rasgo originario distintivo del Estado, producto de su conformación «como una agregación de regiones y no como una herencia lineal de una entidad consolidada en el pasado» (Ayala Mora, 2000). A lo largo de su historia, esta tensión se ha expresado de diferentes maneras.

Esta tensión que es natural en casi todos los estados modernos, entre nosotros se ha liberado de diversas maneras; unas veces de formas explosivas; otras, mediante los canales institucionales tradicionales del lenguaje jurídico normativo, y que con diversas variantes se ha interpretado en clave de descentralización.

La tensión centro periferia -liberada a través de canales normativos, bajo el apelativo de la descentralización-, presenta en el Ecuador sus primeras prefiguraciones en el siglo XIX y a principios del siglo XX, referidas principalmente a la reivindicación de la «recaudación de las rentas por unidades administrativas locales, asignadas a una obra o finalidad específica» (Pérez, 2006). En virtud de estas demandas locales, se inició un proceso de generación de asignaciones presupuestarias a favor de determinados gobiernos locales, que fueron financiadas con el cobro de impuestos de origen local.

Sin embargo, el camino hacia la consolidación de la descentralización como una forma de administración de lo público no ha sido lineal. En diversos momentos es posible apreciar la existencia de visiones confrontadas respecto a la descentralización. Es por ello que frente a etapas incipientes de descentralización de ingresos fiscales, se sucedieron momentos de centralización de las rentas, que se expresaron de igual manera en marcos normativos, los cuales buscaron recuperar para la centralidad la recaudación y administración de las rentas. Esto nos da cuenta no sólo de las tensiones centro periferia, sino de visiones distintas de la descentralización en lo relacionado a su instrumentalización.

---

<sup>72</sup> Abogado por la Universidad del Desarrollo de Chile; estudios de Postgrado en Derecho Administrativo de la Universidad Andina Simón Bolívar. Actualmente se desempeña como asesor Legal de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).

<sup>73</sup> Economista y Magíster en Economía. Actualmente se desempeña como Directora de Descentralización Fiscal de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).

Esta primera configuración de la descentralización, limitada a la repartición de las rentas tributarias, con el transcurso del tiempo -y siempre bajo el impulso de la tensión centro periferia-, fue mutando hacia visión más amplia que entiende la descentralización como una forma de administrar el Estado, que es una orientación recogida de manera incipiente en la Constitución de 1945<sup>74</sup>, en la que se consagra la autonomía municipal, así como las rentas y capacidad de endeudamiento de los consejos provinciales. De igual manera en la de 1979<sup>75</sup>, en la que se establece, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, la necesidad de aplicar un esquema de administración descentralizada (Pino, 2012), y que se plasma con más contundencia a partir de la Constitución de 1998, que consagró el modelo de descentralización concreto, que se había fraguado anteriormente a través de diversas reformas legales.

A partir de la reinstauración de la democracia en el Ecuador, se empieza a consolidar una suerte de ola descentralizadora, mediante la aprobación de diversas leyes con un discurso fuertemente descentralizador. Ejemplos de ello son la promulgación de leyes como la de modernización, de desarrollo seccional, de descentralización, del 15%, entre otras, y que constituyeron el antecedente de la Constitución de 1998. Desde ese momento, y especialmente en los años noventa, la descentralización se convierte en una especie de moda, impulsada por organismos internacionales, respecto de la cual parecía haber un consenso algo peligroso.

Ante el fracaso de modelo de estado desarrollista de factura cepalina, se activó con fuerza en el país y en toda América Latina una corriente neoliberal. Ésta aplicó sin beneficio de inventario el recetario consagrado en el Consenso de Washington, una de cuyas fórmulas era precisamente la descentralización, cuyo objetivo final era el desmantelamiento del Estado, a través de la privatización, la transferencia de competencias al mercado, la entrega de pre asignaciones a los gobiernos locales, la desregulación y las autonomías como expresiones de concentración de recursos a nivel local (Carrión, 2007).

Sin embargo, el aparente consenso de los años noventa no fue capaz de producir un impulso efectivo a la descentralización, más allá de la suscripción de convenios de descentralización que en la práctica no se tradujeron en un ejercicio efectivo de competencias, ni en la entrega de recursos para su ejercicio. Eran épocas en las que todos hablaban, estudiaban y proponían la descentralización, pero sus efectos no se reflejaban en términos de mayor equidad territorial o de mejoras efectivas en la prestación de servicios públicos. Este momento lo expresa muy bien Fernando Cordero Cueva: “Descentralización, todos hablan tan bien de ti que pareces muerta” (Cordero, 2012).

<sup>74</sup> Véase los artículos 102, 110 y 111 del texto de la Constitución de la República del Ecuador del año 1945.

<sup>75</sup> El Art. 118 de la Constitución de la República del Ecuador de 1979, disponía lo siguiente: *El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales.*

Hasta ese momento, la descentralización en el país podía fácilmente circunscribirse a los patrones distintivos promedios en América, que hablaban de un proceso heterogéneo, pues las características propias del modelo permitieron establecer diferencias notables en las potestades competenciales y en los recursos que recibían distintos gobiernos locales del mismo nivel o de la misma naturaleza<sup>76</sup>. También nos hablaban de un proceso incompleto, pues en la práctica los convenios de transferencia de competencias en muy pocos casos produjeron efectos jurídicos efectivos y nunca estuvieron acompañados de transferencia de recursos para su cumplimiento. Al mismo tiempo podemos referirnos a un proceso que careció de mecanismos adecuados de evaluación, de manera que puedan dar cuenta del impacto positivo que pudo haber tenido la descentralización en la reducción de la pobreza, hipótesis principal de las reformas en este campo (Clemente, 2008).

Bajo la égida de estos paradigmas neoliberales, la descentralización fue utilizada como un mecanismo para la aplicación de las políticas de ajuste, que promovieron el desmantelamiento del Estado, encaminado a beneficiar a ciertas regiones “ricas” que proclamaban la autonomía con un sentido claramente secesionista. Con ello se pretendía promocionar las autonomías y asegurar relaciones de poder asimétricas, que explotaron el denominado conflicto regional entre los poderes locales del país (Ramírez, 2001). En ese momento se carecía de políticas de reforma y modernización, y de una orientación hacia la redistribución y la equidad territorial.

Ante esta corriente neoliberal, surge en el Ecuador y en buena parte de los países de América del Sur, una corriente que desafía los postulados del dogma capitalista, que ya mostraba los primeros síntomas de decadencia, y que hoy se expresan más que en una crisis coyuntural -y que de hecho existe-, en una alteración de carácter paradigmático que requiere generar una visión alternativa de desarrollo.

En ese contexto, y ante la existencia de un cierto consenso en torno a la descentralización, la tensión alteró su foco. A partir de ese momento se empezó a plantear -ya no tanto bajo los términos de tensión centro periferia, sino más bien bajo la necesidad de formular un planteamiento alternativo a la crisis estructural del paradigma capitalista y su instrumentalización de la descentralización-, una propuesta con un fuerte énfasis en la distribución del poder y de los recursos, y como consecuencia, la necesidad de generar una equidad territorial.

## 1. Nuevo modelo de descentralización

En el proceso de transformación y democratización del Estado -que se inició en el país a partir del año 2006, y que tiene su máxima expresión

---

<sup>76</sup> El modelo imperante en la época y consagrado en la Constitución de 1998, se conoció como *a la carta, o uno a uno*, pues las transferencias de competencias obedecían a la sola voluntad del gobierno local, a partir de un abanico de competencias de las que se excluían tan solo unas pocas, lo cual se tradujo en gobiernos locales del mismo nivel con competencias disímiles o gobiernos locales de distinto nivel con competencias superpuestas.

en la Constitución de Montecristi-, se planteó la organización territorial y la descentralización en la mesa del debate. Ello se produjo no necesariamente como una manera de liberar la tensión centro-periferia, sino como una apuesta para la recuperación de lo público. Se vio la necesidad de recuperar el sentido de autoridad para la redistribución los recursos, a partir de las necesidades territoriales y, fundamentalmente, para lograr equidad territorial en la prestación de productos y servicios públicos de calidad a lo largo y ancho de la geografía nacional, y en la distribución de recursos fiscales que apalancen la garantía de derechos y la realización del Estado Constitucional de derechos y justicia que consagra nuestra Carta Constitucional.

Esto se traduce en la inclusión del Título V en el texto constitucional, relativo a la organización del territorio, en el cual se establece un nuevo modelo de descentralización que incorpora importantes innovaciones, tanto en su faz administrativa como fiscal, que fueron desarrolladas a través del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) y que están en la línea de generar equidad territorial.

### **1.1. Descentralización administrativa**

La faz administrativa de la descentralización está referida a la transferencia irrevocable de competencias desde el gobierno central a los denominados gobiernos autónomos descentralizados. Esta entrega de competencias, de acuerdo con el nuevo marco constitucional y legal, no puede tener lugar sin la correspondiente dotación de los respectivos recursos materiales y financieros, para lo cual se contempla un mecanismo de costo al que nos referiremos al analizar la faz fiscal de la descentralización.

De acuerdo con esta precisión inicial, es necesario señalar que los elementos innovadores en esta faz administrativa se plasman en el establecimiento de una serie de principios programáticos que le dan un nuevo contenido a la descentralización; al igual que el establecimiento de un marco conceptual, mediante el cual se definió un código de comunicación único y legitimado entre los operadores de la descentralización, la creación de un órgano encargado de llevar adelante el impulso político y técnico de la descentralización -desde el mismo corazón del gobierno central-, y la determinación clara de una pauta de transferencia que se complementa con un procedimiento ordenado de transferencia de competencias.

### **1.2. Principios Programáticos**

Como se planteó al inicio, el actual proceso de descentralización es uno de los engranajes que articulan y ponen en movimiento una visión del Estado que integra sus diferentes niveles, que enfatiza su despliegue territorial -en cuanto proveedor de bienes públicos a los ciudadanos y ciudadanas-, y que, por tanto, exige una mejor distribución

de recursos y una articulación integral de todas sus estrategias, particularmente con aquellas vinculadas al proceso de desconcentración.

En esa línea, es posible reconocer las siguientes líneas programáticas de orden constitucional y legal que informan el proceso actual y que lo hacen girar en torno al logro de la equidad territorial:

El carácter obligatorio y por niveles de gobierno<sup>77</sup>, que se contraponen a la visión individualista del modelo anterior basado en negociaciones individuales<sup>78</sup>, se traduce en la necesidad de llevar adelante procesos de descentralización integrales, que abarquen en un solo análisis a todos los gobiernos autónomos del nivel competente. Por esta razón, las transferencias de competencias han involucrado en su aplicabilidad a todos los gobiernos provinciales en el caso del riego; a todos los gobiernos municipales en el caso del tránsito, el transporte y la seguridad vial; y a todos los niveles de gobierno en el caso de la gestión de la cooperación internacional; y, adicionalmente, un análisis integral del sector al que se refiere la competencia. Esto siempre con el objetivo de asegurar simetría en la repartición de cargas y recursos.

Este carácter obligatorio, sin embargo, debe conciliarse con otro lineamiento constitucional referido a su carácter progresivo, que obliga a que en el marco de los procesos de transferencia de competencias se distinga las diferentes capacidades operativas de los distintos gobiernos autónomos competentes. Esto en la práctica se ha expresado, por ejemplo, en el caso de la transferencia de la competencia de tránsito, transporte y la seguridad vial a los gobiernos municipales, en la regulación de un cronograma progresivo de implementación de la competencia, que tomó en cuenta precisamente estas diferencias. En ese mismo sentido, se estableció la necesidad de una fase previa de fortalecimiento que varía según el gobierno autónomo descentralizado.

De igual manera, bajo la aplicación de este principio, se consideraron las diferencias territoriales de los cantones como la población, la densidad, el parque automotor cantonal, la dinámica económica del cantón, la experiencia municipal y la sostenibilidad económica para el ejercicio de la competencia, que derivaron en el establecimiento de modelos de gestión diferenciados<sup>79</sup>.

Ya en la esfera de lo legislativo el COOTAD también establece una serie de principios estructurantes del proceso que lo caracterizan y que se han expresado de manera concreta. En ese sentido, se plantean el principio de solidaridad, el de coordinación y el de corresponsabilidad<sup>80</sup>, que han definido la estructura regulatoria de los modelos

<sup>77</sup> Véase artículos 239 y 269 Constitución de la República del Ecuador.

<sup>78</sup> Por esta característica el modelo de descentralización anterior fue conocido como "modelo uno a uno", pues los procesos de descentralización tenían lugar en el marco de negociaciones individuales entre gobiernos seccionales determinados y los ministerios sectoriales.

<sup>79</sup> Para el ejercicio de la transferencia de la competencia de tránsito, transporte y seguridad vial, se consideraron tres modelos de gestión que permitirán un ejercicio sostenible de la competencia y en el que las diferencias fundamentales están determinadas por la capacidad para realizar las actividades de control operativo en la vía pública y de matriculación y revisión técnica vehicular.

<sup>80</sup> Artículo 6, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización –COOTAD–.

de gestión en los que se establecen los marcos de roles y responsabilidades por niveles de gobierno, y que deben tomarse en cuenta al momento de la distribución de recursos.<sup>81</sup>

De acuerdo con estos principios, a todos los niveles de gobierno les corresponde, de manera conjunta, asumir responsabilidades en la construcción del desarrollo, así como en el ejercicio y disfrute de los derechos ciudadanos, en la necesidad de articular sus ejercicios de planificación, lo cual debe traducirse en modelos de gestión que persigan la gestión competencial como sistemas integrales<sup>82</sup>.

En ese sentido es que los modelos de gestión -aprobados en el marco del actual modelo de descentralización-, han procurado establecer con claridad la necesidad de que el gobierno central fortalezca sus capacidades para la definición de la política pública sectorial con carácter transversal o nacional. Todo ello con la finalidad de establecer el marco general para el ejercicio de las competencias, que exprese la definición de objetivos de política nacional, de estándares precisos para el aseguramiento de la calidad de los servicios públicos prestados por los gobiernos locales, y de la definición de mecanismos de control adecuados. Bajo esta lógica se ha buscado generar sistemas de información, que permitan medir los efectos de la descentralización en relación con la equidad interterritorial, la prestación de servicios de calidad y la consecuente eliminación de diferencias arbitrarias e injustificadas en su acceso.

Todo lo anterior en consonancia con el protagonismo del gobierno local y en lo relacionado con la gestión o ejecución de los servicios públicos, dentro del marco de sus competencias, sin pretender que ello se reduzca al rol de mero ejecutor de la política pública nacional. De esta manera, se reconoce en los modelos de gestión la facultad de los gobiernos locales para definir políticas territorializadas, que atiendan a las particularidades propias de su localidad, en absoluta consonancia con el principio de subsidiariedad que, a la luz del COOTAD, adquiere una nueva connotación que no está fundada exclusivamente en el criterio de eficiencia que imperó en la época neoliberal, sino que pone énfasis en la necesidad de responder adecuadamente a las necesidades territoriales.

### 1.3. Marco Conceptual

Uno de los elementos que aporta significativamente a la fluidez del proceso de descentralización bajo el imperio del nuevo modelo, tiene relación con el establecimiento de un código de comunicación validado normativamente<sup>83</sup>, que ha permitido a los diferentes operadores técnicos y políticos discutir sobre la base de conceptos acordados,

<sup>81</sup> Por aplicación del principio de solidaridad por ejemplo, en el caso de la competencia de tránsito y transporte la recaudación por concepto de matriculación vehicular se distribuye entre todos los gobiernos municipales independientemente de su cobro.

<sup>82</sup> Artículo 128, COOTAD.

<sup>83</sup> Nos referimos a los conceptos que informan al Sistema Nacional de Competencias y que están consagrados en el COOTAD en los artículos 108 a 116.

con los cuales se definen los marcos generales para el ejercicio descentralizado de competencias.

Bajo este marco conceptual para el análisis normativo de una competencia, es posible distinguir los siguientes niveles:

1. Sector: Grandes materias o ámbitos donde cabe la intervención estatal (Ej. movilidad);
2. Competencia: Aptitud legal de un nivel de gobierno a intervenir en un sector (Ej. tránsito, transporte terrestre y seguridad vial);
3. Facultad: Herramientas o potestades públicas para ejercer la competencia (Ej. planificación, regulación y control del tránsito); y
4. Actividades: Aspectos operativos (Ej. matricular, poner señales de tránsito).

De esta manera se ha conseguido que los diferentes modelos de gestión adopten una estructura modular, en la cual es posible identificar los productos y servicios -cuya prestación le corresponde a cada nivel de gobierno involucrado-, en el ámbito de su competencia en un sector determinado, ordenados de acuerdo con las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión. Esto permite una mejor comprensión del contenido de la competencia, especialmente para los efectos del costeo de la misma, lo cual redundará, al final del día, en una mejor distribución de recursos.

A ese marco conceptual es preciso agregar, además, el establecimiento de la distinción entre los conceptos de titularidad de la competencia y de ejercicio o gestión de la misma, que se expresa en los artículos 114 y 115 del COOTAD. Esta diferenciación normativa permitió resolver el dilema constitucional relativo a las competencias exclusivas y las competencias concurrentes.

La Constitución de la República del Ecuador aplica diferentes categorías de competencias. Una de esas categorías distingue entre competencias exclusivas y competencias concurrentes. Sin embargo, la misma Constitución en su artículo 260, tiene una disposición que oscurece un tanto la aplicabilidad de esta categoría al señalar que: “El ejercicio de las competencias exclusivas, no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de los servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre niveles de gobierno”.

De este modo -a partir de la diferenciación entre titularidad y ejercicio o gestión-, se ha consensado en torno a que en las competencias exclusivas<sup>84</sup> puede o no tener lugar una gestión concurrente, en la cual un nivel de gobierno es el titular exclusivo y responsable por su prestación, y otro u otros niveles de gobierno sólo prestan concurrentemente ciertos productos y servicios; mientras que en las competencias concurrentes<sup>85</sup> -al ser titulares varios niveles de gobierno- no puede sino haber un ejercicio concurrente.

<sup>84</sup> Las competencias exclusivas son las reguladas en los artículos 261, 262, 263, 264 y 267 de la Constitución.

<sup>85</sup> Ejemplos de competencias concurrentes son las establecidas en los artículos 265 y 375 de la Constitución de la República del Ecuador.

#### 1.4. Impulso técnico y político

Bajo el imperio del modelo anterior se definieron espacios institucionales de impulso de la descentralización, como el caso del Consejo Nacional de Modernización (CONAM), que fue una entidad de la función ejecutiva que tenía bajo su responsabilidad la coordinación del proceso de modernización del Estado<sup>86</sup>, el cual, entre otros aspectos, comprendía los procesos de descentralización y desconcentración<sup>87</sup>.

Como se ha señalado, la naturaleza misma del modelo anterior trabó la posibilidad de generar un proceso consolidado de descentralización. Sin embargo, también podría considerarse como un elemento adicional, la incapacidad del CONAM para generar un proceso concertado e integral de descentralización, por cuanto no logró articular una voluntad política efectiva de descentralización en el centro del poder político –más allá del favorecimiento de procesos puntuales– y no consiguió legitimar una relación cooperativa con los gobiernos locales para generar alianzas estratégicas que impulsen el proceso. Esto fue producto de su composición exclusivamente representativa del Ejecutivo o su esfera o de la esfera del poder central, sin representación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados<sup>88</sup>.

En ese contexto, la Constituyente de Montecristi toma una apuesta radical por la viabilización de la descentralización como un proceso político, en cuyo impulso deben ser considerados los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Para ello estableció con rango constitucional un órgano técnico-político, encargado de impulsar la descentralización que es el Consejo Nacional de Competencias (CNC)<sup>89</sup>, órgano al que se le dio fortaleza desde su autonomía y legitimidad desde su composición, pues integra a todos los niveles<sup>90</sup>. Además, tiene capacidad desde sus atribuciones, pues a diferencia de las figuras institucionales anteriores, éste órgano tiene como principal atribución la organización y dirección de la descentralización; es decir, la transferencia de competencias y recursos del nivel central a los denominados gobiernos autónomos descentralizados<sup>91</sup>.

Es importante destacar que en este cuerpo colegiado autónomo, integrado por todos los niveles de gobierno, su presidencia

<sup>86</sup> Artículo 9, literal b), Ley de Modernización del Estado.

<sup>87</sup> Artículo 5, literal b), Ley de Modernización del Estado.

<sup>88</sup> De acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Modernización el directorio del CONAM lo integraban, un delegado del Presidente de la República, el Ministro de Finanzas, el Gerente General del Fondo de Solidaridad, El Presidente de la Corporación Financiera Nacional, Representante de los trabajadores del sector público, representante de las cámaras de la producción y El Secretario General de la Administración.

<sup>89</sup> El Consejo Nacional de Competencias, órgano establecido en la Constitución de la República y Regulado con detalle en el COOTAD, inició su gestión el 31 de enero de 2011 y desde la fecha ha emitido 26 resoluciones, de conformidad con las cuales entre otros aspectos se transfirieron las competencias de riego, gestión de la cooperación internacional, planificación regulación y control del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, y se aprobó el Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015.

<sup>90</sup> De acuerdo con el artículo 269 de la Constitución y 118 del COOTAD, el Consejo Nacional de Competencias se integra por un representante de cada nivel de gobierno.

<sup>91</sup> Artículos 269 de la Constitución de la República y 119 literal b) del COOTAD

es entregada al nivel central en la figura del mismo Presidente de la República. Desde la perspectiva institucional, el nuevo modelo de descentralización apuesta por una variante descentralizadora cuyo impulso procedimental y político debe originarse desde el mismo centro -más allá de las consideraciones obvias y legítimas de lo local-, lo cual guarda plena armonía con el criterio de integralidad y transversalidad del nuevo modelo. Integralidad que, en términos de Fernando Carrión, «exige la necesidad de que los procesos de descentralización tomen nota de lo local, pero también de lo central, pues la descentralización desde este enfoque supone la distribución del poder central, no su destrucción» (Carrión, 2007).

### 1.5. Procedimiento de Transferencia

Finalmente en lo referente a la faz administrativa, es preciso señalar que en función del carácter integral y por nivel de gobierno del modelo, la ley regula un procedimiento para llevar adelante la transferencia de competencias.

Este procedimiento, dirigido y organizado por el CNC, requiere el concurso de todos los operadores involucrados en el proceso de descentralización: los gobiernos locales receptores de la competencia -en este caso representados por su delegado en el seno del Consejo y por su asociación gremial respectiva-, y el gobierno central, representado por el delegado del Presidente de la República al Consejo, el Ministerio rector de la competencia, el Ministerio de Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación<sup>92</sup>.

Este procedimiento tiene una etapa informativa -de recolección de antecedentes-, y una de carácter resolutivo. La etapa informativa se inicia formalmente con la solicitud de los denominados informes habilitantes de estado de ejecución de la competencia, a cargo del Ministerio rector de la competencia; de recursos existentes, a cargo del Ministerio de Finanzas, y de capacidad operativa, bajo la responsabilidad de cada asociación gremial según sea la competencia.

El contenido de estos informes guarda relación con la necesidad de conocer el marco general bajo el cual se ha venido ejerciendo la competencia por parte del gobierno central, en términos de su institucionalidad, de sus productos y servicios asociados, de su modelo de gestión, de los recursos materiales, tecnológicos, financieros y del talento humano empeñados en su ejercicio; de la identificación -en el presupuesto general del Estado- de las respectivas partidas asociadas a estos elementos, y un análisis de las fortalezas, debilidades y necesidades de fortalecimiento de los diferentes gobiernos autónomos descentralizados con competencia.

<sup>92</sup> Respecto de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, es preciso señalar que el artículo 26 No. 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone que a ésta le corresponde coordinar con todo el sector público los procesos de descentralización y desconcentración, por esa razón le corresponde al Secretario nacional de Planificación y Desarrollo la delegación presidencial para encabezar el Consejo y para participar como miembro con voto dirimente en las respectivas comisiones sectoriales de costeo de la competencia.

Con los elementos que arrojen estos informes inicia la fase resolutoria, en la cual es posible identificar dos momentos: uno, relativo al costeo de la competencia a cargo de la comisión sectorial de costeo, cuyo informe vinculante determinará los recursos asociados a la competencia y establecerá un mecanismo para su distribución. Y el otro, relativo al modelo de gestión o esquema de descentralización para el ejercicio de la competencia, así como al establecimiento de un cronograma progresivo de implementación de la competencia, de acuerdo con las capacidades operativas de los gobiernos locales.

Ambos niveles resolutorios se plasman normativamente en una resolución del Consejo Nacional de Competencias, de carácter obligatorio tanto para el gobierno central como para los gobiernos locales, la cual regulará el ejercicio de la competencia descentralizada.

## 2. Descentralización Fiscal

### 2.1. Marco conceptual

La descentralización en su dimensión fiscal debe ser entendida de manera integral con la dimensión administrativa y política. Generalmente, por razones de tipo político y económico se analiza la conveniencia de transferir competencias a los gobiernos locales, planteándose preguntas como: ¿qué tipo de funciones debe seguir cumpliendo el Estado de manera centralizada? ¿Cuáles funciones pueden ser descentralizadas? Para ello resulta práctico revisar el enfoque tradicional de hacienda pública que plantea tres funciones fiscales para el sector público: asignación, distribución y estabilización (Musgrave y otros, 1991: 7).

La provisión de bienes y servicios públicos corresponde a la función de asignación; la distribución de la renta y riqueza se relaciona con la función de distribución, y la función de estabilización se refiere a mantener niveles adecuados de empleo, estabilidad de los precios y crecimiento económico. Desde esta perspectiva, las funciones de asignación y estabilización, contribuyen de manera más efectiva a la justicia social y económica<sup>93</sup> al ser manejadas desde el gobierno nacional. La función de asignación puede ser nacional y local, es decir multijurisdiccional, por lo tanto los bienes y servicios públicos pueden ser provistos desde el gobierno central y gobiernos locales. Es así que el proceso de descentralización fiscal influye en el funcionamiento de la economía de un país, específicamente en lo que tiene que ver con la asignación y provisión de bienes públicos locales en términos de eficiencia y equidad territorial.

Desde este punto de vista, la descentralización fiscal tiene cuatro pilares fundamentales:

<sup>93</sup> El Plan Nacional para el Buen Vivir, plantea a la justicia social y económica como aquella en la cual todos los individuos gozan del mismo acceso a los medios materiales, sociales y culturales.

1. Una clara asignación a los niveles subnacionales de gobierno de una mayor *responsabilidad* en lo que respecta a la realización de *gastos*, campo en que pueden actuar con mayor eficacia;
2. Una *mayor autonomía financiera* y las correspondientes facultades tributarias, que permitan una generación estable de recursos y un comportamiento responsable en materia fiscal, en correspondencia con la asignación de las responsabilidades de gasto (Bahl, 1999: 7). Los ingresos se deben determinar en función de las fuentes de financiamiento tributarias que tienen disponibles los niveles de gobierno para proveer los bienes y servicios públicos, con base en:
  - I. El principio de equidad fiscal, es decir, personas con el mismo nivel de ingresos deberían ser tratados de igual manera por los distintos gobiernos subnacionales.
  - II. El principio de corresponsabilidad fiscal, a través del vínculo entre el cumplimiento de las obligaciones tributarias por el contribuyente y el beneficio obtenido en la provisión de bienes y servicios públicos en el territorio que reside.
  - III. La neutralidad geográfica, que implica que los tributos subnacionales no deben interferir en el comercio nacional o internacional o no debe distorsionar la decisión de inversión de la actividad económica. De acuerdo con Musgrave «el gobierno central está en mejores condiciones para concentrar mayor poder tributario que los gobiernos locales, en especial al aplicar impuestos progresivos redistributivos o que graven bases tributarias móviles» (Musgrave y otros, 1991: 262).
3. Una adecuada definición de las *transferencias intergubernamentales*, que permitan superar el desequilibrio fiscal vertical y los problemas de eficiencia y equidad, que son inherentes a la transición hacia un esquema de gestión descentralizada, y;
4. Reglas claras sobre la utilización del *endeudamiento* por parte de los *gobiernos subnacionales*, que estén acordes con la sostenibilidad fiscal nacional, para lo cual se podrá implementar un monitoreo que alerte de la situación fiscal de los GAD, y en caso de ser necesario se impongan restricciones y controles (Aghon, 2000: 5). Los gobiernos subnacionales deben procurar equilibrar sus gastos anuales con sus ingresos propios y transferencias, cuando no lo logran se producen déficits que serán financiados recurriendo al endeudamiento. Con el objetivo de disponer de un endeudamiento subnacional responsable, es importante considerar:
  - I. Establecer mecanismos de seguimiento al endeudamiento subnacional y establecer programas de fortalecimiento de la gestión financiera;
  - II. Regular y controlar el endeudamiento subnacional a través de límites y reglas claras articuladas con la política fiscal nacional.

## 2.2. El nuevo modelo de Descentralización Fiscal en el Ecuador

La Constitución del año 2008 ratifica la descentralización fiscal en el país, con sustanciales cambios en las relaciones fiscales

intergubernamentales en el Ecuador, en razón de una definición específica en la asignación de competencias exclusivas<sup>94</sup> o “responsabilidades del gasto” para cada uno de los niveles de gobierno. Esto tiene sus propias ventajas en la provisión de bienes y servicios, en virtud del principio de subsidiariedad<sup>95</sup> para alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

En este contexto, la Constitución y el COOTAD revalidan la autonomía financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, otorgada por los recursos financieros propios que pueden generar en su jurisdicción territorial, incentivando el esfuerzo fiscal. La diferencia está en la creación de regiones como un nivel adicional de gobierno a los ya existentes (consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales rurales), a las cuales se ceden tributos desde el nivel central una vez que se creen. De esta manera, se establecen y mantienen impuestos, tasas, contribuciones y otros ingresos<sup>96</sup>, para los distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) con la potestad de generarlos aplicando su facultad regulatoria. Por otro lado, el gobierno central mantiene una estructura tributaria con impuestos de bases móviles (renta, al valor agregado, consumos especiales, arancelarios y otros) con el fin de proveer los bienes y servicios que le competen, así como de redistribuir la riqueza hacia los otros niveles de gobierno.

Otro cambio fundamental en las relaciones fiscales intergubernamentales es el relacionado con el sistema de transferencias entre el gobierno central y los GAD, cuyo objetivo principal es promover un sistema equitativo que incorpora realidades territoriales, con la finalidad de alcanzar equilibrios horizontales entre territorios del mismo nivel de gobierno, pero a la vez, considera las competencias exclusivas por cada nivel de gobierno, para conseguir un equilibrio vertical entre los distintos niveles de gobierno. Es así que la descentralización en Ecuador dispone de tres tipos de transferencias a GAD:

1. Modelo de Equidad, que se refiere a la transferencia del 21% de ingresos permanentes y el 10% de ingresos no permanentes del presupuesto general del Estado<sup>97</sup>, con el objetivo de garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, para lograr equidad territorial. En este sentido, el modelo de equidad territorial –en lo que respecta a la asignación de recursos que consideran los criterios constitucionales–, en el año 2011 se observa que se promueve una mayor equidad a nivel territorial, lo cual se demuestra a través del indicador de Gini<sup>98</sup>, que deja apre-

<sup>94</sup> La Constitución 2008 en sus artículos 260 al 267 y el COOTAD en sus artículos 129 al 148 definen las competencias exclusivas por nivel de gobierno.

<sup>95</sup> El COOTAD en su artículo 3 establece el principio de subsidiariedad.

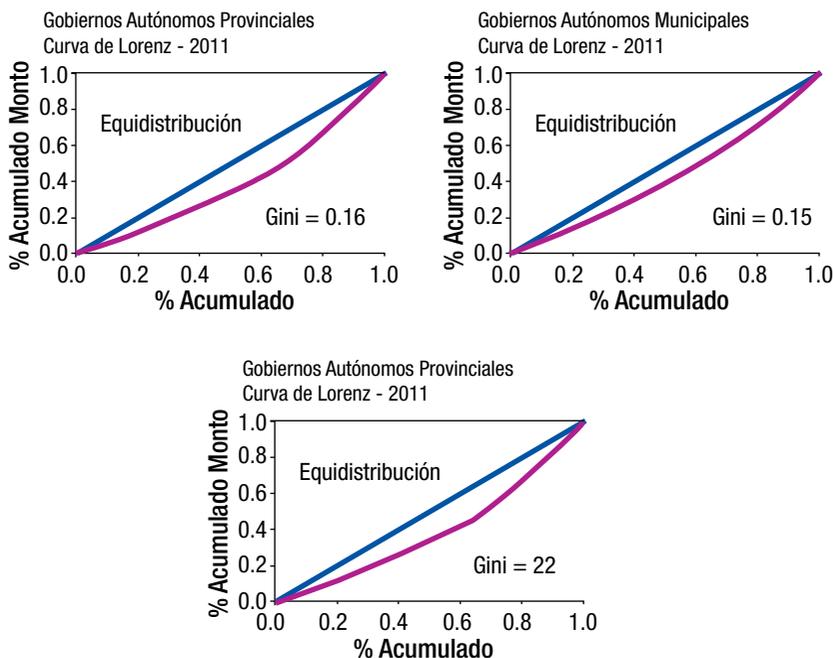
<sup>96</sup> En cuanto a tributos, el COOTAD mantiene lo estipulado en la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal del año 2004.

<sup>97</sup> Constitución de la República 2008, artículos 270 y 271, y 193 del COOTAD.

<sup>98</sup> El indicador de Gini mientras más cercano a uno significa desigualdad y más cercano a cero igualdad.

ciar una mayor igualdad en la asignación por habitante de las transferencias para cada nivel de gobierno.

**Gráfico 1 Índice de Gini: transferencias del monto b del Modelo de Equidad Territorial**

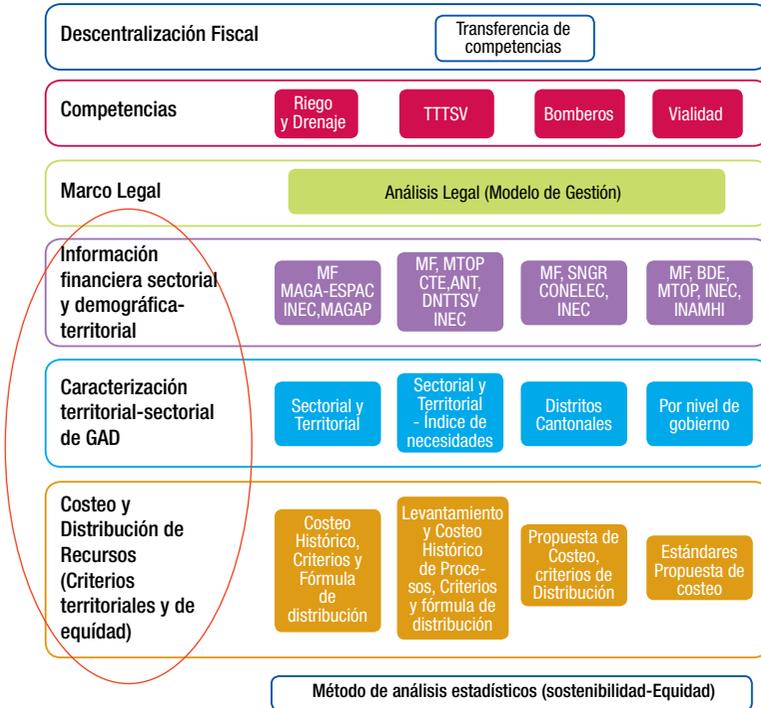


Fuente: Senplades

- Transferencias de recursos correspondientes a las competencias exclusivas nuevas que sean transferidas a los GAD. En este ámbito el modelo de descentralización fiscal vinculado, se ha implementado en dos competencias específicas: riego y drenaje; y tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. En estos sectores, el principio fundamental ha sido procurar la equidad en la asignación de recursos, considerando características territoriales y sectoriales, a través de la información disponible en el país y de fuente oficial.

El proceso implica una revisión en detalle de la información financiera, sectorial, demográfica, socioeconómica, en base a la cual se realiza una caracterización territorial -en caso lo requiera la competencia-, y se define la información que permite realizar un costeo y distribución de recursos con principios de equidad, solidaridad y subsidiariedad. A manera de ejemplo, se presenta el siguiente diagrama:

### Ilustración 1 Proceso de análisis fiscal para distribución de recursos por competencias exclusivas



Fuente: Senplades

- Transferencia de recursos para compensar a los GAD en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables. En este aspecto el Ecuador mantiene dos leyes: la Ley 010 de eco-desarrollo amazónico que entrega recursos a los territorios en donde se explota petróleo, y la Ley 047 relacionada con la producción de energía eléctrica en algunas provincias de la zona sur del país.

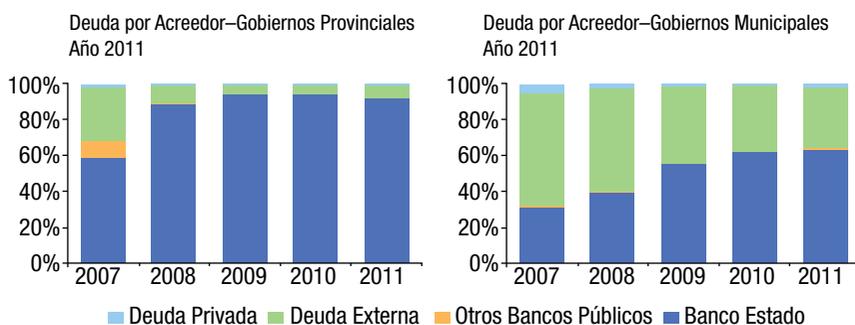
En el Ecuador la transferencia de recursos a los GAD -en la década de los noventa y la primera década del 2000- se caracterizó por una asignación que no respondió a criterios de equidad territorial, sino a criterios clientelares y discrecionales, en función del poder político que disponían los gobiernos locales y de su afinidad con el gobierno nacional. De esta manera, la asignación de recursos por transferencias no tuvo correspondencia con una asignación de competencias clara y concreta.

En lo que respecta al endeudamiento de los GAD, la Constitución establece principios fundamentales enfocados a lograr un mayor desarrollo de los territorios, para lo cual los recursos de endeudamiento se deben destinar exclusivamente a inversión pública que potencie una mayor prestación de bienes y servicios públicos, que contribuyan a una

mejor calidad de vida. De esta manera, se salvaguarda la consistencia entre la política de endeudamiento de los GAD con la sostenibilidad fiscal de todo el país, en la medida que procura un endeudamiento responsable en función de los límites establecidos en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP)<sup>99</sup>.

En este sentido, en el país la estructura del endeudamiento de los GAD ha cambiado. Ahora es la banca pública nacional (Banco del Estado) que ha incrementado el financiamiento a los GAD, disminuyendo la participación del endeudamiento externo considerablemente.

**Gráfico 2 Composición de la deuda en gobiernos autónomos descentralizados**



Fuente: Banco del Estado

En lo que respecta a otras áreas de estrecha vinculación con la descentralización fiscal, el COPYFP establece dos sistemas: el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de Finanzas Públicas. Las normas y reglas que se establecen en dicho Código son de aplicación para todo el sector público<sup>100</sup> y para todos los niveles de gobierno en el Ecuador.

En este sentido, el nuevo modelo de descentralización fiscal que dispone el país debe mirar, entre otros aspectos fundamentales, su relación con la planificación nacional y territorial, de manera que se consolide -por parte de los GAD- la asignación eficiente de recursos vinculados a sus competencias, a través de los planes de desarrollo local que deben contribuir a las metas y objetivos nacionales de la planificación, a fin de alcanzar una verdadera articulación entre lo nacional y local.

Para que tenga éxito en la práctica, este proceso de planificación descentralizada participativa, se relaciona de manera estrecha con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, en lo que respecta a los recursos económicos que los GAD disponen en sus presupuestos, para poder prestar los bienes y servicios públicos a la ciudadanía. En otras palabras, la vinculación entre la planificación y el presupuesto

<sup>99</sup> El artículo 125 del COPYFP, establece límites al endeudamiento para gobiernos autónomos descentralizados

<sup>100</sup> La Constitución incluye en el sector público a las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.

en el nivel local es un eje central que permitirá alcanzar una gestión pública eficiente, con una visión a mediano y largo plazo que, de manera equitativa, asegure una mejor calidad de vida de los habitantes, en base a los recursos disponibles en la economía dentro del marco de la descentralización.

Adicionalmente, la descentralización fiscal se inscribe, de manera directa, en el Sistema Nacional de Finanzas Públicas. Desde el punto de vista de la macroeconomía y la descentralización, el nuevo modelo en Ecuador apuesta por una transferencia de recursos, de una manera ordenada y progresiva -desde el nivel central de gobierno-, para minimizar las repercusiones fiscales que podrían presentarse en el proceso de transición inicial que conlleva la descentralización. En este sentido, el diseño del sistema de transferencias contiene criterios explícitos y transparentes que promueven la eficiencia (esfuerzo administrativo), el esfuerzo fiscal y la equidad (criterios como necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, criterios sectoriales y territoriales, entre otros) en la asignación de recursos para la provisión de bienes públicos.

La generación de déficits, por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, tiende a promover el uso del endeudamiento que puede conducir a efectos perversos desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica. Igualmente, podría ocasionar serias restricciones en la misma gestión financiera local. En este aspecto, el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, como ya se mencionó, establece límites de endeudamiento a los gobiernos autónomos descentralizados y al nivel central, procurando responsabilidad y articulación con la planificación de mediano y largo plazo, mediante la inversión pública y a través de programas y proyectos priorizados en los planes de desarrollo territorial de los GAD.

### **3. Conclusiones**

La transformación democrática que se ha implantado en el país, en términos de la apuesta programática por un nuevo modelo de desarrollo -que en lo político institucional se traduce en la necesidad de recomponer la figura estatal, y que en clave de descentralización se traduce en la distribución de poder y en la eliminación de asimetrías territorial en la entrega de recursos a los gobiernos locales-, ha tenido en los últimos años avances significativos. Sin embargo, la tarea más compleja para efectos de su consolidación se encuentra aún por venir.

En ese sentido, resulta estratégico consolidar y asegurar los procesos ya iniciados, de manera que el ejercicio de las competencias transferidas impacte efectivamente en la calidad de vida de las personas, logrando un mayor acceso a bienes públicos que sean prestados con calidad. Desde esa perspectiva urge la concreción de algunos aspectos que por ahora aún no pasan de expresiones declarativas y de buenas intenciones:

1. La generación de sistemas de información que permitan trazar líneas de base reales, para la evaluación del proceso y su corrección cuando corresponda, para asegurar mayores niveles de eficiencia en la inversión y gestión pública del Estado en su conjunto, y para tomar decisiones adecuadas que aseguren la equidad territorial a la hora de aplicar las herramientas para la redistribución de recursos.
2. El fortalecimiento de las capacidades institucionales, tanto del gobierno central -en lo relativo a su rol regulador y controlador- y de los gobiernos locales, en su calidad de prestadores de servicios públicos. Con especial atención en lo relacionado con sus capacidades de recaudación y generación de ingresos propios, así como para un manejo responsable del endeudamiento.
3. La definición de adecuados canales de coordinación, articulación y comunicación entre el ciudadano y los distintos niveles de gobierno, y entre niveles de gobierno, de manera que permitan lograr una lectura adecuada de las necesidades territoriales, así como de una sincronía y armonía en el diseño y aplicación de políticas públicas a través de procesos participativos.

## Bibliografía

- Aghón, Gabriel (2000), *Descentralización Fiscal: Tendencias y Tareas Pendientes*.
- Ayala Mora, Enrique (2000). «Las Nuevas Fronteras y la Identidad Nacional», En CDEIME-IFEA Memorias del seminario: La crisis ecuatoriana y sus bloqueos económicos políticos y sociales, Quito
- Bahl, Roy (1999). *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, ISP Working Paper Number 99-01, Georgia State University.
- Carrión, Fernando (2007). «Interrogatorio a la Descentralización latinoamericana: 25 años después en la Descentralización en el Ecuador». En FLACSO-Senplades-GTZ-CISUDE-PDDL-PRODESIMI-BTC, *Descentralización en el Ecuador, opciones comparadas* Quito.
- Clemente, Adriana (2008). «Políticas Sociales, y acceso a educación, salud y programas de alivio a la pobreza», en OEA documentos oficiales; OEA Ser. D. *La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática*
- Cordero Cueva, Fernando (2012). «Competencias exclusivas y concurrentes: marco legal y aplicación en los territorios». Ponencia para el VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.
- Pérez Camacho, Efraín (2006). *Derecho Administrativo*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito.
- Musgrave, Richard A. y Peggy B Musgrave (1991). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, Quinta Edición, México.
- Pino G., Christian (2012). «El Nuevo Marco de las Transferencias de Recursos Fiscales a los Gobiernos Autónomos Descentralizados». Varios Autores En *Nueva Organización Territorial y Descentralización*, Corporación de Publicaciones y Estudios, Quito.
- Ramírez, Franklin (2001). «Despliegues de la diferencia, Impugnaciones étnicas regionales en el Ecuador del Fin de Siglo». En *Concurso de Ensayos*,

Globalización, Diversidad Cultural y Redefinición de Identidades en los Países Andinos, Instituto de Estudios Peruanos Rockefeller Foundation, Lima.  
Constitución de la República del Ecuador (2008). R.O. 449 de 20 de octubre.  
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización – COOTAD- (2010) R.O. No. 303 de 19 de octubre.  
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010). R.O. 206 de 22 de octubre.  
Ley de Modernización del Estado (1993). R.O. 349 de 31 de diciembre.

## 4. El Estado en los territorios: el proceso de desconcentración en el Ecuador y la recuperación de lo público

Andrea Madrid Tamayo<sup>101</sup> y María Josefina Torres<sup>102</sup>

### Resumen

La Constitución de la República del Ecuador y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2007-2013 impulsan la desconcentración y descentralización como mecanismos que buscan recuperar lo público para los/as pobladores/as. Mediante estos recursos de acción pública, se pretende orientar las decisiones estratégicas que garanticen el acercamiento del Estado a la ciudadanía y su funcionamiento eficaz, eficiente y democrático para alcanzar las metas de desarrollo social.

En el marco de la reforma del Estado y de los avances en torno al cambio en la concepción de la gestión pública tradicional de cara a la ciudadanía, en Ecuador se está llevando adelante un proceso de desconcentración, entendida como un ejercicio de redistribución del poder a nivel nacional y subnacional, que busca superar los obstáculos de tipo administrativo, técnico e incluso político, para garantizar la presencia del Estado en los territorios a través de unidades jerárquicamente subordinadas, que permitan ejercer la gobernanza en los territorios.

Desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) se han emitido los lineamientos que pretenden garantizar la articulación de la planificación nacional, la implementación de servicios públicos de calidad y calidez en las localidades, el direccionamiento hacia un desarrollo justo para todos/as, la complementariedad y la corresponsabilidad del Estado nacional y subnacional, desde una concepción programática y a largo plazo del Estado.

Para ello, se han conformado unidades territoriales denominados zonas, distritos y circuitos, que son niveles de planificación cercanos

---

<sup>101</sup> Antropóloga; Estudió una Maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO- Sede Ecuador). Actualmente se desempeña como Analista de la Dirección de Rediseño y Desconcentración de la Subsecretaría de Cambio Institucional de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).

<sup>102</sup> Licenciada en Sociología y Ciencias Políticas; Estudió una Maestría en Estudios Latinoamericanos con Mención en Políticas Culturales en la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador. Actualmente se desempeña como asesora del Proyecto Emblemático de Implementación de Distritos y Circuitos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).

a la ciudadanía, a través de los cuales se pretende ejecutar y territorializar la política pública en las localidades, garantizar la cobertura y calidad en la prestación de los servicios públicos y articular los distintos niveles de gobierno, a través de procesos de microplanificación. A partir de los elementos expuestos, en el presente artículo se analizarán los resultados obtenidos durante el proceso de desconcentración llevado adelante por la Senplades.

## Introducción

En septiembre del 2008, mediante la aprobación de la Constitución de la República, se establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Desde estos elementos, el Plan Nacional para el Buen Vivir - 2009-2013 (PNBV), instrumento en el que se fundamenta la acción programática del Estado (CRE, 2008), incluye también criterios que apuntan hacia una ruptura con los preceptos más ortodoxos del neoliberalismo y se redireccionan hacia la consecución del Buen vivir. Este último, es un concepto históricamente construido desde la búsqueda permanente por alcanzar otros modos de vida, sustentados en criterios de plurinacionalidad e interculturalidad, que se proyectan hacia la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida digna, en paz y armonía con la naturaleza (Ramírez, 2008: 387).

Esta nueva forma de concebir el desarrollo necesita transformar el Estado y generar una renovada estructura institucional, que incorpore tanto a nivel orgánico como funcional los cambios requeridos para avanzar hacia el Buen vivir. Así, el Objetivo 12 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013, estipula «Construir un Estado democrático para el Buen Vivir», desde el que se establece como política la construcción de un Estado policéntrico, desconcentrado y descentralizado, partiendo de que para alcanzar el Buen Vivir se requiere un profundo proceso de transformación del Estado, que permita consolidar un modelo de gestión cercano a la ciudadanía y presente en los territorios, para lo cual se definen los siguientes lineamientos (Senplades, 2009b):

1. Recuperar y fortalecer las capacidades estatales de rectoría, regulación y control que permitan que el Estado represente efectivamente el interés público;
2. Construir el Estado plurinacional, viabilizando políticas interculturales y de fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos del Ecuador para el pleno ejercicio de sus derechos;
3. Impulsar la participación social y ciudadana en todos los niveles de gobierno;
4. Impulsar un profundo proceso de desconcentración del Ejecutivo en los territorios, considerando que un Estado democrático necesariamente tiene que ser cercano a la ciudadanía, reconociendo su diversidad territorial y cultural.

En esta medida, el objetivo de la presente ponencia es describir los avances del proceso de desconcentración de la Función Ejecutiva y los resultados obtenidos con la estructuración de unidades territoriales. A lo largo del artículo se analiza la desconcentración llevada adelante por el Estado, enfatizando en la dinámica de los distritos administrativos de planificación para el Buen Vivir y los hitos identificados en el proceso. El texto se ha dividido en tres partes: en la primera, se realiza un acercamiento teórico sobre la administración territorial y la distribución del poder. En el segundo acápite se esboza una reconstrucción histórica sobre el proceso de desconcentración de las entidades del Ejecutivo. Posteriormente, se hace una presentación de la propuesta actual, en torno a la implementación de distritos y circuitos a nivel nacional. Para concluir, se presenta la estrategia que guía el proceso de implementación actual y que apunta a garantizar su sostenibilidad.

## 1. Antecedentes

El territorio es depositario de la historia económica, política, social de un país; es la expresión espacial de la forma de acumulación y redistribución de la riqueza, por lo que constituye "... un sistema complejo y dinámico que se transforma continuamente..." (PNBV, 2009-2013). En este marco, una de las estrategias contempladas en el Plan Nacional para el Buen Vivir propone articular los esfuerzos institucionales para generar una planificación nacional, que considere tanto la distribución equitativa del ejecutivo en los territorios como los esfuerzos realizados por los diferentes niveles de gobierno, con miras a la superación de la histórica inequidad territorial y la planificación de intervenciones que, desde una mirada programática nacional, se articulen a las particularidades locales, como un eje clave de la propuesta de recuperación y transformación del Estado (PNBV, 2009-2013).

Hasta el año 2007 la estructura del Ejecutivo en los territorios carecía de una planificación nacional y respondía a los criterios particulares desde los que cada entidad miraba "lo local". Esta dinámica decantó en la creación arbitraria y coyuntural de una institucionalidad para-ministerial en la estructura orgánica de la Función Ejecutiva y en los territorios, evidenciada por la presencia de 16 Organismos de Desarrollo Regional (ODR), los mismos que tenían un funcionamiento autónomo y estaban distribuidos aleatoriamente en el país como unidades ejecutoras, que superponían competencias y recursos con los organismos del régimen seccional autónomo y carecían de coordinación con las organizaciones estatales sectoriales que tenían presencia territorial.

El nacimiento de los ODR fue la respuesta a un contexto político específico en la década de los treinta, cuarenta y sesenta, en el que se crean mediante de Ley o Decreto estas entidades de carácter autónomo a las que el Estado tenía la obligatoriedad de entregar recursos. Así, unidades como el Programa Regional para el Desarrollo del Sur del Ecuador (PREDESUR) en Loja, El Oro y Zamora Chinchipe, la

Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE), la Corporación Reguladora del manejo Hídrico de Manabí (CRM), el Centro de Desarrollo del Norte de Manabí (CEDEM), el Centro de Reconversión Económica (CREA) en Azuay, Cañar y Morona Santiago; el Instituto Nacional Galápagos (INGALA), etc., se crearon como “parches” para impulsar el desarrollo local y asumir proyectos hidroeléctricos, de vialidad, riego, planificación, manejo de cuencas, etc., e incluso para administrar empresas de agua potable, desde las que se pretendía atender a ciertas demandas locales.

Bajo el amparo constitucional del artículo 147 -numerales 3, 5 y 6-, que establece entre las responsabilidades del Presidente de la República “dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control”, así como, “crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación”; señalándose al mismo tiempo en el artículo 40 de la Ley de Modernización del Estado que “... es competencia exclusiva del Ejecutivo la regulación de la estructura, funcionamiento y procedimientos de todas sus dependencias y órganos administrativos...”. Por otro lado, en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en su artículo 11 literal b) determina que el Presidente de la República deberá “orientar los aspectos fundamentales de las actividades, de los organismos, entidades y empresas públicas que conforman la Función Ejecutiva”.

Frente a ese diagnóstico situacional y normativo -y en el marco del proceso de reforma del Estado-, se plantea que las competencias asumidas por los Organismos de Desarrollo Regional debían ser asumidas por los ministerios y secretarías nacionales del sector temático, al que le competía realizar cada una de las actividades que estaban siendo ejecutadas por estos organismos. Esto con la finalidad de evitar la superposición de funciones y la generación de esfuerzos aislados que no respondían a una planificación nacional. A partir de estos criterios, se implementaron varios cambios institucionales en el marco de los cuales se redistribuyeron las funciones asumidas por los ODR. Si tenían a su cargo el abastecimiento de agua potable, esta atribución debía ser asumida por los municipios. Si estaban ejecutando temas vinculados con educación, éstos debían ser incorporados en la gestión del Ministerio de Educación, etc.

La búsqueda por un desarrollo y ordenamiento territorial, y una desconcentración y descentralización efectiva, constituye una de las estrategias de cambio que apuntan hacia concretar los desafíos derivados del nuevo marco constitucional. Desde este punto de vista, la reflexión sobre la planificación territorial u ordenación política del Estado<sup>103</sup> implica que la acción del poder estatal sea uniforme, constante, expedita, inevitable y eficaz, contando horizontalmente con una cadena de autoridades políticas y administrativas que cubran todo el territorio. Así se asientan los

<sup>103</sup> El ordenamiento del territorio plantea tres interrogantes principales ¿Qué se va a ordenar?, ¿Para qué se va a ordenar?, ¿Cómo se va a ordenar? Esto implica tres tipos básicos de intervención: a) legislar mediante la definición de objetivos y políticas territoriales a desarrollar, b) planificar mediante la elaboración de planes de diferente nivel jerárquico (planificación en cascada) que van desde lo más general (directrices territoriales) hasta los detalles específicos y c) ejecutar transformando la realidad de acuerdo a las determinaciones de lo planificado (Senplades, 2008: 56).

principios de unidad, desconcentración y jerarquía desde procesos históricos concretos (Torres y Maldonado, 2007).

En este marco, la propuesta de reforma del Estado ha tenido como objetivo alcanzar un nuevo modelo que permita la construcción de un Ecuador consolidado y enriquecido por el reconocimiento de sus diferencias y la recuperación de lo público para la ciudadanía. Para ello, se ha llevado adelante un proceso de desconcentración (de las funciones del gobierno central) y de descentralización (consolidación del gobierno local) (Senplades, 2008: 77). Esta reorganización del Estado ha implicado un proceso de mayor democratización, no sólo porque limita la concentración del poder, sino porque el nuevo sistema que se plantea multiplica las instancias de participación ciudadana.

En síntesis, la planificación nacional, cuyas políticas se concretan en los territorios, debe nutrirse de la planificación local y aprender de sus dinámicas. Para ello se requiere una administración estatal que articule y efectivice los lineamientos programáticos para la implementación de la política pública, desde el centro hasta el último rincón del país. En este marco, con la finalidad de dar cumplimiento al mandato constitucional establecido en el artículo 3 numeral 5, el PNBV impulsa una estructura territorial policéntrica, que permite redistribuir la institucionalidad pública, de manera equitativa en el territorio, y acercar el Estado a los/as ciudadanos/as.

## 2. Estado, poder y territorio

Bajo el objetivo de articular las políticas públicas con las condiciones y características de las localidades, se elabora la Estrategia territorial nacional como parte del PNBV. Aquí se hace referencia al territorio como un sistema complejo y dinámico, que se transforma continuamente y que incorpora elementos relacionados con las particularidades sociales, culturales, económicas, etc., de cada momento histórico (PNBV, 2008: 372). En este sentido, los territorios son espacios contenedores de prácticas culturales, en los cuales se concretan las diversas manifestaciones de la sociedad.

Es decir, el territorio puede ser entendido como “...un espacio material y simbólico de asentamiento y de creación de la historia y la cultura, así como de construcción de utopías colectivas y alternativas societales, es el punto de partida para la creación de identidades y el lugar donde se forjan las comunidades” (Ceceña, 2002). En esta medida, el territorio es el cúmulo de éstas relaciones que se articulan “como un *campo* de juego compuesto por múltiples actores e intereses y sujeto a distintas interpretaciones y significaciones” (Eguiguren, 1995) al interior del cual se edifican significados y percepciones. A pesar de ello, también es un espacio de conflicto construido socialmente que sustenta una correlación de fuerzas entre distintos actores que intervienen en él (Bonilla, 2004).

Por otro lado, es necesario tener presente que el territorio también representa en términos prácticos "... el punto de referencia geográfico de la jurisdicción del Estado que permite saber hasta dónde se extiende espacialmente la influencia indiscutida del poder de un núcleo social." (Hernández, 1981). De esta forma, la organicidad del Estado y la distribución del Ejecutivo en el territorio evidencian el equilibrio o el desbalance logrado en un momento determinado entre las fuerzas políticas, sociales y económicas que conforman el poder, y, por lo tanto, la lógica de administración del Estado y la repartición de este poder en el territorio. Dicha configuración es dinámica, como lo es la misma estructuración del Estado y de la sociedad. Su organicidad permite identificar el establecimiento de una serie de conflictos que surgen alrededor de la unidad del Estado y de la sociedad, sobre los cuales es necesario generar inclusiones y equidades (Torres y Maldonado, 2007). Históricamente, la distribución del poder en el territorio no siempre ha respondido a un esquema previamente pensado. Por el contrario, se ha producido como resultado de negociaciones fragmentadas y de los intereses hegemónicos que existen en todos los espacios políticos.

En esta medida, la división político territorial de un Estado es el resultado de una serie de criterios que se han ido asentando en forma de capas a lo largo de la historia (Torres y Maldonado, 2007). Para Javier Burgos (1996) la división territorial es la primera tarea reformadora del Estado en función de articular, "la distribución de la acción administrativa en cierto número de esferas particulares para que juntas se mueven en armonía y en virtud de un solo impulso" (Colmeiro, 1995), esto con la finalidad de "...facilitar al que manda el conocimiento de las necesidades y de los recursos de un país; conocimiento que es una necesidad para el gobierno y una garantía para los ciudadanos...". Este conocimiento es mayor cuando la vinculación entre "el administrador con el administrado" es más fuerte (Burgos, 1996).

En Ecuador, hasta antes de la Constitución de 2008, se podía observar principios distintos, e incluso opuestos, en torno a la administración estatal, que respondían a diversas opciones ideológicas generadas en relación con la vertebración territorial del Estado. Así, centralización, descentralización, delegación, uniformismo, diversidad, autonomía, etc., son formas de administración del Estado que se presenta en distintos momentos históricos, en proporciones y bajo principios variables dependiendo del modelo ideológico dominante y de la configuración del poder existente (Torres y Maldonado, 2007).

En relación con la definición de centralizar Colmeiro (1995) plantea que "...es someter a todas las personas y todos los intereses a la ley de la igualdad, y distribuir equitativamente los beneficios y las cargas añejas a la cualidad de ciudadano. Es al mismo tiempo establecer una regla de orden imprimiendo a las fuerzas sociales una dirección única, y robusteciendo el poder que vela por la paz interior y por la independencia nacional". El problema de la centralización y de la concentración de poder, tiene antecedentes que se remontan a la época de la colonia española, cuando en 1563 se estableció el gran territorio

de la Real Audiencia de Quito, en donde por un lado se fueron consolidando tres centros principales de autoridad: Quito, Guayaquil y Cuenca, ciudades desde las cuales se decidía y se gobernaba sobre el interés general (centralización) y por otro las competencias que le correspondían ejercer al Estado se acumulaban en un solo órgano ubicado en estos territorios (concentración) (Hernández, 1981). Posteriormente, en 1830 la primera Constitución consagró la existencia de los departamentos de Azuay, Guayas y Quito como expresión política de las regiones (Ayala Mora, 2008), lo que fortaleció la concentración territorial de las competencias del Estado, y la toma de decisiones únicamente desde el nivel central.

Así, desde la conformación del Ecuador como República su estructura de funcionamiento tuvo un enfoque centralista con un desarrollo tripolar, focalizado en las grandes urbes (Quito, Guayaquil y Cuenca) alrededor de las cuales se configuró todo el aparato estatal y su institucionalidad. Si bien, en un primer momento, la centralización aparece como alternativa a los privilegios que fragmentaban el Estado e impedían su acción uniforme (Torres y Maldonado, 2007), bajo estos criterios, el resto del territorio quedó supeditado a las decisiones y directrices emitidas en estos “polos de desarrollo”, desde donde se definía lo que ocurría a nivel nacional. La consecuencia lógica de este funcionamiento centralizado y concentrado imposibilitó la construcción de otras estructuras de organización policéntrica y, por lo tanto, un desarrollo equitativo y armónico en territorio ecuatoriano. Lo complejo es que para el año 2007, esta situación todavía se manifestaba a través de una problemática cuyos principales efectos fueron:

1. Concentración de recursos en las ciudades más grandes con un consecuente desarrollo desordenado de las mismas, creando metrópolis que atraían la migración interna y que crecían sin orden ni planificación. Esto, generó problemas internos en las ciudades, por ejemplo asentamientos humanos en zonas no planificadas y sin servicios básicos, presencia de invasiones en propiedad privada o en zonas de reserva natural no destinadas a vivienda, entre otros.
2. En comparación con aquellas metrópolis las ciudades más pequeñas representaban mercados menos interesantes para la inversión y para la prestación de servicios, lo cual provocó la existencia de una brecha significativa especialmente en la prestación y calidad de los servicios.
3. El centralismo de la institucionalidad pública históricamente trajo como consecuencia que el diseño de algunas políticas públicas no sea el más adecuado, por cuanto se desarrollaban sin conexión con los contextos territoriales de donde surgían las demandas.
4. La presencia de las principales dependencias del Gobierno central en Quito, así como el hecho de la concentración de todas las funciones del Estado, produjo un efecto de atracción para instituciones como embajadas, organismos de cooperación

internacional, diversas asociaciones de carácter social y económico, etc., las cuales se ubicaron únicamente en la capital, propiciando aún más la concentración de los recursos económicos y de conocimiento.

Bajo estos parámetros, se propone la regionalización horizontal del territorio nacional como respuesta a la necesidad de contar con unidades administrativas de planificación, que más allá de las tradicionales regiones naturales de carácter vertical (Costa, Sierra, Oriente e Insular) y de los tradicionales polos de desarrollo (Quito, Guayaquil y Cuenca), permitan integrar a los territorios y potenciar complementariedades entre la Costa, Sierra y Oriente, considerando variables de tipo social, económico, poblacional, cultural e histórico. En este contexto, si bien la estructura macro regional continúa asentada en la inevitable geografía vertical del país, se propone la integración horizontal, basada en la complementariedad directa de aquellas provincias que forman una línea continua desde la Costa hasta el Oriente, posibilitando la reestructuración administrativo-territorial del país (Senplades, 2008: 67).

Bajo estos criterios se emite el Decreto Ejecutivo (DE) Nro. 878 (2008), en el cual se establece el Sistema Nacional de Planificación (SNP), liderado por la Senplades, y se crean 7 regiones administrativas (organización horizontal del territorio) para el establecimiento de coordinaciones zonales, como unidades desconcentradas que permiten acercar el Estado a la ciudadanía a través de la transferencia de "...atribuciones, funciones, responsabilidades y recursos, tanto humanos, físicos, financieros y tecnológicos, de una entidad administrativa del nivel central a una de sus unidades jerárquicamente dependientes, siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento" (D.E. 878). Todo este nuevo marco político intenta dar una adecuada y flexible respuesta a las necesidades de servicios básicos de calidad, la promoción del desarrollo sustentable y una democratización del Estado frente a la ciudadanía. Con la expedición del D.E. Nro. 357 de 2010, las 7 regiones se transforman en 9 zonas administrativas de planificación, desde las cuales se potencia la gestión de las carteras de Estado en relación con la vocación del territorio.

Esto en la medida de que la planificación nacional fundamentada en la división político administrativa del país y en los polos de desarrollo que se habían creado, respondían a un modelo disfuncional, que, como se ha comprobado históricamente, generó el despilfarro de los recursos del Estado, la ineficiencia en la prestación de servicios y la profundización de las asimetrías en cuanto a infraestructura social y productiva, equipamientos y servicios. Esta situación se evidenció por una lado, con el escaso impacto de los Organismos de Desarrollo Regional, convertidos en entidades burocráticas con autonomía para la contratación y que no respondían a una planificación ni nacional ni local; y por otro lado, con la superposición de competencias entre las entidades sectoriales

con presencia en el territorio, los organismos de desarrollo regional y los gobiernos locales. Frente a esto, se lleva adelante un proyecto de país que otorgará orientación y sentido al desarrollo y a la planificación nacional.

De esta forma, a través del análisis en torno a la situación del Estado, del poder y del territorio se va cimentando el proceso de desconcentración para el cabal cumplimiento de competencias, funciones y atribuciones de los ministerios y secretarías nacionales en cada unidad territorial. Con ello se busca responder a los requerimientos de un desarrollo armónico del territorio, que no fue anteriormente atendido por la institucionalidad estatal.

### 3. Una reconstrucción histórica del proceso de desconcentración

En este contexto, frente al Estado centralista y concentrador que se había impulsado hasta el año 2007, la participación de los territorios, el fortalecimiento de la presencia del Estado en las localidades y la calidad en la prestación servicios se han convertido en los objetivos hacia los que apunta la reconstrucción del Estado y la desconcentración.

A partir de la emisión del mandato constitucional del año 2008, el Buen Vivir o *sumak kawsay* se constituye en el fin de la política pública. Es decir, la mejora en la calidad de vida de la población y la garantía de sus derechos se transforman en directrices fundamentales, desde las cuales se redireccionan los criterios y estructuras estatales que, hasta ese momento, habían respondido a la visión del “desarrollo”, entendido como crecimiento económico.

Esto implicó, a su vez, pensar en una reforma integral del Estado, que permitiera generar una cercanía con la población, tanto a nivel territorial-espacial como político. Más que “acercar el poder a la ciudadanía”, significa cambiar el poder para que no sea el mismo poder al que se critica<sup>104</sup> el que se “acerque al/la ciudadano/o”. Esa lógica sería una reproducción de aquello. Se trata de construir el poder desde los/as ciudadanos/as, de manera que sus resultados sean revertidos para su beneficio en el marco de otros sentidos y principios.

El impulso hacia una estructura territorial de este tipo requiere una visión policéntrica, articulada y complementaria entre sí, que “garantice los derechos y redunde en la integración de servicios con criterios de universalidad y solidaridad; que promueva las actividades y encadenamientos productivos; que tenga la capacidad de controlar y moderar el crecimiento con base a las capacidades ambientales del entorno y promotoras del manejo factible de los desechos y elementos contaminantes; así como la generación de

<sup>104</sup> En el país es notorio descubrir que los problemas que se evidencian en el Estado Central se reproducen en cascada hasta el nivel subnacional más pequeño. Es así como encontramos que un municipio recién creado, o el mismo caso de las juntas parroquiales, tienen al poco tiempo -o en el mismo momento de creación- los mismos cuellos de botella en el presupuesto y la gestión, y reproducen formas políticas de clientelismo, corrupción, etc.

investigación, ciencia y tecnología en función de las necesidades específicas de los territorios” (PNBV, 2009-2013).

Si bien los niveles de planificación desconcentrados no se fundamentan en la división político-administrativa del país, tampoco la fragmentan, y se constituyen en un ejercicio imprescindible para que las poblaciones del Ecuador se miren y se reconozcan entre sí, más allá de sus límites administrativos. Este proceso de planificación -que tomó a la desconcentración como su principal mecanismo- implicó la creación de un sistema de distribución espacial de las entidades prestadoras de servicios del Estado, garantizando la ampliación progresiva de la cobertura de servicios como salud, educación, protección social, etc., bajo el criterio de fortalecer una organización territorial equitativa, que apunta a “resolver viejos y nuevos problemas y necesidades”, y que enfrenta las inequidades territoriales y sociales desde una mirada programática.

De esta manera, se busca construir equidad a través de la presencia equilibrada de las instituciones públicas en el territorio y obtener una gestión pública eficiente, vinculada a la gente, capaz de lograr acciones articuladas entre los distintos niveles de gobierno, de modo que la acción pública se complemente y permita alcanzar colectivamente el Buen Vivir. Todo esto supone recuperar “lo público” para la ciudadanía a través de una transformación de las relaciones entre el Estado y los/as ciudadanas/os. Al hacerlo, estamos recuperando la política como expresión de la acción colectiva.

A manera de conclusión, remarcamos que la propuesta de administración territorial del Estado ha supuesto no solamente redistribuirlo, sino pensar en una *Nueva Institucionalidad Estatal* que construya su razón de ser y su presencia territorial en función de la ciudadanía (Ceceña, 2002). Esto ha implicado, necesariamente, una apuesta por la transformación profunda del poder y sus relaciones con las localidades.

#### **4. La desconcentración y sus niveles**

El funcionamiento eficaz y democrático del Estado es uno de los principales recursos de acción pública para orientar las decisiones estratégicas que le permitirán acercarse a las metas de desarrollo social. Frente a este nuevo enfoque en torno a la planificación nacional, se plantea desconcentrar la presencia del Ejecutivo, y se lleva a cabo un análisis respecto a las entidades que debían realizar su gestión únicamente a nivel central para garantizar la unidad política del Estado, identificando asimismo a aquellos ministerios o secretarías nacionales que debían realizar su distribución funcional y espacial para responder de manera ágil y acorde a las necesidades locales (Hernández, 1981).

Luego de varios esfuerzos de planificación, enfocados en la consolidación de un Estado policéntrico, cercano a las características, necesidades y potencialidades de los diferentes territorios -excluidos

históricamente de una relación directa con el Estado central-, se inició el proceso de conformación de unidades desconcentradas de planificación. En esta medida, y considerando la urgencia de distribuir la presencia del Ejecutivo en los territorios, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -en su calidad de entidad rectora de la planificación nacional- promueve una organización equitativa de las instituciones del Ejecutivo en el territorio, y define los niveles de desconcentración territorial, a través de los cuales se garantiza la cercanía de las entidades del Ejecutivo a la ciudadanía y la articulación entre la gestión nacional y territorial.

Bajo estos criterios, se elaboraron cuatro tipologías de desconcentración y descentralización que determinan, dependiendo de las competencias institucionales, si la entidad requiere tener presencia territorial y hasta qué nivel, así como la forma a través de la cual las entidades tienen presencia en el territorio. De este modo, la desconcentración de la Función Ejecutiva es el medio que permitirá que la ciudadanía tenga servicios públicos de calidad y calidez que garanticen sus derechos, mediante una prestación eficiente de los servicios, para alcanzar equidad en la presencia de las instituciones públicas en el territorio. Para la consolidación de este proceso se organizó el territorio nacional en niveles administrativos de planificación denominados:

**Tabla 1: Niveles de planificación de acuerdo a su tipología**

Tipo	Tipología	Niveles		
		Central	Zonal	Provincial
1	Privativo	X	X	
2	Alta desconcentración baja descentralización	X	X	X
3	Alta descentralización baja desconcentración	X	X	
4	Sectores estratégicos	X	X	

Fuente: Presentación inducción Senplades, 2010

Para ello, fue previsto que los ministerios sectoriales y secretarías nacionales, que corresponden a la tipología de alta desconcentración, deberían optimizar los recursos humanos con los que cuenta la institución para la prestación de nuevos productos y servicios, mediante la reducción de personal a nivel de planta central y su respectivo fortalecimiento en los niveles desconcentrados, realizando un análisis de ventajas comparativas, competitivas y potencialidades, en torno a criterios de equilibrio y equidad, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Senplades.

De esta manera, se crearon, inicialmente 7 regiones, a más de los cantones de Quito y Guayaquil<sup>105</sup>, que pasaron a ser denominados como zonas de planificación, incluyendo las mencionadas ciudades<sup>106</sup>. Las nueve zonas administrativas de planificación son niveles desconcentrados que se impulsan desde el Ejecutivo para acelerar y profundizar el proceso de distribución en el territorio de la administración pública central. Su misión es gestionar la planificación zonal, enmarcada en el Sistema Nacional de Planificación, que garantiza la participación de los territorios en el diseño de políticas, metodologías y herramientas, gestionando y aplicando en el área de su jurisdicción los macro procesos de información y estudio, planificación e inversión pública, reforma del Estado e innovación de la gestión pública, participación ciudadana, seguimiento y evaluación.

No obstante, si bien las zonas son niveles de planificación, el “nivel provincial” -que hasta el 2011 se continúa utilizando-, respondía íntegramente a la división política del país, motivo por el cual se ve como necesaria la configuración de otros niveles de planificación, que respondan a criterios de desarrollo nacional y a la caracterización socio económica de los territorios. Frente a esto, desde la Senplades se identificaron unidades de planificación más cercanas a los territorios. Para ello se consideraron algunos criterios y variables técnicas, como la necesidad de respetar la división política administrativa provincial, cantonal y parroquial, la densidad poblacional (concentración y dispersión) para garantizar y democratizar el acceso a los servicios, a través de su distribución equitativa en todo el territorio, la continuidad y afinidad territorial, los lazos históricos y de hermandad entre los territorios. Pero además fue importante tener claros criterios sobre accesibilidad (vías de comunicación terrestre, aérea y fluvial), considerando para ello la mayor o menor facilidad de acceso a un servicio irregularmente distribuido en el territorio, ligado íntimamente a condiciones de distancia y medios de acceso.

En este sentido, con Acuerdo Ministerial de Senplades Nro. 557, del 16 de febrero de 2012, se conformaron 140 distritos y 1.134 circuitos, para la prestación de servicios y el ejercicio de derechos y garantías ciudadanas, a través de estas unidades territoriales de planificación que articulan las políticas nacionales con los territorios. Ello con el fin de generar un modelo intersectorial que permita una adecuada, coordinada y permanente prestación de servicios públicos de calidad, adaptados a las especificidades locales.

Las unidades administrativas distritales responden a un nivel de micro-planificación sectorial que busca fortalecer la territorialización de la política pública y prestar los servicios que abastecerán a un conjunto de circuitos. Esta unidad respeta la división político administrativa del cantón, y dependiendo del número de población (aproximadamente 90.000 habitantes), estos pueden estar compuestos por uno o

<sup>105</sup> Decreto Ejecutivo 878 con Registro Oficial N° 268 del 08 de febrero de 2008.

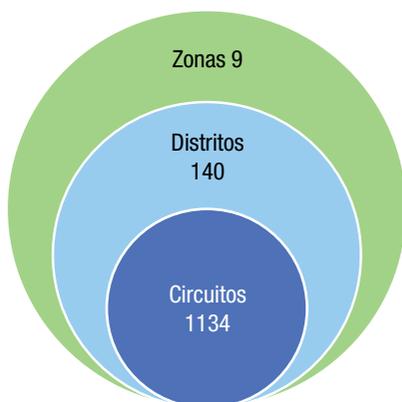
<sup>106</sup> Decreto Ejecutivo 357 con Registro Oficial N° 205 del 02 de junio de 2010.

por dos o más cantones (existen 70 distritos pluricantonales). En otros casos, debido a la densidad poblacional, se ha visto la necesidad de dividir un cantón en varios distritos, con la finalidad de obtener unidades con un número poblacional similar.

Por otro lado, los circuitos son unidades territoriales locales conformadas por un conjunto de establecimientos prestadores de servicios públicos que son ofertados por diferentes entidades, los cuales forman una red articulada de servicios dentro de cada distrito. La planificación a nivel de circuitos se basa en la división política de las parroquias y para su conformación se ha considerado un rango de entre 20.000 y 3.000 habitantes.

Los niveles de planificación mencionados se articulan de la siguiente manera: la zona contiene a varios distritos, y los distritos contienen a varios circuitos, tal como se grafica en la figura que se presenta a continuación:

**Gráfico 1: Niveles desconcentrados**



Fuente: Presentación Distritos y Circuitos Senplades, 2010

A partir de estas definiciones, se procede a la reclasificación de las entidades que debían desconcentrarse en los niveles distritales y circuitales, y que tenían que territorializar sus servicios. Esta caracterización coincide plenamente con la definición que ya se había realizado en función de las cuatro tipologías señaladas. Para ello, se consideraron criterios como el tipo de servicios que prestan, los requerimientos y demandas de la población de cada territorio (necesidades humanas durante el ciclo de vida y cercanía necesaria de la prestación de los servicios a la ciudadanía) y las características y el rol de las entidades (modelo de gestión y matriz de productos y servicios de cada institución, tipología de productos y servicios, y de ser el caso, competencias y facultades concurrentes con los GAD), partiendo de la necesidad de contar con estructuras sectoriales ágiles e inteligentes a nivel desconcentrado, que permitan realizar una adecuada coordinación interinstitucional e

intersectorial, de manera que fortalezca las potencialidades locales, sin que esto implique un crecimiento excesivo del aparato estatal.

## **5. La distribución del Ejecutivo en el territorio**

Es importante señalar que, paralelamente a la definición de los niveles de desconcentración y a la caracterización de las entidades que tendrían presencia territorial en zonas, distritos y circuitos, se fue definiendo la Distribución del Ejecutivo en el Territorio (DET). A través de esta propuesta de reordenamiento, se buscó fortalecer el nuevo modelo de gestión estatal desconcentrado, desde dos perspectivas: la primera, para acercar el Estado a los/as ciudadanos/nas y coordinar de mejor manera la gestión pública; y la segunda, racionalizar la prestación de servicios públicos evitando duplicidades, deficiencias administrativas o ausencia de Estado.

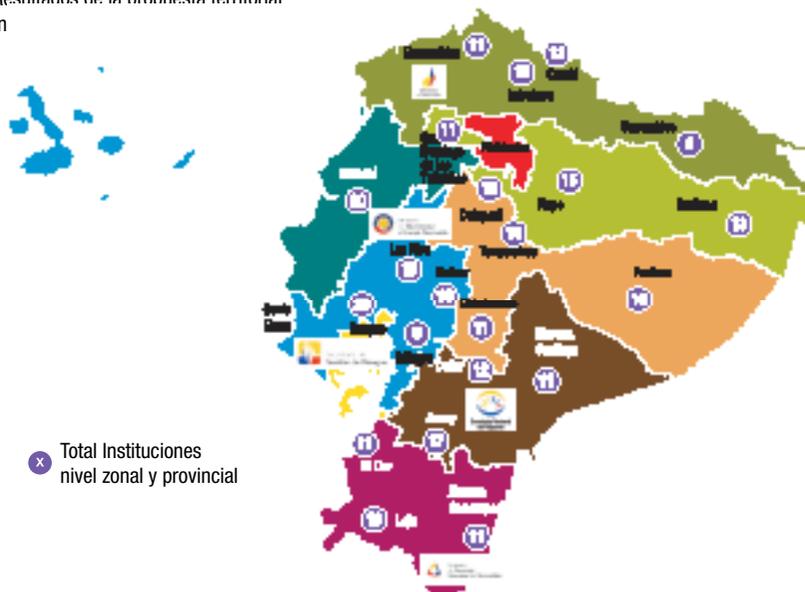
La propuesta contiene una visión integral que detalla la ubicación de las carteras de Estado desconcentradas a lo largo del territorio nacional, con la finalidad de evitar la conformación de nuevos focos centralizados en las capitales de provincia o en ciudades específicas. Para ello, se han considerado criterios de equidad territorial, accesibilidad e infraestructura existente, a fin de lograr una gestión equitativa, inclusiva y sustentable, y se ha propiciado y fortalecido una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria, tendiente a la construcción de un país territorialmente equitativo, seguro y sustentable, con una gestión eficaz y un acceso universal y eficiente a servicios.

Bajo los criterios anteriormente señalados, se enfatiza en la importancia de analizar las potencialidades y limitaciones territoriales, las características productivas, demográficas, sociales y la realidad de las localidades que conforman cada una de las zonas de planificación, en virtud de proponer la ubicación de ministerios sectoriales y secretarías nacionales que localicen su presencia en el territorio y atiendan, en función a sus productos y servicios desconcentrados, a la demanda local. Con ello se ha definido la institucionalidad que debía localizarse en cada uno de los territorios.

## Gráfico 2: Mapa de ubicación institucional nivel zonal

Resultados de la encuesta territorial

(n)



Fuente: Presentación DET Senplades, 2012

En función de la propuesta, es importante señalar que tras realizar un análisis comparativo sobre la base de un ejercicio de identificación catastral -entre la presencia de las entidades localizadas en los territorios, hasta antes del inicio del proceso de reforma y aquellas existentes hasta el 2010-, no se evidenció un incremento del número de unidades sino, por el contrario, una reestructuración y organización de la presencia local de las entidades:

Tabla 2: Tabla diferenciación presencia territorial

Ministerio	Antes (catastro)	Ahora (DET)	Variación de institucionalidad
Justicia	1	8	7
Riesgos	22	22	0
Transparencia	3	4	1
MRECI	3	6	3
Gobierno	22	22	0
Educación	160	124	-36
MIES	24	23	-1
MIDUVI*	26	24	-2
SENAMI*	2	4	2
Salud	194	124	-70
Relaciones laborales	32	23	-9
MAGAP*	29	22	-7

MIPRO	5	22	17
MINTUR*	16	22	6
MTOP	26	23	-3
Ambiente*	30	22	-8
Cultura*	20	22	2
Deportes*	24	7	-17
Minas y petróleo	15	27	12
SENAGUA	13	9	-4
Finanzas	1	2	1
SPMSPC	15	23	8
Senplades	7	8	1
Total	689	593	-97

\*Representan los ministerios y secretarías nacionales que tienen niveles provinciales transitorios

Fuente: Proceso de Reforma del Estado 2009, información recogida por la Subsecretaría zonal de Senplades y consolidado por el equipo de la matriz en el 2010.

## 6. El Estado en los territorios y los avances de la desconcentración

En el marco de este proceso, en el año 2011, con la finalidad de llevar adelante estrategias que permitan acercar el Estado a la ciudadanía para garantizar los derechos de las y los ecuatorianos, a través de una prestación eficiente y cálida de los servicios públicos, se realiza la implementación de la propuesta denominada “Estrategia de corto plazo”, que posteriormente adquirió el nombre de “El Estado a tu Lado”. Este ejercicio se constituyó en el primer pilotaje de implementación de acciones de política pública en el territorio bajo la lógica de distritos y circuitos, que apuntan hacia la consecución de territorios del Buen Vivir.

Durante su ejecución se llevó a cabo la articulación y planificación conjunta de los productos y servicios de varias instituciones en nueve distritos seleccionados. Este proceso, que implicó inicialmente la implementación de los servicios públicos ofertados por seis entidades del Ejecutivo en los distritos seleccionados<sup>107</sup>, permitió generar estrategias de articulación intersectorial que apuntaban hacia la prestación articulada de servicios para atender a las demandas integrales de la población.

Para alcanzar el régimen del Buen Vivir es necesario no perder de vista la integralidad de los procesos y generar los engranajes pertinentes, a fin de conseguir una mejor calidad de vida para la ciudadanía. Esto sólo puede concretarse si la posibilidad de conocer, aprender e innovar las propuestas, que estén encaminadas hacia la consecución de este fin, sean lo suficientemente amplias y apunten, por sobre todo, a devolver al Estado su razón de ser enfocado hacia la población. Bajo estos parámetros, y considerando que la desconcentración

<sup>107</sup> San Lorenzo (Zona 1: Provincia Esmeraldas, Distrito 08D05), Joya de los Sachas (Zona 2: Provincia Orellana, Distrito 22D01), Sigchos (Zona 3: Provincia Cotopaxi, Distrito 05D05), Jama Pedernales (Zona 4: Provincia Manabí, Distrito 13D10), Chillanes (Zona 5: Provincia Bolívar, Distrito 02D02), Sigsig (Zona 6: Provincia Azuay, Distrito 01D08), Zapotillo (Zona 7: Provincia Loja, Distrito 11D09), Monte Sinai (Zona 8: Provincia Guayas, Distrito 09D08), Eloy Alfaro (Zona 9: Provincia Pichincha, Distrito 17D06 Quitumbe y 17D07).

permite obtener una gestión pública eficiente y vinculada a la gente, en los distritos seleccionados se planteó fortalecer la prestación de servicios ofertados por las entidades del área social de manera intersectorial, considerando para ello las particularidades de cada sector e involucrando criterios de calidad, calidez y eficiencia, a fin de cubrir las demandas de la población.

Para ello, fue necesaria la conformación de equipos distritales que direccionen el proceso y posteriormente elaborar el diagnóstico territorial e intersectorial. En este punto, la socialización a nivel local y la generación de actividades intersectoriales contribuyeron a articular los esfuerzos nacionales, zonales y distritales y al fortalecimiento de la propuesta, a partir de la validación de las autoridades de los diferentes niveles. Por otro lado, la preparación e implementación del pilotaje denominado “Estado a tu lado” permitió promover un primer ejercicio de gestión intersectorial, entendida como la intervención coordinada y articulada entre distintos sectores estatales, con la finalidad de orientar estratégicamente las acciones de las entidades públicas hacia la resolución de los problemas identificados y priorizados a nivel local.

Si bien cada entidad presta servicios especializados acorde con sus competencias y atribuciones, el ser humano debe ser comprendido en su complejidad, es decir, de manera holística y complementaria. Dentro del proceso de desconcentración del ejecutivo en el territorio, la intersectorialidad<sup>108</sup> constituye uno de los ejes principales para garantizar servicios de calidad y de acceso universal a la ciudadanía. En función de ello, y con la finalidad de crear organicidad y coherencia a la estructura estatal, el rol de los ministerios fue dividido a nivel temático; la atención a la población fue asumida de manera individual desde la particularidad de cada enfoque sectorial.

De esta situación emerge la propuesta de realizar intervenciones considerando los ciclos integrales de vida de las personas y la necesidad de aunar esfuerzos que nos permitan obtener impactos profundos en su calidad de vida. De esta manera, los servicios no pueden ser diseñados ni deben ser prestados desde una visión lineal o con una visión unifocal, sino que deben considerar una comprensión integral de los fenómenos, y por lo tanto, deben ser el resultado de una acción conjunta del Estado.

Bajo esta lógica, a través de la realización de reuniones permanentes con las entidades del Ejecutivo, se definieron mecanismos de articulación del trabajo para la prestación de servicios públicos de manera intersectorial. Este trabajo fue visibilizado por la población a través de amplias campañas de comunicación y de productos para difusión, así como en eventos de lanzamiento de los servicios en cada uno de los territorios.

---

<sup>108</sup> Es importante señalar que un primer acercamiento la necesidad de generar accionar intersectoriales, fue planteado a través de la creación de los Consejos Sectoriales como instancias al interior de las cuales se articula, coordina, armoniza y aprueba la política ministerial e interministerial (Decreto Ejecutivo Nro. 726).

Estas intervenciones intersectoriales para la prestación de los servicios, además de fortalecer las propuestas de cada ministerio y de articular acciones conjuntas, permitió la retroalimentación entre las instituciones sobre las estrategias utilizadas para intervenir en los territorios. Asimismo, esto posibilitó la identificación de fortalezas y debilidades, pero también de nuevas formas de prestación de servicios que permitan responder adecuadamente a las dinámicas de la población en cada localidad. Si bien no en todos los distritos se pudo intervenir con los mismos servicios entre algunos de los que se promocionaron durante este pilotaje podemos mencionar: Desnutrición cero, Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar (ENIPLA), Atención y actividades extramurales, Detección y atención temprana y escolar de la discapacidad auditiva (Ministerio de Salud Pública), Implementación de los lineamientos didácticos educación inicial, Red de educación inclusiva, Aulas tecnológicas comunitarias (alfabetización digital), Ampliación de cobertura de 8vos años de educación básica (Ministerio de Educación), Registro y cedulación de niños y niñas, Sostenibilidad de cobertura e incremento de unidades de desarrollo infantil, Capacitación sistemática a coordinadores y promotores de los CIBV (Centros Integrales del Buen Vivir) y CNH (Creciendo con nuestros hijos), Formación familiar y comunitaria, Centros de Restitución de Derechos (CRD), Atención para adultos mayores (Ministerio de Inclusión Económica y Social), entre otros.

Como resultado de esta estrategia se obtuvo un reposicionamiento de la intervención del Ejecutivo en el territorio con un impacto político mediático y, por otro lado, el conocimiento de la ciudadanía a través de los procesos de socialización sobre los servicios prestados por las instituciones en el nivel territorial. Adicionalmente, la ECP permitió identificar nudos críticos importantes para el desarrollo de futuras estrategias, que evidenciaron la necesidad de fortalecer la construcción de los procesos desde el nivel local tomando en cuenta las dinámicas de cada una de las zonas y su población; por ejemplo, la brecha existente a nivel técnico comunicacional entre los equipos distrital y nacional para evitar retrasos en el cumplimiento de metas dentro del proceso de desconcentración de los servicios, así como también la existencia de duplicidad en programas sectoriales entre diferentes entidades, entre otros. Finalmente, para iniciar procesos de desconcentración es fundamental establecer las estrategias de planificación de recursos administrativos, financieros y talento humano que permitan dar sostenibilidad a los programas en el largo plazo.

Aunque la desconcentración puede aplicarse de diferentes maneras, limitándose en algunos casos a la ejecución de las políticas emitidas desde el nivel central (Abalos König, s/f); el proceso llevado adelante en Ecuador ha apunado hacia garantizar que las facultades de planificación, control técnico (cumplimiento de estándares), coordinación, evaluación y gestión se realicen en los niveles desconcentrados, lo cual permite elevar el número de decisiones que se toman

desde ellos, así como fortalecer la participación de los territorios para la construcción de la política pública.

## **7. ¿Dónde estamos? ¿Hacia dónde vamos?**

Los avances conseguidos hasta ese momento en materia de desconcentración pueden sintetizarse en:

- a) Homologación de una estructura organizacional para el Ejecutivo tanto a nivel central como desconcentrado;
- b) Regulación de la distribución equitativa del Ejecutivo en el territorio nacional;
- c) Transferencia a las unidades desconcentradas de atribuciones y facultades específicas, dependientes del nivel central, pero con posibilidad de tomar decisiones de aplicación territorial;
- d) Obligatoriedad de las entidades del Ejecutivo de evaluar la necesidad y pertinencia de su desconcentración y de aplicar el nivel de presencia territorial definido por la Senplades y;
- e) Definición de unidades de planificación desconcentradas.

A partir de estos avances, con la experiencia del pilotaje mencionado anteriormente, y con la finalidad de impulsar el modelo desconcentrado, se desarrolla una propuesta más amplia y abarcativa que incluye la implementación de los distritos de planificación para el Buen Vivir en todo el territorio nacional. Desde los distritos y circuitos ya conformados se procede al análisis de las condiciones existentes en relación con la prestación de servicios en cada uno de los territorios.

Para ello, se identifican las entidades que están realizando una prestación de servicios directa en las localidades, en qué condiciones y cuánto le cuesta al Estado ecuatoriano la implementación de unidades territoriales (distritos integrales del Buen Vivir) que cuenten con todos los servicios y condiciones para consolidar la presencia del Estado en los territorios. Bajo estos criterios, se realizó el estudio denominado “Costos para salir del subdesarrollo”, llamado actualmente “Costos para alcanzar el Buen Vivir en los territorios”.

El estudio de Costos para alcanzar el Buen Vivir es otro de los grandes esfuerzos de planificación que se efectúa desde el Ejecutivo. Apunta a definir el déficit en la prestación de servicios en cada territorio, a partir del análisis de la oferta actual versus la oferta ideal. Durante el estudio se procedió a identificar los costos necesarios para subsanar la brecha existente entre la oferta actual de servicios brindados por el Estado y la oferta ideal. Es decir, por un lado se identificaron las condiciones actuales de los servicios que se están brindando en cada territorio en términos de infraestructura, talento humano, equipamiento y población actualmente atendida. Por otro lado, se definió cuál es la oferta ideal de la prestación de servicios, incluyendo la población que debe ser atendida, el número óptimo de establecimientos, personal y equipamiento que debe haber en cada territorio para

alcanzar una prestación eficiente de servicios públicos, destinados a cubrir las necesidades de las poblaciones desatendidas del país y a garantizar cobertura (Senplades, 2012).

A partir de la comparación de ambos datos (oferta actual versus oferta ideal) se identificó el déficit en la prestación de los servicios; es decir, la brecha en la cobertura de servicios, de las entidades que fueron parte del estudio a nivel de distritos, por servicios identificados (educación, salud, inclusión económica y social, seguridad, etc.), y servicios domiciliarios (agua y alcantarillado, vivienda, telefonía fija o móvil e internet) (Senplades, 2012).

Este cálculo de inversión constituye uno de los pilares fundamentales para alcanzar el Buen Vivir de la población, en la medida en que permite definir la priorización de la inversión pública en los territorios durante un período de tiempo determinado, visibilizar las particularidades de cada localidad, brindar una respuesta tangible a las demandas ciudadanas garantizando efectivamente sus derechos, y llevar adelante una planificación estructural del Estado.

Desde esta perspectiva, el proceso de desconcentración es mucho más que la apertura de oficinas en los territorios, implica, sobre todo, cambiar los procesos institucionales para prestar servicios públicos de calidad que permitan alcanzar el Buen Vivir, generando la complementariedad entre la distribución del Estado en los territorios y los servicios públicos que requiere la población para alcanzar el Buen Vivir (Estrategia del Estado en el Territorio, 2012). Por ello, más allá de garantizar la presencia del Ejecutivo a través de unidades territoriales, la Senplades ha planteado un proceso enfocado hacia el fortalecimiento de la articulación nacional, territorial e intersectorial enfocada en lograr eficacia (alcanzar objetivos) y eficiencia (optimizar recursos) en la aplicación de la política pública.

Desde la operativización de este ejercicio de planificación y retomando el conocimiento adquirido en la ECP se desarrolló una estrategia que apuntó a avizorar cómo funcionará el engranaje para garantizar un proceso sostenible en el largo plazo con la finalidad de mejorar realmente la calidad y cobertura en la prestación de los servicios. Esto en la medida de que más allá de una cuestión técnica, los procesos de cambio de las entidades deben partir del relacionamiento de estas con el territorio para lo cual es necesario contar con información sobre las localidades y asegurar las condiciones previas que permitan un efectivo proceso de implementación y de adaptación de las unidades desconcentradas a las necesidades y realidades de la población (De Souza Silva, 2001).

En este contexto, las entidades que deben acercar su prestación de servicios a nivel de zonas, distritos y circuitos, enfrentan procesos de transformación que ameritan construir de forma urgente estrategias que garanticen, por un lado, la coherencia con el nuevo contexto en el cual se van a relacionar y, por otro lado, el fortalecimiento interno de las unidades desconcentradas. En caso contrario, tienen

altas probabilidades de vulnerabilizar los procesos y sus roles, y con ello debilitar o fracasar en su proceso de desconcentración institucional con una consecuente pérdida de vigencia, legitimidad, reconocimiento, apoyo político, financiero e institucional.

Es por esta razón que se retoma la propuesta metodológica basada en el enfoque de «Sostenibilidad institucional» elaborada por José De Souza Silva (2001), desde la que se consideran algunos componentes fundamentales para fortalecer los cambios producidos en diferentes estructuras organizacionales. Desde estas consideraciones se construye la Estrategia del Estado en el territorio, que busca fortalecer el proceso de desconcentración y la implementación de distritos y circuitos administrativos para el Buen Vivir, apuntando hacia alcanzar los resultados esperados a nivel del proceso de desconcentración:

1. Modelo de prestación de servicios públicos (Proyecto Institucional).
2. Desconcentración administrativa financiera (Capacidad Institucional).
3. Desarrollo de capacidades en el talento humano (Capacidad Institucional).
4. Implementación servicios en los territorios (Credibilidad Institucional).

El proyecto institucional se refiere a la orientación que debe seguir el proceso para cumplir con los objetivos institucionales y a la aplicación de los lineamientos definidos en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo sobre el direccionamiento conceptual del país. Para esto, han sido diseñadas desde Senplades algunas herramientas a partir de las cuales se construye la consistencia programática, las facultades y atribuciones de cada entidad, la diferenciación competencial y los procesos agregadores de valor de cada entidad: Matriz de competencias y Modelos de gestión.

Adicionalmente, se ha planteado la necesidad de desarrollar modelos de prestación de servicios a nivel institucional donde se pueda contar con estándares de calidad y cobertura, a partir de los cuales se definan las modalidades de los servicios. En este punto se plantea recoger la sintonía entre los aportes de la institución y las necesidades y aspiraciones de su entorno, visibilizando la interacción entre la institución y las localidades, que garantice una prestación equitativa y adecuada de los servicios públicos.

Por otro lado, la capacidad institucional se refiere a las fortalezas internas que tiene cada entidad para realizar la gestión y las acciones que le permitirán cumplir con su “deber ser”. En este caso, hacer efectiva la desconcentración de los servicios a nivel de zonas, distritos y circuitos. Este elemento que forma parte esencial de la sostenibilidad institucional se fundamenta en la desconcentración administrativa financiera y en el fortalecimiento del talento humano (que implica la incorporación de personal con perfiles adecuados en cada área de trabajo y su capacitación permanente), factores que requieren

de una adecuada articulación y coordinación intersectorial, necesaria para poner en marcha las capacidades de los territorios y la desconcentración de las unidades administrativas. Para ello, entenderemos a la desconcentración administrativa financiera como el proceso mediante el cual las instancias superiores de un ente u organismo público transfieren las atribuciones y recursos a sus dependencias territoriales para la gestión de sus ingresos y gastos. La desconcentración administrativa financiera y el fortalecimiento del talento humano son el sustento de este componente, pues sin estos procesos las entidades no tendrían los recursos necesarios para efectuar sus competencias en el nivel territorial.

Como último componente de esta estrategia, se vuelve indispensable garantizar la credibilidad y empuje desde la ciudadanía en el proceso que se está llevando adelante. Es decir, es importante el reconocimiento y apoyo de todos los actores nacionales y territoriales, respecto a la legitimidad y pertenencia de este proceso. Por ello si bien se está fortaleciendo la implementación de estos niveles desconcentrados en todo el país; se ha focalizado en la intervención de tres distritos pilotos (Sigchos, Jama Pedernales y Joya de los Sachas) con sus respectivos circuitos, que serán el ejemplo a nivel nacional de la propuesta de planificación llevada adelante, lo cual permitirá fortalecer la legitimidad del proceso y la generación de cambios visibles para la ciudadanía.

En esta medida, la implementación de los distritos y circuitos de planificación suponen, sobre todo, una transformación en la forma de prestar el servicio a la ciudadanía, que requiere de la agencia de cada entidad, pero además del relacionamiento interinstitucional. Desde estos elementos, se garantizará la sostenibilidad y eficiencia de la prestación del servicio en el territorio, mediante los cuales se apunta a redistribuir el poder y mejorar las condiciones de vida de la población.

## Bibliografía

- Abalos König, José Antoni (s/f). Descentralización fiscal y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales en Chile. Naciones Unidas-Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. Serie Política Fiscal 102. CEPAL/GTZ.
- Aja, Eliseo (2003). El Estado autonómico. Editorial Alianza, Madrid.
- Ayala Mora, Enrique (2008). Centralismo y Descentralización en el Ecuador, del Pasado a la Situación Actual.
- Bañón, R., Ramos y J. A., Tamayo M. (1997). «Sistema de relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las Autonomías» en Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha, El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno. Universidad Carlos III-BOE.
- Bobbio, N. (1981). Democracia, Diccionario de Política, Siglo XXI, México
- Bonilla, Ángel (2004). «Actores Sociales para la Gestión de los Recursos Naturales» en Gestión Social de los Recursos Naturales, Fraga Editores, Consorcio

CAMAREN-IEE. Ecuador.

- Burgos, Francisco Javier De (1996). «Gobierno local y democracia» en REALA No. 270, abril-junio.
- Canales Aliende, José Manuel (1997). «Una aproximación a la filosofía del Pacto Local» en Actualidad Administrativa 25/16-22 de junio.
- Ceceña, Ana Esther (2002). «América Latina en la geopolítica estadounidense» en Revista THEOMAI, número 6. En <http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero6/artceceña6.htm>.
- Colmeiro, Manuel (1995). Derecho Administrativo español (1850). Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública.
- Constitución de la República del Ecuador 2008
- Deler, Jean Paul (1987). Ecuador: del espacio al Estado nacional. Banco Central del Ecuador, Quito.
- De Souza, Silva José (2001). La dimensión institucional del desarrollo sostenible. De las reglas de la vulnerabilidad a las reglas de la sostenibilidad en el cambio de época. Ibarra: Proyecto nuevo paradigma Servicio Internacional para la investigación agrícola (ISNAR).
- Gondard, Pierre (2005). «Ensayo en torno a las regiones de Ecuador: Herencias y reestructuraciones territoriales». En Ecuador Debate 66, CAAP, Quito.
- Harrison, L.E. y Huntington S.P (2000). Culture Matters. Basic Books, Nueva York.
- Hernández Becerra, Augusto (1981). Estado y Territorio en la teoría general, en el derecho colombiano y en el derecho comparado. Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección General de Publicaciones., México, D. F.
- Larenas, René (2007). «¿Cuestiones de límites? Examen de las propuestas de descentralización y autonomías» en Cuadernos para el Diálogo Ecuador Dialoga.
- \_\_\_\_\_. «Hacia la Reforma del Estado». Material de apoyo para el Diálogo Provincial Constituyente. GTZ, COSUDE.
- León, Jorge (2007). Síntesis Propuesta DPA y Descentralización /Senplades/JLT/ Agosto.
- Ortiz, Santiago y Tania Arias (2007). «Propuestas para la Constituyente desde la diversidad territorial». Propuesta preliminar para el debate. Encuentro Nacional Ecuador Dialoga. Octubre.
- Senplades/PAD(2007). Reforma Territorial del Estado Hacia un Estado Regional, Descentralizado y Autonomo. Versión preliminar para discusión interna.
- \_\_\_\_\_. (2008). «Hacia un Estado Regional, Autónomo y Descentralizado». Gobierno Nacional del Ecuador. Informe final borrador.
- \_\_\_\_\_. (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito.
- \_\_\_\_\_. (2009). Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión y de la organización territorial. Acercando el Estado a la ciudadanía. Quito.
- \_\_\_\_\_. (2010). Tool Kit. Dirección de Rediseño y Desconcentración
- Solozábal, J.J. (1998). Las bases constitucionales del estado autonómico. McGraw Hill, Madrid.
- Torres, Josefina y Lucía Maldonado (2007). Estado, Territorio y Poder. Determinantes de una Institucionalidad (Un análisis desde la perspectiva de los actores políticos). Senplades - Intercooperation- PDDL.

### **Varios autores**

- 1999 El funcionamiento del Estado Autonómico. MAP, Madrid.
- 2007 Experiencias de Participación Ciudadana y Defensoría del Pueblo en Ecuador. DED-CEPLAES.
- 2007 Propuesta Preliminar sobre Reformas del Estado. Agenda de Nueva Gestión del Estado. Senplades, julio.
- 2004 La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de ciudadanas y ciudadanos. UNDP.
- Walsh, Catherine (2007). «Estado e Interculturalidad», ponencia sin registro en El Estado y la Constitución. UASB. Ecuador.1

### **Leyes y reglamentos**

- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Registro Oficial 536 de 18 de marzo del 2002.
- Reforma al artículo 10.- Decreto Ejecutivo No. 109. Registro Oficial Suplementario No. 58 del 30 de octubre del 2009.
- Reforma al artículo 17.- Decreto Ejecutivo No. 109. Registro Oficial Suplementario No. 58 del 30 de octubre del 2009.
- Sustitución al artículo 17.3.- Decreto Ejecutivo No. 726. Registro Oficial No. 433 del 25 de abril del 2011.
- Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado. Registro Oficial Suplementario 581 del 02 de diciembre de 1994.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.



III

EL ESTADO Y LA GESTIÓN  
EFICAZ Y TRANSPARENTE

# 1. Desarrollo Económico Territorial

Nora Lis Cavuoto<sup>109</sup> y Nila Chávez<sup>110</sup>

## Resumen

Este documento procura contribuir con los principales planteamientos del desarrollo económico territorial, recuperando algunos elementos socio-históricos que son fundamentales para continuar con las transformaciones del Estado ecuatoriano. Plantea que la herencia colonial dejada en el país, es el antecedente que sesga las relaciones sociales que construimos en la actualidad. Se presentan de manera breve distintos debates sobre desarrollo, que han sido planteados durante el siglo XX. De igual forma, se realiza una introducción a las principales transformaciones que está impulsando el Estado ecuatoriano, y se presenta el análisis de los principales elementos del desarrollo endógeno en relación con la descentralización.

## 1. Esas relaciones socio-económicas construyeron “estos” territorios

En el suelo del tiempo, escribimos los garabatos que llamamos historia.

Sub Comandante Marcos

Toda sociedad deviene de un proceso histórico y las relaciones socio-económicas que se generan en el presente son la herencia de esa construcción. El colonialismo y la expansión geográfica produjeron modalidades opresivas en los métodos de trabajo, con la complicidad de aparatos de Estado fuertes que lograrían este paso esencial

---

<sup>109</sup> Magíster en Desarrollo Local de la Universidad de San Martín (Argentina) y la Universidad Autónoma de Madrid (España); Posgrado en Desarrollo Local de Áreas Metropolitanas de la Universidad de General Sarmiento (Argentina). Desarrolla la tesis de Doctorado en Administración en la Universidad Nacional de Córdoba. Actualmente se desempeña como docente y asesora de tesis de postgrado en la Universidad Pontificia Católica Madre y Maestra (PUCMM) de Santo Domingo-República Dominicana; consultora internacional en Desarrollo Territorial.

<sup>110</sup> Socióloga de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Magíster en Antropología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Estudios en las facultades de Humanidades y de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay (UDELAR), Actualmente desempeña funciones en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

de una economía local a una economía mundo. Si bien para Wallerstein (1998), a mediados del siglo XV, empieza a producirse un nuevo crecimiento de la población, un desarrollo de los centros urbanos con un incremento de la demanda, una dinamización de los centros mercantiles, un incremento de los ingresos fiscales, un desarrollo de la economía, sin embargo, cabe preguntarse: ¿A quiénes favoreció ese desarrollo económico?

En cambio, para García Bernal (2006) en América, la producción estaba condicionada por el clima y el suelo, y concentrada en los productos que los encomenderos introdujeron para satisfacer a la corona de España, sin que ello significara la instalación de capacidades productivas para la exportación. Los encomenderos<sup>111</sup> cumplían su rol generando dinero para la corona, mediante los tributos que extraían de los indígenas. Además, explotaban la mano de obra indígena gratuita y la tierra que obtenían por su relación con el poder de ascendencia, que les favorecía para la explotación. Esta tierra era abundante y barata, los españoles tuvieron muy pocas dificultades para conseguirla, sea por reales mercedes o por compras a los indígenas.

Desde la época colonial hasta el presente, Ecuador hereda relaciones socio-económicas selladas por la explotación, por la discriminación y por la exclusión. Por mencionar un ejemplo, con los movimientos migratorios producidos en el siglo XVI, un sinnúmero de indígenas arribaron a la Real Audiencia de Quito, escapando de las guerras civiles, de la invasión española, del régimen colonial, de las epidemias y de las exigencias de “aquella” economía española. A ese movimiento, la Real Audiencia respondió con un nuevo tributo que gravó a los indígenas, según el lugar donde vivían y no por su lugar de origen. Con esta presión, unos seis mil indígenas quedaron sin encomenderos y fueron utilizados por Benalcázar<sup>112</sup> para la conquista de Pasto. No regresaron, fueron secuestrados y utilizados como guerreros, portadores, concubinas o sirvientes (Powers, 1991).

El funcionamiento del aparato estatal colonial estaba aliado a la estructura eclesiástica que se encargaba de la apropiación del diezmo<sup>113</sup>, de la explotación de mano de obra indígena y de la organización del culto (Ayala Mora, 2000: 66).

Estas acciones de la historia ponen en evidencia cómo la política pública de la época se ejecutaba mediante formas de explotación, de

<sup>111</sup> La encomienda fue la institución más importante de inicios de la colonia que benefició a los conquistadores. Sus servicios fueron premiados por medio del reparto de indígenas, y tenía, como una de sus principales finalidades, la catequización de los indígenas. Sin embargo, por las múltiples explotaciones a los indígenas pasó de ser una institución de prestación de servicios a una de carácter de tributario (Quezada, 1996).

<sup>112</sup> Conquistador español. Tras haber ayudado a Pizarro a combatir a las tribus locales, completó en 1534 la conquista de Quito.

<sup>113</sup> El diezmo es la décima parte de la producción de la tierra y la ganadería. En 1501 fue concedido a la corona y revertido a la Iglesia, para la extensión y el mantenimiento de la misma. Se dividía en dos partes: una mitad destinada a sostener a los obispos y las catedrales, y la otra mitad, que se dividía en 9 partes, que le correspondía a la Real Hacienda, para el sostenimiento del clero parroquial y para la construcción y reparación de iglesias y hospitales.

discriminación y de exclusión. Por otro lado, Guerrero plantea “una de las expresiones más perversas de la colonialidad del poder, del saber y del ser ha sido erigir la razón como el único ‘uni-verso’ no sólo de la explicación de la realidad sino de la propia constitución de la condición de lo humano” (Guerrero, 2011: 88).

Aquellos sucesos de la historia construyeron relaciones verticales y jerárquicas, los cuales dejaron en estos territorios esquemas de comprensión de la realidad por sistema de oposiciones binarias. Esquemas sustentados por las élites sobre la vida social para su conveniencia, donde se contrapuso lo salvaje y la razón, y la ciudad como opuesta al mundo rural. Así se van instalando discriminaciones: “lo urbano se identificó con determinadas formas culturales, que eran asumidas como mecanismos de diferenciación o como preocupación de las élites de reinventar su origen: las ideas del patrimonio, los ciclos fundacionales, la hispanidad; en otros casos, como futuro deseado o nostalgia de futuro” (Kingman, 2006: 42). Las poblaciones que no tenían el poder no accedían a la educación y tampoco a los espacios de toma de decisión. Se constituyó una sociedad polarizada que ha continuado su configuración basada en la construcción histórica del estigma<sup>114</sup>.

La discriminación se vive como el paria que “queda fuera de las jerarquías sociales y no tiene la menor gana de integrarse en ellas, se vuelve con el corazón confiado a lo que el pueblo y la sociedad ignoran” (Arendt, 2004: 53).

Desde el funcionamiento del sistema, Bauman (2005) plantea que existe un *ellos* que son los discriminados en la sociedad, los que deberían ser menos porque para la producción material e intelectual de la sociedad no son funcionales. Se les asume como inferiores frente a la identidad dominante, donde esta discriminación desvaloriza y construye estereotipos negativos para esos grupos sociales.

Estos estereotipos están presentes en el diagnóstico del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural: el 65% de ecuatorianas/os es racista, pero sólo el 10% lo admite. El 52% de la población tiene conocimiento de la definición de racismo y el 48% desconoce. Los sitios donde más se practica la discriminación racial son las oficinas públicas, con un 68%; escuelas y colegios privados, con 62%; pero también existen espacios como bancos, partidos políticos, universidades y Fuerzas Armadas.

Ecuador es un territorio de diversidades. Según el Censo de Población y Vivienda 2010, la población ecuatoriana llega a los 14.483.499 habitantes. Su composición es: 71,9% mestizos, 7,4% montubios, 7,2% afroecuatorianos y 7% indígenas. Ecuador es un territorio de inequidades: los datos de pobreza son un signo contundente de que existe

<sup>114</sup> Goffman (2003), al respecto del estigma, indica que son los griegos quienes inventaron este término para referirse a signos corporales, con los cuales se intentaba exhibir algo malo y poco habitual en el status moral de quien los presentaba: una persona corrupta o deshonrada a quien debía evitarse en espacios públicos. Durante el cristianismo se agregaron dos significados metafóricos: signos corporales de la gracia divina y signos corporales de perturbación física. Pero para Goffman, en la actualidad, el estigma es utilizado en un sentido bastante parecido al original (2003: 11).

discriminación. En septiembre de 2012, las personas que se encontraron en condición de pobreza -medido como ingreso per cápita- fue menor a la línea de pobreza: 2.51 USD diarios. La pobreza en zonas urbanas fue de 16,3 %; en situación extrema pobreza en zonas urbanas: 4,7 %. El coeficiente de Gini nacional urbano: 0,44%.

Por tanto, es fundamental plantearnos la necesidad de reflexionar para desterrar las concepciones que heredamos del modelo colonial; es decir, reconocer nuestra diversidad y las inequidades, eliminar las prácticas discriminatorias, construir una política pública desde la inclusión, para generar condiciones del Buen Vivir.

Conocer la historia para recuperar la memoria que “no nos devuelve la realidad de los hechos, sino formas de ver, representaciones que, además, han sido transformadas por la vida y el trabajo de la memoria” (Kingman, 2006: 44).

Como Kowii (2011) afirma “la instalación de la República trajo autonomía política pero no justicia”. El único y mejor camino conocido en el presente -tal como Sen (1999) reconoce cuando sostiene, que tanto los derechos civiles y políticos permiten que las personas puedan demandar la acción pública adecuada a través de un único y válido modelo de gobernar- es la democracia.

En la democracia el sujeto es la ciudadana o el ciudadano. Kingman (2008) explica que históricamente este concepto en las ciudades andinas, se desarrollaba como parte de proyectos de expresión, con un doble proceso cultural. Por un lado, con la coexistencia de distintos órdenes jerárquicos, y por el otro, el del mestizaje. Este concepto de “ciudadanía se constituye históricamente como una condición privilegiada que se deriva del ser habitante de una ciudad (no tanto en sentido físico como cultural) y de la de ser parte de un estamento<sup>115</sup>”. (Kingman, 2008: 39).

Un país como Ecuador, con un pasado colonial, construye su presente basado en la discriminación como respuesta a las relaciones sociales heredadas y, por tanto, en la explotación, en la exclusión y el estigma. La reflexión sobre nuestras poblaciones nos lleva a plantearnos justamente cómo esas relaciones socio-económicas, construyeron “estos” territorios.

## 2. Un fugaz repaso al concepto de desarrollo

El subdesarrollo no es una etapa del desarrollo. Es su consecuencia

Eduardo Galeano

En la década de los 50, el desarrollo era sinónimo de crecimiento económico y de industrialización. Crecer era sinónimo de tener un

<sup>115</sup> Ciudadanía frente a un Estado que es definido por Das y Poole “the state is imagined as an always incomplete project that must constantly be spoken of – and imagined – through an invocation of the wilderness, lawlessness and savagery that not only lies outside its jurisdiction but also threatens it from within (2004: 7).

Producto Interno Bruto (PIB) más y más alto, comparado con otros países. El ser humano era tan sólo un factor más de producción; o sea, capital y mano de obra en un mismo nivel. En la época referida, el desarrollo sólo se medía por el PIB o su variante más humana: el ingreso per cápita. Un modelo de economía a imitar: la economía estadounidense.

En los años 60 y 70 comenzaron algunos autores a cuestionarse si los países latinoamericanos y otros más pobres podrían ser medidos con las unidades de medida del país del norte. Se revisó el concepto de desarrollo. Según Seers (1970), si queríamos saber si un país se había desarrollado, debíamos preguntarnos qué había pasado con la pobreza, el desempleo y la desigualdad. Apareció así la contradicción entre ingreso per cápita alto, con pobreza, desempleo y desigualdad. Se puso en tela de juicio el fin último del desarrollo económico y, por tanto, el concepto de desarrollo. Crecimiento y desarrollo no fueron suficientes para explicar las diferencias y las metas alcanzadas.

En los años 70, el concepto de desarrollo implicó la búsqueda de un crecimiento con equidad. En los países más industrializados surgió una creciente preocupación por el uso irracional de los recursos naturales y la contaminación ambiental que había provocado el proceso de crecimiento e industrialización. La teoría de la dependencia, en América Latina, aportó conceptos tales como aquel que el subdesarrollo estaba directamente ligado a la expansión de los países industrializados, o que el desarrollo y subdesarrollo eran dos aspectos diferentes del mismo proceso. El subdesarrollo no era ni una etapa en un proceso gradual hacia el desarrollo ni una precondition, sino una condición en sí misma, y la dependencia no se limitaba a relaciones entre países, sino que también creaba estructuras internas en las sociedades (Blomström y Ente, 1990).

Este enfoque, que distinguió al centro de la periferia y la semiperiferia, puso énfasis en el rol hegemónico de las economías centrales en la organización del sistema capitalista. Para autores de esta tendencia, el problema fundamental del desarrollo de una estructura subdesarrollada, era la necesidad de superar su estado de dependencia, transformar su estructura para obtener una mayor capacidad autónoma de crecimiento y una reorientación de su sistema económico, de manera que pudiera satisfacer los objetivos de la respectiva sociedad.

En los años 80, con otra situación internacional, el concepto dio un giro hacia otros objetivos deseados como la estabilidad. La recesión de la economía internacional, la explosión del problema de la deuda externa y los problemas inflacionarios llevaron a que los objetivos económicos centrales fueran la estabilidad macroeconómica y la recuperación del crecimiento económico. A finales de los 80 e inicios de los 90, se vive o se padece la primacía de los programas de estabilización y ajuste económico (privatización del Estado, liberalización de los mercados de capitales, apertura irrestricta de mercados, reducción de gasto social, aumento de impuestos al consumo). Los efectos fueron devastadores para los países subdesarrollados que soportaron

tales políticas; se agravaron, además, los problemas de pobreza, desigualdad, exclusión social y deterioro ambiental.

Aún en los años 90, al desarrollo se lo continuaba asociando con el crecimiento, con el PIB agregado y, sobre todo, con el PIB per cápita. El concepto, así asociado con variables duras del crecimiento, permitió que sólo los economistas fueran los profesionales aptos para sacar a los países del subdesarrollo. Esta visión de una sola disciplina aumentó la circularidad viciosa de las soluciones y de las posibles acepciones con que se asociaba el concepto.

Pero no tuvo que pasar mucho tiempo para que las explicaciones económicas resultaran insuficientes, igual que los remedios aplicados. Surgieron nuevas nociones del desarrollo, como las del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inspiradas en las ideas de Amartya Sen, de Mahbub ul Haq, de Richard Jolly y otros (Boisier, 2000) que amplían el concepto e incorporan nuevas dimensiones a los indicadores tradicionales.

Es desde comienzos de los años 90 que se publicó el Indicador de Desarrollo Humano (IDH), el cual concibe la calidad de vida como el objetivo final del desarrollo. Este indicador mide la esperanza de vida, el nivel de educación y la tasa de alfabetización, a demás de la renta nacional *per cápita* según el poder adquisitivo.

### 3. Algunos amigos del desarrollo

#### 3.1. El desarrollo endógeno

Este amigo del desarrollo tuvo su lugar de nacimiento en la Italia de los años 70. Algunos estudiosos italianos (Bagnasco, 1977; Becattini, 2000; Brusco, 1980; Garofoli, 1995; y Fuá, 1983) investigaron cuáles eran los elementos responsables del éxito de ciertas economías locales, en determinadas regiones. Encontraron que el talento empresarial, un arreglo productivo flexible -a los que luego los llamaron *distritos italianos*- y la existencia de agentes catalizadores de potencialidades endógenas, daba un resultado único. Así se conoció al *sviluppo endógeno* como el fenómeno que provocó el resurgimiento de la Emilia Romagna y otras pocas regiones italianas. Garofoli, define al desarrollo endógeno como “la capacidad para transformar el sistema socio - económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local, que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local”, (Garofoli, 1995).

El desarrollo endógeno es la capacidad de innovación a nivel local. Utilización, implementación y valorización de los recursos locales. Capacidad de internalizar, asimilar o metabolizar las innovaciones

organizativas. Capacidad de reacción a la adversidad externa y a la oportunidad exógena.

### 3.2. El desarrollo local

El amigo local del desarrollo es, entre otras cualidades, el más famoso. Pero no por eso el más claro o autoexplicativo. Lo local se ha asociado, en muchos casos, con el recorte político administrativo de los territorios. Lo local como sinónimo de municipal o cantonal. En honor a la verdad, esto puede o no coincidir; el recorte es una de las características pero no la más importante. Lo local es por su contenido y no contenedor por su límite.

La noción de local es opuesta a la de global, y es por ello que lo local se define y hace referencia siempre a espacios mayores, no necesariamente muy lejanos. Lo local cobra sentido y se define e identifica cuando se lo mira desde afuera, y se lo relaciona con ese entorno mayor. Así puede ser local un espacio dentro de una ciudad y serlo porque fuera existe una ciudad, una provincia, un país y un mundo con el que interactúa. O bien *desde afuera y desde arriba*. Según se construyan las relaciones políticas y de poder, desde arriba es un sentido del análisis y la determinación de lo local.

Se utilizó por mucho tiempo la contraposición de local a global, y luego se acuñó, para esta intersección, el término *glocal*, con el fin de aludir a esa relación biunívoca de lo local con lo mayor, con lo global, cualquiera fuera su dimensión.

El desarrollo local fue en Europa la respuesta reactiva frente a la onda de políticas de ajuste supra nacional, a la prevalencia de bloques homogeneizantes, a la no diferenciación macroeconómica que dejaba sin identidad a las reacciones locales, las más endógenas. Fue también la reacción al anonimato e indiferenciación de la globalización. En los países de la OCDE<sup>116</sup>, para el año 1995, la cuestión local se consideró central como respuesta a los problemas de desempleo y de desórdenes económicos causados por la decadencia industrial y las deslocalizaciones.

Para Arocena, el desarrollo local se define en la dialéctica global/local: “El desarrollo local no es pensable si no se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable si no se plantea sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano” (Arocena, 1997: 91).

Por último, no pueden quedar fuera las citas a Borja y Castells (1997), quienes sostuvieron que lo global y lo local son complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica. Dicen respecto de las nuevas ciudades: “Lo global localiza, de forma socialmente segmentada y espacialmente segregada, mediante los desplazamientos humanos provocados por la destrucción de viejas formas productivas

---

<sup>116</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

y la creación de nuevos centros de actividad. La diferenciación territorial de los dos procesos, el de creación y el de destrucción, se incrementa el desarrollo desigual entre regiones y entre países, e introduce una diversidad creciente en la estructura social urbana”.

### 3.3. El desarrollo territorial

Desde este punto de vista, el territorio es mucho más que el recorte del suelo de la superficie terrestre, que sería el sinónimo elegido por el interés de un geógrafo. Para el desarrollo, el territorio está asociado al concepto de contenido y no a la idea de contenedor. El territorio es un actor del desarrollo. En este sentido, en el territorio adquieren relevancia las relaciones de poder, el proyecto político que allí se construye, la calidad de las instituciones que allí se conforman, las tensiones y conflictos, los acuerdos y los modos de lograrlo, las oportunidades y los obstáculos. Todo ello confluye para hacer el desarrollo territorial.

El desarrollo territorial es como un prisma que se compone de muchas facetas. La faceta cultural de lo territorial comprende etnias, migrantes, géneros variados, moviéndose en una búsqueda continua y cotidiana de coherencia, cooperación, respeto e identidad. La faceta institucional territorial está tejida de las relaciones entre los miembros del espacio territorio sociedad que lo conforman. Las vinculaciones de solidaridad, las de pensar a los otros, a los demás, a lo grupal o bien a territorios más atomizados, más centrados en lo individual. La faceta ambiental territorial que nos habla de la conversación que tengan o dejan de tener con la naturaleza y el tipo de vínculos con ella, sea como sujeto o como objeto; la mirada al futuro y la sostenibilidad ambiental o los recursos y el aprovechamiento productivo finito. La faceta económica territorial comprende relaciones entre proveedores, clientes, productores, el tipo de vínculos y hasta de valores que construyen el tejido productivo. Es éste el que se forma y define a un territorio desde lo socio - económico.

### 1.4 Los tres amigos del desarrollo económico territorial

Aquí, donde el desarrollo se asocia con sus amigos -lo económico, lo socio-económico y lo territorial-, lo concebimos como el desarrollo de un proyecto político de largo plazo (Madoery, 2005). Lo político, como síntesis y expresión de las relaciones de poder entre los miembros que componen el territorio; los espacios de tensión y cohesión como espacios de poder, diferenciados de otros espacios mayores con definiciones e identidades propias.

El desarrollo económico territorial se construye alrededor y desde la conformación empresaria económico-productiva, por el modo en que sus actores se relacionan, tejen redes de vínculos asociativos, utilizan los recursos, toman y dejan oportunidades endógenas y exógenas, se posicionan política y económicamente y definen al territorio en una gama amplia de aspectos.

En el desarrollo económico territorial se pone singular atención en los intangibles del desarrollo, la formación de sus actores, las organizaciones a que pertenecen o crean en el proceso de desarrollo, los valores de sus tramas socio-productivas, los capitales materiales y abstractos, las redes y otras formas asociativas que dan fuerza a sus iniciativas. En definitiva la diversidad de modos y formas, las heterogeneidades que los hacen únicos y diferentes de otros territorios.

Esas identidades y diversidades que tiene el desarrollo económico territorial hacen de los territorios de intervención unos sujetos que requieren de abordajes también diferentes. No es posible medir al desarrollo económico territorial por medidas estadísticas convencionales y mucho menos por los promedios del desarrollo convencional. La medida del desarrollo económico territorial está en su heterogeneidad interna, en la estructura social y sus relaciones económicas, sociales, productivas y políticas. En este modo de comprender el desarrollo encontramos que los actores no caminan al mismo ritmo ni priorizan los mismos vectores. Es por ello que los desarrollos económicos territoriales son diferentes, variados y es necesario evaluarlos para dotarles de medidas adecuadas de apoyo que equilibren o pongan en mejores condiciones de competencia frente a fuerzas exógenas de poder. Las medidas del desarrollo económico territorial están en indicadores que ponen su foco en la capacidad de desarrollo (Albuquerque, 2010).

Las tradicionales medidas de apertura de mercados o de desregulación, e incluso las privatizaciones, han condenado a las pequeñas empresas a posiciones desventajosas en términos de competitividad. Considerando que éstas son las unidades que generan la mayor proporción de empleo e ingreso a las economías, es necesario proporcionarles una arena de lucha donde sus capacidades puedan desplegarse y no minimizarse, y justamente para ello es necesario conocerlas. Pero en el desarrollo económico territorial lo sustancial no son las empresas ni el capital invertido ni los sectores económicos con potencialidad, como se ha venido analizando. El alma de la amistad entre el desarrollo, la economía y el territorio es el mismísimo territorio y su vocación identitaria.

## 2. Estos territorios que se están transformando

... Los suburbios de la tierra no quieren seguir siendo suburbios, oscuros, ignorados, oprimidos. Reclaman su cuota de sol y el derecho a conducir sus destinos.

Vivián Trias<sup>117</sup>

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia; sin embargo, el cambio que se necesita es estructural y va a ser real siempre y cuando en la cotidianeidad la población haya superado la

<sup>117</sup> Político e historiador uruguayo. Nace en la Las Piedras, Canelones en 1922 y muere en 1980 (Fundación Vivián Trias, 2010).

discriminación, pero también cuando el diálogo de igual a igual no aparente estar resuelto y construido para el beneficio de la expansión del capital como lo señala Viaña (2011).

La Constitución, aprobada el 20 de octubre de 2008, marca una clara diferencia en materia de derechos. El artículo 11 reconoce que el ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios, citados textualmente: “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”.

La Carta Magna en su artículo 57 reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas los siguientes derechos colectivos: “mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social. No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural. El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora. Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas”.

Por otro lado, a partir del año 2009, Ecuador cuenta con un Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural, que ha sido elevado a política a través del decreto 60 y aprobado con fecha 28 de septiembre de 2009. De esta manera, el Plan debe ser aplicado en el nivel nacional como política pública por todos los medios del Estado. El artículo 2 decreta los 365 días del año como días de combate al racismo y la discriminación racial y se plantea la necesidad de construcción de sociedades interculturales.

Las transformaciones que ha vivido el Ecuador desde la Constitución del 2008 corresponden a la necesidad de generar un quiebre con la herencia de un Estado abandonado, que no se recuperó en los años de “democracia” después de la dictadura. Bajo una lógica neoliberal -con raíces en los años ochenta-, continuó en la década de los noventa, reforzando sus preceptos en nuestro territorio como en toda América Latina, destruyendo capacidades de la población, generando niveles alarmantes de pobreza. En nombre de marcados intereses fueron tomadas decisiones irresponsables en relación con la ciudadanía; como por ejemplo, las que acompañaron durante la crisis bancaria de marzo de 1999, cuando fue declarado un feriado bancario en el país.

Así, esta Constitución plantea también la recuperación del Estado, mediante la inversión planificada y priorizada, así como una ruptura con ese *no Estado*, y apunta a la transformación democrática en todos los niveles de gobierno, recuperando las facultades de rectoría, planificación y regulación.

En este sentido, el sistema nacional descentralizado de planificación participativa organiza la planificación para el desarrollo y cuenta con un Consejo Nacional de Planificación. Este Consejo dispone de una secretaría técnica llamada a realizar el Plan Nacional de Desarrollo que para el período 2009-2013, el cual ha sido denominado Plan Nacional para el Buen Vivir (Art. 279).

Dentro de este Plan Nacional para el Buen Vivir se han planteado orientaciones éticas y programáticas, la propuesta de cambio de paradigma: *del desarrollo al Buen Vivir*; un diagnóstico crítico a las 3 décadas del neoliberalismo; planteamientos para un nuevo modo de generación de riqueza y redistribución; estrategias para el período 2009-2013; doce objetivos nacionales para el buen vivir, cada uno de ellos con sus políticas y metas correspondientes; una estrategia territorial nacional y, por último, criterios para la planificación y priorización de la inversión pública.

Por otro lado, Ecuador es un país basado en un modelo primario-extractivista- exportador, que es un patrón que reproduce un esquema de acumulación desigual y un tipo de explotación insensato, que degrada el ecosistema y genera en su población un estancamiento de la mano de obra especializada, bajos salarios, baja capacidad de consumo y la imposibilidad de ahorrar. También ha representado incremento de la dependencia externa y aumento de la vulnerabilidad de la economía. Finalmente, la economía ecuatoriana está altamente concentrada, lo cual implica un estancamiento de la industria y un dominio de estas actividades primario-extractivistas-exportadoras, como también sus externalidades negativas. Por todo esto, se ha planteado dinamizar el desarrollo productivo nacional y de territorios, y establecer medidas concretas y planes específicos de corto, mediano y largo plazo, considerando un cambio de la matriz productiva.

Este proceso está relacionado con la transformación del Estado y los mecanismos que se han generado a través de la descentralización y de la desconcentración. El Estado antes del 2007 -ese *no Estado*- se caracterizaba por presentar pérdida de las facultades estatales, creación arbitraria y coyuntural de entidades paraministeriales y autónomas, corporativización de la institucionalidad estatal, fondos fuera del Presupuesto General del Estado y pre asignaciones presupuestarias, un marco legal que beneficiaba a determinados grupos de poder, construcción bicentralista del territorio, descentralización subordinada a la voluntad de las autoridades locales y nacionales (modelo uno a uno), descentralización sin definición de competencias y facultades por niveles de gobierno (modelo a la carta), transferencia de competencias sin recursos y sin desarrollo de capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), ODR que profundizaban la inequidad territorial y traslapes de competencias con los GAD.

El Estado que se ha recuperado concibe un Estado policéntrico, capaz de generar cohesión y equidad territorial, en igualdad de oportunidades, a partir del reconocimiento de diversidades territoriales, en la redistribución de recursos, en el acceso a justicia y garantía de derechos. Un Estado donde las competencias, facultades y servicios básicos sean descentralizados y desconcentrados, y reflejen una planificación articulada, participativa y descentralizada.

Este Estado descentralizado y desconcentrado responde a la Constitución, al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD (2010), al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), al Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, al Sistema Nacional de Planificación, a la descentralización fiscal, a la transferencia de competencias y gestión concurrente; a la relocalización, a la articulación para la prestación de servicios, a la regulación, a la conformación de nueve zonas, 140 distritos y 1.134 circuitos y a la reorganización administrativa.

El problema estructural que amenaza la sostenibilidad de la macroeconomía ecuatoriana es el déficit de la balanza comercial no petrolera. Por tanto, se requiere tomar medidas vinculadas a la balanza de pagos, que respondan a las necesidades de la población, de los actores de la economía privada, mixta, pública, popular y solidaria. Las medidas deben asegurar la articulación durante todo el ciclo de la producción, y tener un enfoque integral, de manera que se genere efectivamente productividad, se favorezca la distribución y se redistribuyan los recursos. En este sentido, el Buen Vivir replantea las condiciones de reproducción del conjunto de la sociedad, la redistribución de los recursos y el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos.

### 3. Desarrollo endógeno y descentralización

Es necesario hacer un mundo nuevo. Un mundo donde quepan muchos mundos, donde quepan todos los mundos.

Sub Comandante Marcos.

La descentralización es un concepto ambiguo, si realmente existe como tal. En América Latina confundimos reiteradamente la descentralización con la *desconcentración* y hasta con la *deslocalización*.

Desconcentrar consiste en ceder capacidad de decisión de un nivel jerárquico a otro dentro de la misma institución. La misma organización distribuye internamente sus espacios de decisión.

Deslocalizar es cambiar de ubicación geográfica a una entidad, sin cambiar la toma de decisiones, ni las competencias ni los recursos.

Descentralizar supone crear nuevas instancias, nuevos entes, distintos de aquel del cual se va a transferir capacidad decisoria; incluso puede suponer la creación de capacidad jurídica propia, e implica transferir recursos y la posibilidad de nuevas normas propias de funcionamiento.

Dicho así, parecen cosas tan disímiles, pero en la realidad se confunden o se las confunde deliberadamente para engañar o engañarse. Se trata en todos los casos del difícil arte de distribuir poder.

Descentralización no es la versión antagónica de centralización, aunque la semántica así lo sugiera. En cambio, podríamos decir que son dos modos de hacer gobierno, entre los cuales suceden un conjunto creativamente infinito de situaciones posibles, las cuales dependen siempre de los contextos históricos y de las relaciones sociales y políticas que los definen.

Se ha mal usado el término descentralización, con apariencia de modernizador y reformista, cuando en el fondo se han buscado objetivos demagógicos. En cambio, la descentralización para Albuquerque (2010) debe apuntar a un cambio estructural sustantivo que involucre al conjunto del tejido político y social, al requerirse un nuevo "contrato social" que afecte a todos los actores sociales, públicos y privados, para hacer posible la gobernabilidad. Por ello, resulta necesario distinguir la descentralización administrativa de la descentralización política o, mejor dicho, del carácter político del proceso de descentralización.

La descentralización con desarrollo endógeno imprime, en el territorio donde sucede, cambios esenciales en la sociedad y en el gobierno, porque instala elementos de horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación estratégica entre los diferentes actores locales. A su vez, un desarrollo endógeno necesita de procesos de gobernabilidad descentralizada, de decisiones concertadas, de articulación de lo endógeno con lo exógeno.

Bajo la aplicación del principio de subsidiariedad, la descentralización bien podría comprenderse como el ejercicio ordenado y distribuido del poder del Estado, de acuerdo al cual, cada territorio es responsable de realizar en su propio ámbito, transfiriendo “hacia arriba” lo que sólo aquello que el bien común o la tecnología establezca como responsabilidad del ente mayor (COOTAD, Art 3). Dice La legislación ecuatoriana (COOTAD, Art 3) dice que: “En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio”. Sostiene en el párrafo anterior<sup>1</sup> que lo hará para mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización.

El objetivo 11, del Plan para el Buen Vivir, ordena “establecer un sistema económico social, solidario y sostenible”, como una medida necesaria para cambiar el presente del pueblo ecuatoriano, y es considerado como una tarea al futuro porque no se da aún en la realidad económica actual. Se deben superar las injusticias y desigualdades e impulsar una economía endógena "...es decir, un desarrollo con y para todas y todos los ecuatorianos...".

La descentralización de la competencia de Fomento Productivo, con enfoque de desarrollo endógeno, supone que las políticas que adopte el Estado, tanto en sus intervenciones específicas a nivel de gobiernos autónomos descentralizados como en las instancias nacionales de rectoría del fomento, se hagan priorizando tres valores consagrados en la legislación vigente:

- a) grupos asociados de agentes económicos;
- b) cadenas de valor; y,
- c) los valores constitucionales adoptados por Ecuador.

El cambio que puede provocar la descentralización debe acompañarse con cambios en la/os agentes. A la vez que implica cambios de actitud de las instancias nacionales, requiere de actitudes y aptitudes diferentes por parte de los actores sub nacionales. La gestión de las iniciativas de desarrollo territorial exige una mentalidad opuesta a aquella del subsidio o la espera pasiva de las directrices *desde arriba* (el Estado nación, la cooperación internacional o la inversión extranjera). Es por ello que la capacitación, la formación y la re orientación de los actores, públicos y privados, adquiere una importancia vital en el proceso.

La actual función de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) de Ecuador, de ejecutar presupuestos, deberá ser reorientada a la de promotores o agentes del desarrollo, motivando y generando articulaciones entre agentes económicos o detectando potenciales grupos asociativos a promover. Se insiste en la condicionalidad de formar agentes para realizar una descentralización efectiva y con menores riesgos de reproducir viejos e ineficientes esquemas clientelares.

## 4. Conclusiones

Las herencias destacadas en este documento pretenden poner de manifiesto que, tras un largo recorrido de más de cinco siglos de historia, aún subsisten las relaciones marcadas por la explotación, la discriminación y la exclusión en la cotidianeidad.

Hemos planteado esta preocupación porque estas formas son justamente aquellas que dificultan la cohesión social, que sería el elemento aglutinante indispensable para un desarrollo en equidad, inclusivo y hacia el Buen Vivir.

Reconoce el documento que los movimientos sociales con sus idas y venidas, impulsados por el rechazo, el cansancio, el hastío, encuentran el espacio *ese momento histórico* para que los cambios se plasmen en la Carta Magna del país. El Ecuador posee hoy una Constitución que refleja esas demandas sociales y la necesidad de replantearse un nuevo Estado, que sea capaz de marcar un punto de inflexión en la historia, de hacerse responsable de las transformaciones y de las rupturas que hay que generar.

En la base de la construcción presente de estos territorios existen valores; deben estar en prioridad los seres humanos, el objetivo final debe ser un concepto cuasi filosófico no cuantitativo, no limitado a cifras a alcanzar, porcentajes a reducir, sino a situaciones casi utópicas a lograr, por eso hemos revisado los conceptos de desarrollo, lo cual es deseable, y también la pregunta de hacia dónde vamos.

La descentralización en sí misma no es un acto, es un proceso de transferencia de competencias. Debe comprenderse como un proceso continuo de entrega de poder a los actores más cercanos a los problemas y a las soluciones. Si lo abordamos así, estaremos construyendo un desarrollo desde los territorios, con equidad, inclusivo, con pretensiones de desterrar la explotación y la discriminación.

Un desarrollo económico territorial requiere del juego equitativo de muchos actores y de un entorno que favorezca espacios para la toma de decisiones de los diferentes actores en sus diferentes niveles; es decir, se requiere del proceso de descentralización que se enmarca en la transformación del Estado, y que tiene su fundamento en una construcción legal con base social que está en la Constitución que garantiza los derechos de las personas, pero también los de la naturaleza.

El documento destaca también la evolución del concepto de desarrollo para arribar al desarrollo económico territorial, como un lugar de encuentro de las necesidades sentidas de la población y un Estado que se hace cargo políticamente, y que elige atender esas demandas generadas desde la población en la pretensión de revertir la explotación, la discriminación y la exclusión, utilizando para ellos el camino de la democracia, la participación y la descentralización.

## Bibliografía

- Alburquerque, Francisco (2010). Internet: Modulo 7. Guía reducida mayo 2010.p 3. <http://formaciondel.conectadel.org/search/label/Modulo%203>, relevado 11/11/12.
- Arendt, Hannah (2004). La tradición oculta. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Arocena, J. (1997). «Lo global y lo local en la transición contemporánea», en Cuadernos del CLAEH N° 78-79, Montevideo.
- Ayala Mora, Enrique (2000). Ciencias Sociales Antología. Historia. Quito: FLACSO Ecuador ILDIS.
- Bagnasco, A. (1977). Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano, Bologna, il Mulino.
- Bauman, Zygmunt (2005). Vidas Desperdiciadas. La modernidad y sus parias. Barcelona: Paidós.
- Becattini, G. (2000). Il distretto industriale. Un nuovo modo di interpretare il cambiamento economico, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Blomström, Magnus y Ente Bjorn (1990). La teoría del desarrollo en transición. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Boisier, Sergio (2000). Desarrollo local ¿de qué estamos hablando? Transformaciones globales instituciones y políticas de desarrollo social. Homo Sapiens Ediciones. Rosario. Argentina.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997). Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información, UNCHS, Santillana S.S. Taurus, Barcelona.
- Brusco, S. (1980). Il modello Emilia: disintegrazione produttiva e integrazione sociale, Problemi della transizione, n. 5 [ora in: Piccole imprese e distretti industriali. Una raccolta di saggi, Torino, Rosenberg & Sellier].
- Constitución del Ecuador (2008).
- COOTAD. Artículo 3.- Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios: apartado d) primer párrafo.
- COOTAD. Artículo 3.- Principios. Apartado b) Segundo párrafo.
- Galeano, Eduardo (2007). Patas arriba. La escuela del mundo al revés. Montevideo: Ediciones del Chanchito.
- García Bernal, Manuela Cristina (2006). Desarrollo agrario en el Yucatán colonial. Repercusiones económicas y sociales. Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán. Mérida
- Garofoli, Giocchino (1995). Desarrollo económico, organización de la producción y territorio, en A. Vázquez-Barquero y G. Garofoli (eds.) Desarrollo económico local en Europa, Colegio de Economistas de Madrid, España.
- Fuà, Giorgio (1983). L'industrializzazione del Nord Est e nel Centro, in G. Fuà e C. Zacchia, a cura di, Industrializzazione senza fratture, Bologna, il Mulino.
- Guerrero, Patricio (2011). «Interculturalidad y plurinacionalidad, escenarios de lucha de sentidos: entre la usurpación y la insurgencia simbólica». En Interculturalidad y diversidad. Universidad Andina Simón Bolívar. Corporación Editora Nacional. Quito.
- Internet: (a) <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/portal/sites/default/files/7.%20Lectura%206%20-20LOCAL%20Y%20GLOBAL%20LA%20GESTI%C3%93N%20DE%20LAS%20CIUDADES.pdf>

- Kingman Garcés, Eduardo (2006). *La ciudad y los otros. Quito 1860- 1940. Higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO Ecuador - Universidad Rovira e Virgili, Atrio.
- Kingman Garcés, Eduardo (2010). *Ciudad, seguridad y racismo*. Ponencia presentada en el Congreso de Antropología, octubre, en Santiago, Chile.
- Kowii, Ariruma. Coordinador (2011). *Interculturalidad y diversidad*. Universidad Andina Simón Bolívar. Corporación Editora Nacional. Quito.
- Madoery, Oscar (2005). *Seminario de Desarrollo Local. Maestría en Desarrollo Local*. UNSAM UAM.
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013.
- Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015.
- Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural (2009).
- Powers, Karen (1994). *Prendas con pies. Migraciones indígenas y supervivencia cultural en la Audiencia de Quito*. Quito: Abya Yala.
- Quezada, Noemí (1996). *Los Matlatzincas: Época prehispánica y época colonial hasta 1650*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Seers, Dudley (1970). *The Meaning of Development*, en *Revista Brasileira de Economia*, vol.24, N° 3, Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro. (1990). *La teoría del desarrollo en transición*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, Amartya (1999). *La democracia como valor universal*. Discurso pronunciado en el Congreso por la Democracia celebrado en Nueva Delhi. En *Journal of Democracy*, v.10, n3. The John Hopkins University. Press and National Endowment for Democracy.
- Viaña, Jorge (2011). *La interculturalidad como herramienta de emancipación. Hacia una redefinición de la interculturalidad y de sus usos estatales*. Instituto Internacional de Integración. Convención Andrés Bello. La Paz.
- Wallerstein, Immanuel (1998). *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*. Nueva York: New Press.

## 2. Ingresos tributarios y equidad territorial

Carlos Marx Carrasco<sup>118</sup>

### 1. Discusión teórica

#### 1.1. Equidad

La literatura dedicada a la reflexión sobre igualdad y equidad es extensa y variada. Ambos conceptos son elementos constitutivos de otras grandes nociones como la pobreza y la justicia social. No resulta extraño plantear como consenso que la eliminación de la pobreza y alcance de la justicia social son el objetivo primordial de las diferentes sociedades, y que para esto es necesario reducir (o eliminar) las inequidades. Sin embargo, lo que sí resulta extraño es encontrar posturas similares sobre lo que se entiende por pobreza o justicia social. Consecuentemente, no es usual encontrar consensos sobre lo que se entiende por igualdad o equidad. Pocas veces nos detenemos a reflexionar sobre el significado y las implicaciones de dichos términos. Por esta razón, el primer paso para poder discutir los temas de equidad territorial debe ser la reflexión, contextualización y conceptualización de lo que se entiende por igualdad y equidad.

De manera general, existen cuatro corrientes de pensamiento que discuten esta temática:

- a) el enfoque utilitarista,
- b) el enfoque de la igualdad dentro de la Teoría de Justicia de John Rawls,
- c) el enfoque de capacidades y justicia desarrollado por Amartya Sen, y,
- d) el enfoque de necesidades humanas.

En el presente artículo se toma en consideración el enfoque de necesidades humanas.<sup>119</sup> Amartya Sen sugiere que el problema de los

---

<sup>118</sup> Candidato a Doctor en Economía y Derechos por la Universidad de Pablo de Olavide – España; Magíster en Economía por las Universidades de Italia y España; Economista por la Universidad de Cuenca. Actualmente ejerce las funciones de Ministro de Relaciones Laborales, fue director del Servicio de Rentas de Internas del Ecuador (SRI) desde enero de 2007 hasta marzo de 2014.

<sup>119</sup> Una buena revisión y crítica a los enfoques utilitaristas y de Rawls puede encontrarse en Sen (1979). Una discusión sobre las relaciones entre el enfoque de Rawls y Sen puede encontrarse en Gilardone (2011). Para el enfoque de necesidades humanas se puede consultar a Boltvinik (2003) y a Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1989). Por último, una importante discusión y reflexión sobre los aspectos de justicia social y equidad puede encontrarse en

enfoques utilitarista y *rawlsiano* es que no consideran las capacidades de un ser humano, es decir, la posibilidad de que una persona pueda realizar lo que considera valioso ser o *hacer*. El enfoque de capacidades de Sen puede considerarse como una extensión de la preocupación de Rawls por los bienes primarios, simplemente cambiando la atención de los bienes hacia lo que los bienes hacen para el ser humano (Sen, 1979). Para Sen, lo importante no es la cantidad de bienes que una persona posea sino la medida en que dichos bienes le permitan alcanzar sus realizaciones personales, la sola propuesta de realizaciones personales ya supone un estricto reconocimiento a la diversidad entre personas.

La propuesta de necesidades humanas parte de la misma crítica de Sen al enfoque utilitarista y de Rawls en el sentido de que el elemento central a analizar deben ser las personas y no los objetos. Este enfoque plantea que «el mejor proceso de desarrollo será aquel que permita elevar más la calidad de vida de las personas (...) [y que ésta] dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales» (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1986: 16). Por lo tanto, en lo que a igualdad o equidad se refiere, el objetivo es que todas las personas tengan la posibilidad de satisfacer sus necesidades humanas.

Ha existido la creencia de que las necesidades humanas son infinitas, que cambian en el tiempo y que dependen de cada cultura. Esta es una creencia falsa, que parte del error de ignorar la diferencia fundamental entre lo que son *necesidades* y lo que son *satisfactores* de esas necesidades (Boltvinik, 2003).

Las necesidades humanas pueden clasificarse conforme a varios criterios. Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986) proponen dos criterios de desagregación. El primero, en base a categorías existenciales, incluye las necesidades de *ser*, *tener*, *hacer* y *estar*. El segundo, en base a categorías axiológicas, incluye las necesidades de *subsistencia*, *protección*, *afecto*, *entendimiento*, *participación*, *ocio*, *creación*, *identidad* y *libertad*.

La alimentación o el abrigo, por ejemplo, no deben considerarse como necesidad, sino como *satisfactores* de la necesidad humana de subsistencia. La educación y la salud deben entenderse como *satisfactores* de las necesidades de entendimiento y protección respectivamente. La relación entre necesidades y *satisfactores* no es biunívoca, un *satisfactor* puede contribuir a la satisfacción de diferentes necesidades y una necesidad puede requerir de varios *satisfactores* para ser satisfecha. Por ejemplo, las organizaciones comunitarias democráticas, o cualquier organización de participación política democrática, debe entenderse como un *satisfactor* que cubre la necesidad de *participación* pero a su vez estimula la satisfacción de necesidades de *protección*, *afecto*, *ocio*, *creación*, *identidad* y *libertad* (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1986).

Las necesidades se satisfacen en relación a uno mismo, en relación al grupo social y en relación al ambiente. Esta puntualización es de suma importancia porque el enfoque de necesidades humanas no es uno individualista o antropocéntrico. Se reconoce al ser humano como parte de una sociedad y como parte del ambiente en una fuerte relación de interdependencia (Boltivnik, 2003). Por ejemplo, a la sobreexplotación de recursos naturales se la considera como un pseudo-satisfactor puesto que estimula una falsa sensación de satisfacción de una determinada necesidad, en este caso la de subsistencia, pero que en el mediano o largo plazo puede aniquilar la satisfacción de la necesidad que pretende satisfacer (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1986).

Las necesidades humanas se configuran como finitas, pocas y clasificables; además, son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos de la historia. Lo que cambia entre culturas y con el transcurrir del tiempo son los mecanismos por los cuales dichas necesidades se satisfacen, es decir, los satisfactores. El cambio cultural es consecuencia del abandono de satisfactores tradicionales para remplazarlos por otros nuevos y diferentes.

El reconocer que existen diferencias entre seres humanos, donde lo que es valioso *ser* o *hacer* tiene un alto componente subjetivo, significa que la reflexión sobre equidad es bastante compleja. Por ejemplo, la equidad entendida como la posibilidad adquirida por todas las personas de satisfacer sus necesidades humanas puede implicar, de hecho lo hace, inequidades en los satisfactores que permiten alcanzarlas. Si se pretende satisfacer la necesidad humana de *subsistencia* con el satisfactor *alimentación*, una persona puede requerir diez unidades de alimentación y otra solamente de una. En el ejemplo, se logra satisfacer las necesidades humanas de manera equitativa pero esto implica una distribución inequitativa del satisfactor que permite alcanzarla.

Como se señala en Rivadeneira y Carrasco (2012), en una interpretación de Sen, la «diversidad es la causa de que cuando se exige que se mantenga la equidad en algún aspecto básico, a la vez se inste, o al menos tolere, la prevalencia de inequidades en otros aspectos» (Rivadeneira & Carrasco, 2012: 31). Las desigualdades se pueden justificar en la medida en que impliquen la equidad en un espacio más importante, como el de las capacidades o necesidades humanas.

El enfoque de necesidades humanas permite también la reconceptualización del término pobreza. Cualquier necesidad humana fundamental que no esté satisfecha revela una pobreza humana, es decir, en lugar de una existen varias pobrezas. «La pobreza de subsistencia (debido a alimentación y abrigo insuficientes), de protección (debido a sistemas de salud insuficientes, a la violencia, etc.), de afecto (debido al autoritarismo, a la opresión, a las relaciones de explotación con el medio ambiente, etc.), de entendimiento (debido a la deficiente calidad de la educación), de participación (debido a la marginación y

discriminación), de identidad (debido a la imposición de valores extraños a culturas locales y regionales, emigración forzada, exilio político, etc.) y así sucesivamente». (Max-Neef, Elizalde & Hopenhayn, 1986: 18).

Este enfoque rebasa la visión limitada y restringida que relaciona la pobreza solamente con un determinado umbral de ingreso. El desarrollo conceptual tradicional, referente a pobreza y equidad, impulsado por el paradigma neoclásico es estrictamente economicista debido a su visión reduccionista y crematística de los aspectos distributivos. La corriente neoclásica ha dejado de lado la discusión de contenidos debido a su abuso de las herramientas cuantitativas que, por obvias razones, ha derivado en la agregación, que no es más que la elección de una determinada herramienta suponiendo que ésta permitirá sintetizar toda la información disponible, como se lo hace con el ingreso (Serrano, 2011).

Una vez que se ha definido al objetivo de la igualdad o equidad como la posibilidad de que todas las personas puedan satisfacer sus necesidades humanas, que son universales, con satisfactores diferenciados, es importante cuestionarse cuál es la labor que el Estado *puede y debe* cumplir para contribuir a la equidad.

## 1.2. Estado y equidad

En la lógica política de Locke, de finales del siglo XVII, al Estado se lo concebía como la institución protectora de la sociedad y garante de la justicia y orden de las relaciones entre las personas. Casi un siglo después, el liberalismo económico, impulsado principalmente por Adam Smith (1776), recomendó limitar el ámbito de acción del Estado para que no se inmiscuyese en la actividad privada. Para el liberalismo, el Estado solo se concibe y se justifica como complemento del sector privado (Sevilla, 2006).

En lo relacionado al ámbito económico, la corriente liberal radical ha impulsado la idea de que los mercados libres y autorregulados son capaces de asignar eficientemente los recursos, generar equilibrios macroeconómicos y conducir a las sociedades a condiciones de equidad y bienestar. Bajo la misma tradición liberal pero no tan radical, el Estado solo debe suministrar *bienes y servicios públicos* que son aquellos que los mecanismos de mercado no permiten que el sector privado los provea. Los bienes y servicios públicos son aquellos orientados a satisfacer las demandas sociales que no resultan atractivas, en realidad *rentables*, para el sector privado.

La existencia de bienes y servicios públicos es producto de *fallos de mercado*. Otro fallo de mercado importante es la distribución de la renta, en tanto los resultados distributivos de los mecanismos de mercado no siempre son aquellos socialmente deseados. Se puede incluir un tercer fallo de mercado, que quizá es el más importante porque supera la simple noción del acceso a bienes y distribución de la renta, que es que sus procesos no garantizan una sociedad equitativa en términos de satisfacción de las necesidades humanas. La sola noción de que el mercado no puede atender ciertas demandas

sociales justifica la participación del Estado en la economía y sociedad en general (Sevilla, 2006).

Entendiendo la equidad como la posibilidad de satisfacción de necesidades humanas por parte de toda la población y bajo la premisa de que el Estado debe contribuir a alcanzarla, cabe cuestionarse cómo puede contribuir el gobierno central. Se debe tomar en cuenta dos dimensiones, la primera tiene que ver con los satisfactores y la segunda con los diferentes componentes del Estado.

En lo que tiene que ver con los satisfactores, el primer paso importante es tener en cuenta que éstos no tienen por qué ser los mismos para los diferentes grupos de personas o territorios. El satisfactor *alimentación* no tiene por qué ser el mismo para una persona de la Sierra que de la Amazonía, el satisfactor *agua de calidad* no tiene por qué significar redes de agua potable en todos los territorios. Es más, la demanda de satisfactores debería partir de procesos democráticos de decisión desde cada territorio, y la labor del Estado centrarse en contribuir a la consecución de dichos satisfactores plurales. El segundo paso importante, a este respecto, es entender que la provisión de bienes y servicios públicos contribuye solamente con algunas de las muchas dimensiones de satisfactores que permiten satisfacer las diferentes necesidades humanas.

En lo concerniente a los componentes de Estado, es fundamental tener presente que el gobierno es solo uno de éstos, constituido en el poder ejecutivo. Pero dentro del gobierno existen también diferentes niveles, desde el gobierno central hasta gobiernos locales. Esto significa que el gobierno central es solamente un eslabón de una cadena de gobiernos. Por lo tanto, su labor, por óptima que fuere, no siempre puede traducirse en resultados de equidad para la población.

Una vez que se han discutido brevemente estos conceptos se puede plantear que: dado que los bienes y servicios públicos son solamente una dimensión de los múltiples satisfactores y que el gobierno central compone solamente un eslabón, de suma importancia pero uno al fin, de una red de gobiernos dentro del Estado, entonces las labores que realice serán necesarias pero no suficientes para alcanzar la equidad entendida en los términos definidos. Es en este contexto en el que hay que entender el rol de los ingresos tributarios y su aporte a la equidad territorial.

Con esta breve introducción se ha querido llamar la atención sobre dos puntos en particular. El primero es que cuando se habla de equidad es fundamental cuestionarse los conceptos. Si se adopta el enfoque de necesidades humanas se entenderá que la captación y distribución de recursos monetarios, por ejemplo, representa solamente una arista de todas las correspondientes a los diferentes satisfactores necesarios para alcanzar una sociedad equitativa. El segundo punto es que la eficiente y equitativa labor de la política fiscal del gobierno central no es garantía de equidad,

puesto que se requiere que las políticas de los otros niveles de gobierno también lo sean.

## 2. Discusión empírica

En esta sección se realiza una revisión de algunos elementos cuantitativos que permiten analizar cómo algunas de las herramientas presupuestarias de los diferentes niveles de gobierno pueden contribuir a la equidad territorial en los términos sugeridos anteriormente, estando conscientes de que esto representa solamente una dimensión necesaria pero no suficiente para dicho objetivo.

### 2.1. Gobierno Central

#### 2.1.1. Ingresos tributarios

El Estado debe decidir qué bienes públicos ha de suministrar para satisfacer las necesidades de la población y cómo financiarlos. Al no existir una demanda individualizada de bienes públicos no cabe el precio. Por lo tanto, el Estado debe decidir cómo distribuir el costo de la provisión de bienes y servicios públicos entre la sociedad, para esto se utilizan los impuestos como una de las herramientas de financiamiento (Sevilla, 2006).

En el Ecuador, los intentos por transformar el sistema tributario fueron fallidos hasta 1997. Los tributos no lograron consolidarse como una herramienta que garantice la suficiencia presupuestaria y peor aún como herramienta que pueda contribuir a la equidad territorial. En el año 1998 inicia la transformación de la administración tributaria mediante una reforma y la creación del Servicio de Rentas Internas como una entidad gubernamental autónoma; los resultados en términos de recaudación y presión tributaria son significativos (Carrasco & Serrano, 2011).

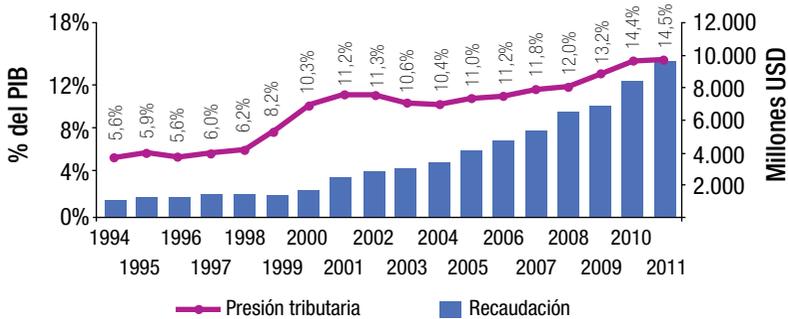
Las reformas impulsadas en los últimos años, principalmente a raíz de la Ley para la Equidad Tributaria, también han significado importantes cambios en el sistema tributario ecuatoriano. No solo por la creación de nuevos impuestos y cambios de tarifas, sino por la incorporación de medidas anti-elusión que contribuyen a una recaudación más justa.

Otro de los aspectos importantes de las reformas de los últimos años es el énfasis que se ha dado a la recaudación directa y progresiva, y al incentivo al empleo e inclusión social, mediante la creación de deducciones, por ejemplo (Carpio & Carrasco, 2012).

El gráfico 1 permite observar los importantes logros en términos de recaudación y presión tributaria en el Ecuador. Sin embargo, hay que tener presente que éstos siguen siendo niveles bajos en comparación con la media europea (36,4%), aunque se ubican cerca a la media de América Latina (19%)<sup>120</sup> (Ramírez & Carrasco, 2012).

<sup>120</sup> Los datos del gráfico muestran la recaudación del Servicio de Rentas Internas. Si a esto se le adiciona la recaudación seccional y las contribuciones sociales, que también deben considerarse en la presión fiscal, este indicador se ubica en 20,9% en el año 2010 en Ecuador.

Gráfico 1. Recaudación y Presión Tributaria. Periodo 1994 - 2011



Fuente: Banco Central del Ecuador, Servicio de Rentas Internas

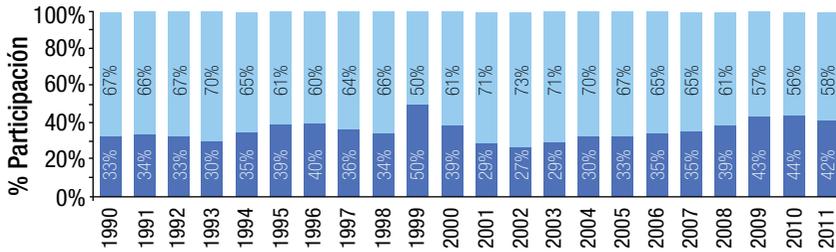
Descripción: El eje vertical izquierdo muestra los diferentes porcentajes de presión tributaria anual. El eje vertical derecho indica el valor en millones de USD de la recaudación efectiva de impuestos.

Elaboración: Centro de Estudios Fiscales

Para definir la distribución de los costos de la provisión de bienes y servicios públicos entre la ciudadanía será necesario definir algún criterio que responda a la cuestión fundamental de cuánto debe pagar cada individuo por los bienes y servicios públicos provistos por el Estado (Sevilla, 2006).

Para que un sistema tributario se considere equitativo debe tomar en cuenta dos elementos determinantes que son la *equidad vertical* (tratamiento desigual de los desiguales) y la *equidad horizontal* (tratamiento igual de los iguales). La equidad horizontal permite evitar trato discriminatorio, pero es la vertical la que más puede contribuir a la equidad en la recaudación. La equidad vertical está asociada a la progresividad. Los impuestos regresivos, y generalmente los indirectos, no cumplen con el criterio de equidad vertical (Cano, Oliva, & Ramírez, 2011; Arias, Andino, & Serrano, 2011).

Una de las grandes diferencias que existe entre Europa y América Latina, en materia tributaria, es que, en nuestro continente, la principal fuente de recaudación proviene de impuestos indirectos, a diferencia de Europa que se financia principalmente de impuestos directos (Ramírez & Carrasco, 2012). El Ecuador no ha estado ajeno a esta realidad y es importante mencionar que, si bien las reformas de 1998 permitieron una mayor recaudación, estas fueron en detrimento de las capas más pobres de la población puesto que se sustentaron en impuestos indirectos y regresivos. Se dejó de lado los impuestos a la renta y al patrimonio como consecuencia de los poderes fácticos de aquellos grupos de poder enquistados en el gobierno (Carrasco & Serrano, 2011). Las reformas de los últimos años han contribuido de manera significativa a que la recaudación de impuestos directos tenga mayor importancia en la recaudación total, como se puede observar en el gráfico 2, aunque aún no se haya logrado que sean la principal fuente de recaudación.

**Gráfico 2. Composición de la recaudación. Periodo 1990 - 2011**

Fuente: Servicio de Rentas Internas  
Elaboración: Centro de Estudios Fiscales

Como se mencionó anteriormente, la labor del gobierno central debe ser entendida como una parte de la labor del Estado en su objetivo de alcanzar una sociedad equitativa. Sin embargo, hay que precisar que la recaudación de impuestos es también solo una parte de la labor del gobierno central en la construcción de un país equitativo. Se puede asumir que un sistema tributario alcance un nivel óptimo, en lo que a eficiencia y equidad en la recaudación se refiere, pero si el uso de dichos recursos no contribuye a la equidad territorial servirá de muy poco haber alcanzado dicho óptimo recaudatorio.

### 2.1.2. Uso de los recursos del Estado y transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Entre los recursos que maneja el Estado y que contribuyen a mejorar los niveles de equidad territorial hay que ubicar las transferencias que reciben los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), el financiamiento que reciben vía endeudamiento propio, las inversiones que realiza el Gobierno Central en el territorio (educación, salud, vialidad, etc.), la asignación de recursos que coloca la banca pública (Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional, Banco Ecuatoriano de la Vivienda), los subsidios y sus beneficiarios en cada territorio (combustibles, electricidad, bono de desarrollo humano, etc.)

Se podría hacer un análisis sobre cómo cada una de dichas fuentes de recursos contribuyen a la equidad territorial. En el presente artículo se trabaja solamente sobre las asignaciones que reciben los GAD del Presupuesto General del Estado. El objetivo de puntualizar las diferentes vías por las que el Estado canaliza recursos hacia la población es que se tenga en cuenta que las transferencias son apenas una de estas vías, por lo tanto puede contribuir a la equidad territorial pero no es suficiente para garantizarla.

El complemento de un sistema recaudatorio equitativo debe ser el uso equitativo de esos recursos. Si tomamos solamente a las transferencias, es preciso cuestionarse qué se entiende por transferencia equitativa. Lo óptimo sería conocer los requerimientos específicos

de recursos que cada territorio tiene para satisfacer sus necesidades humanas y, en función de éstos, distribuir las transferencias. Sin embargo, si tomamos en cuenta este enfoque debemos comprender que no todo es cuantificable en términos monetarios y que sobre lo cuantificable tampoco se tiene todo.

En el Ecuador han existido importantes reformas que buscan criterios multidimensionales para definir una transferencia equitativa hacia los gobiernos seccionales. La Constitución de la República, aprobada en referéndum popular en 2008, establece que los GAD participarán de, al menos, el 15% de los ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes correspondientes al Estado central (artículo 271) y que los recursos serán distribuidos conforme a los siguientes criterios:

- a) tamaño y densidad de la población;
- b) necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación a la población en el territorio; y,
- c) logros en mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD (Art. 272) (Asamblea Nacional, 2008).

La ley que viabiliza estos preceptos constitucionales es el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) que entró en vigencia en el 2010. En éste se establece que los GADs participarán del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes del presupuesto general del Estado (Art. 192). Para viabilizar los criterios de distribución, el COOTAD define fórmulas de cálculo e índices relacionados a dichos criterios en un esfuerzo por captar las varias dimensiones que la Constitución exige para lograr transferencias equitativas desde una perspectiva multidimensional (Art. 194 y 195) (COOTAD, 2010)

Dentro del COOTAD existen también otras normas que coadyuvarían a la consecución de la equidad territorial como la descentralización de competencias atada a transferencias que permitan cubrirlas. Consta también la transferencia de recursos a los territorios donde se generen, exploren o industrialicen recursos no renovables (artículo 189) (COOTAD, 2010).

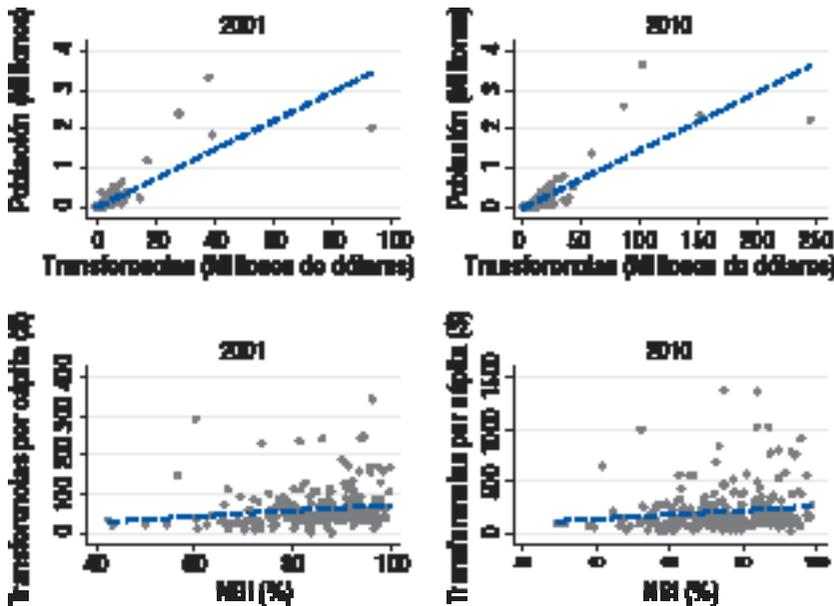
Estos importantes aportes normativos han tenido lugar en los últimos cuatro años y la ley que específicamente los viabiliza entró en vigencia en 2010. En el COOTAD se establece que los GAD no podrán recibir transferencias inferiores a las recibidas al año anterior a la entrada en vigencia de la ley, este criterio fue incluido por mandato constitucional. El COOTAD establece que la distribución de las transferencias tomará el 2010 como año base y repartirá solamente el monto excedente bajo los preceptos constitucionales e instrumentalizados en dicho Código (artículo 193). Esto significa que aún no es posible tener un sistema de transferencias equitativo en los términos definidos por la nueva normativa. El monto excedente al recibido en 2010, que es el que ha sido distribuido en función a los nuevos criterios, es aún marginal.

Por esta razón, la distribución estructural de las transferencias se mantiene y se espera que, a medida que aumenten los ingresos del Estado, el nuevo sistema se traduzca en asignaciones más equitativas.

El criterio principal para distribuir los recursos a los GAD ha sido la población. Criterios más amplios, pero igual limitados, como el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) no muestra una relación positiva con las transferencias, que es lo que se esperaría si dicho indicador fuera importante para la determinación de transferencias. Dichas relaciones se observan en el gráfico 3.

Los dos diagramas superiores muestran una clara relación positiva entre la población y las transferencias a los GAD, tanto en 2001 como en 2010. Los diagramas inferiores muestran una muy leve relación positiva entre las transferencias per cápita y el porcentaje de la población que vive con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en cada GAD. Territorios con sustanciales diferencias de NBI recibieron transferencias per cápita similares lo cual significa que dichas transferencias no tuvieron relación alguna con un intento por reducir la inequidad territorial en términos de NBI.

Gráfico 3. Población-Transferencias y Transferencias per cápita-NBI. 2001 y 2010

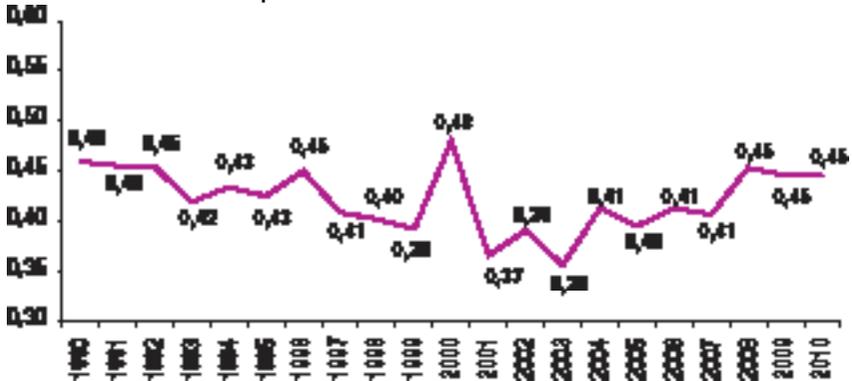


Fuente: Sistema de Información Municipal y SIIE  
Elaboración: Centro de Estudios Fiscales

Incluso, si se asume que la población es el único criterio válido para distribuir las transferencias a los GAD, se observa que no se logró

realizarlas de manera equitativa. El coeficiente de Gini de las transferencias per cápita hacia municipios y consejos provinciales no se ha modificado en los últimos veinte años y ha oscilado en torno al 0,4 que no es un nivel muy equitativo, incluso se puede observar que, en la última década, las transferencias han tendido a ser más inequitativas en términos de población<sup>121</sup>.

Gráfico 4. Gini de las transferencias per cápita a municipios y consejos provinciales. Período 1990-2010



Fuente: Sistema de Información Municipal  
Elaboración: Centro de Estudios Fiscales

Las transferencias a los GAD son otro eslabón de esta compleja cadena de procesos, mediante el cual se puede contribuir a la equidad territorial. Al ser solamente un eslabón, es un paso necesario pero no suficiente. Podemos suponer que todos los mecanismos hasta aquí son equitativos en los términos definidos en la primera parte, pero si los GAD no utilizan estos recursos de tal manera que efectivamente contribuyan a satisfacer las necesidades humanas de la población, todos los procesos anteriores servirán de muy poco. Por esta razón, si hablamos de equidad territorial debemos entender también cuál es la realidad presupuestaria de los GAD y en qué utilizan sus recursos.

## 2.2. GAD

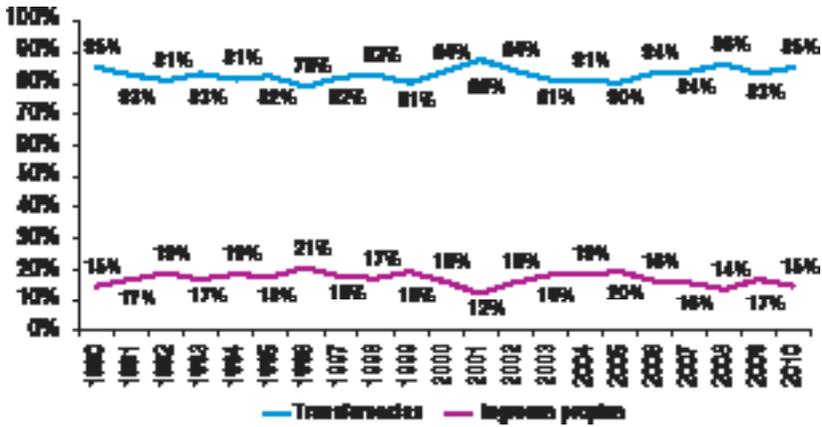
### 2.2.1. Ingresos

La única razón para que la equidad en las transferencias no sea una condición necesaria para contribuir a la equidad, en sentido amplio, es que éstas no sean significativas en los presupuestos municipales.

<sup>121</sup> El coeficiente de Gini es una herramienta cuantitativa que permite observar el nivel de equidad de una distribución en base a un criterio definido. Los valores del coeficiente se ubican entre 0 y 1. Un valor de 0 significa una distribución perfectamente equitativa y un valor de 1 lo contrario. En el caso del gráfico, un gini de 0 significaría que todos los GADs recibieron exactamente el mismo nivel de transferencias per cápita, que es lo que se esperaría de una distribución de recursos basados solamente en el criterio de la población.

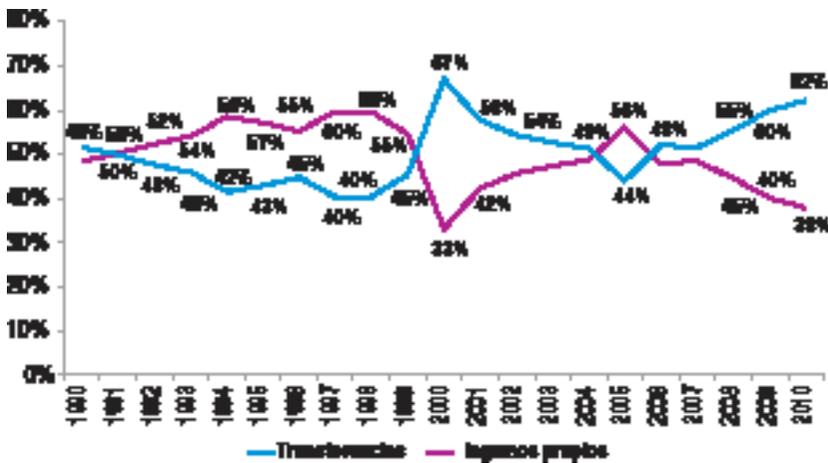
Sin embargo, una característica estructural de las finanzas seccionales es que las transferencias están por encima del 80% del total de los ingresos de los GADs diferentes de Quito y Guayaquil. En las dos ciudades más grandes del país la composición de ingresos es más compensada, aunque en los últimos años las transferencias han cobrado mayor importancia en los ingresos totales.

Gráfico 5. Composición de los ingresos de los GADs diferentes de Quito y Guayaquil. Período 1990-2010



Fuente: Sistema de Información Municipal  
Elaboración: Centro de Estudios Fiscales

Gráfico 6. Composición de los ingresos de Quito y Guayaquil. Período 1990-2010



Fuente: Sistema de Información Municipal  
Elaboración: Centro de Estudios Fiscales

La alta dependencia financiera de las transferencias, plasmada en los gráficos precedentes, limita las posibilidades de los GAD para impulsar grandes proyectos que contribuyan a reducir las diferencias sociales en sus territorios. La escasa generación de ingresos propios puede deberse a una fallida administración tributaria, o a que no exista suficiente dinamismo económico en el territorio como para generar ingresos propios; incluso puede ser consecuencia de intereses fácticos que pudiesen estar enquistados en las administraciones seccionales. Sea por la razón que fuere, la realidad es que las asignaciones resultan ser determinantes de la herramienta presupuestaria en la gran mayoría de los territorios del país. En este sentido, que las transferencias provenientes del gobierno sean equitativas puede contribuir de manera significativa a la equidad territorial.

La escasa capacidad para generar ingresos propios en los territorios limita la capacidad de éstos para proveer bienes y servicios públicos de calidad. Por lo tanto, otro componente de suma importancia para analizar la equidad territorial debe centrarse no solo en cómo las transferencias contribuyen sino en cómo estas limitantes restringen la consecución de la equidad territorial. La responsabilidad del gobierno central por transferir recursos debe también acompañarse de la responsabilidad de los gobiernos seccionales por generar sus recursos.

### **2.2.2. Uso de los recursos en los GAD**

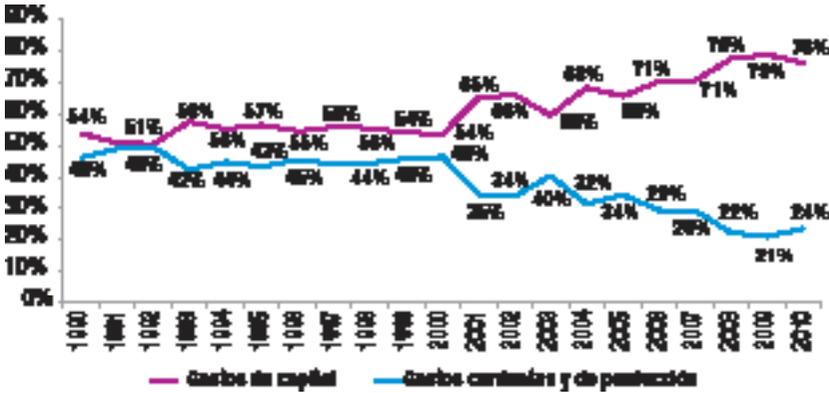
Como se ha mencionado, si los recursos monetarios no son utilizados de manera responsable poco se podrá esperar en términos de equidad. En esta compleja cadena de responsabilidades, que se ha querido bosquejar en el presente artículo, los GADs son el último eslabón y por lo tanto los encargados de ejecutar los recursos asignados desde el gobierno central. Si entendemos que los satisfactores pueden ser diferentes en cada territorio, es comprensible que la relación entre las autoridades locales y sus pobladores sea de importancia superlativa.

La participación desde lo local es parte sustancial del enfoque de necesidades humanas. No es posible entender un nuevo orden económico si es que éste no está sustentado en una densa red de nuevos órdenes económicos locales y esto implica que, desde el territorio, se discutan y decidan las políticas locales (Max-Neef, Elizalde & Hopenhayn, 1986). En el caso de la utilización de los recursos económicos, esto significa la decisión democrática de qué bienes públicos financiar o de qué tipo de satisfactores contribuir a alcanzarlos.

Si bien el enfoque tratado en el presente artículo rebasa el ámbito presupuestario, es importante conocer cómo han utilizado sus recursos los diferentes gobiernos locales. Se observa, por ejemplo, que a partir del año 2000 los recursos destinados al gasto de capital (cuyo principal componente es la inversión) han tenido una tendencia creciente en relación al gasto total, para los cantones diferentes de Quito

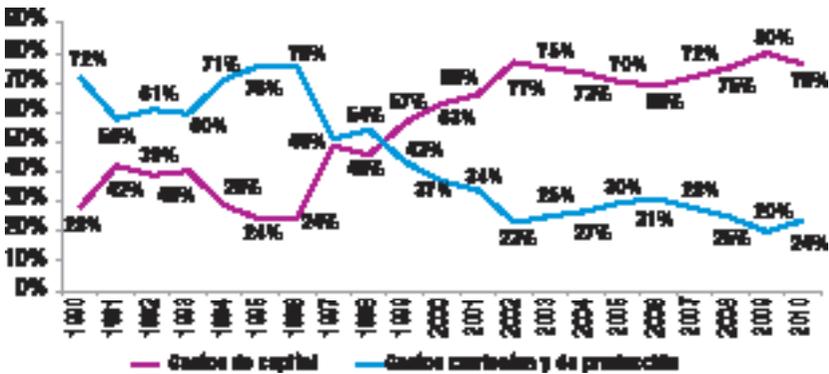
y Guayaquil. Para éstos últimos se observa un quiebre en la composición de los gastos desde el año 1998.

**Gráfico 7. Composición del gasto en cantones diferentes a Quito y Guayaquil. Período 1990-2010**



Fuente: Sistema de Información Municipal  
Elaboración: Centro de Estudios Fiscales

**Gráfico 8. Composición del gasto en Quito y Guayaquil. Período 1990-2010**

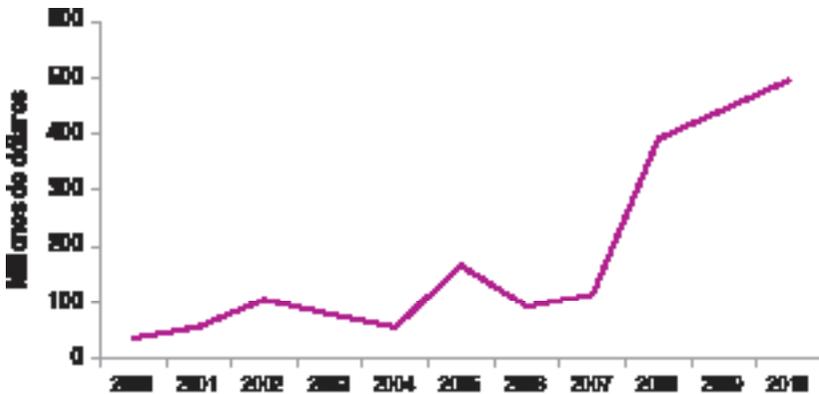


Fuente: Sistema de Información Municipal  
Elaboración: Centro de Estudios Fiscales

La participación creciente de los gastos de capital no se debe solamente a un cambio en la asignación del gasto por parte de los GAD, sino también a una mayor disposición de recursos. En este sentido, la labor del Banco del Estado, en el actual gobierno, ha sido fundamental en la dotación de financiamiento para inversión en el territorio por parte de los GAD. Es preciso mencionar que la gran mayoría

de gobiernos locales no puede acceder a fuentes de financiamiento privadas o internacionales debido a sus débiles estructuras presupuestarias. El Banco del Estado es el brazo de financiamiento para la gran mayoría de los GAD y es un elemento que no hay que descuidar al momento de analizar los presupuestos locales. En dirección opuesta, el Banco del Estado solamente financia a dichos estamentos del gobierno, por lo tanto, un incremento en sus desembolsos implica incremento de la inversión por parte de los GAD. En el siguiente gráfico se puede apreciar el impulso que ha tomado esta importante institución para la equidad territorial con el actual gobierno.

Gráfico 9. Desembolsos efectivos del Banco del Estado. Período 1990-2010

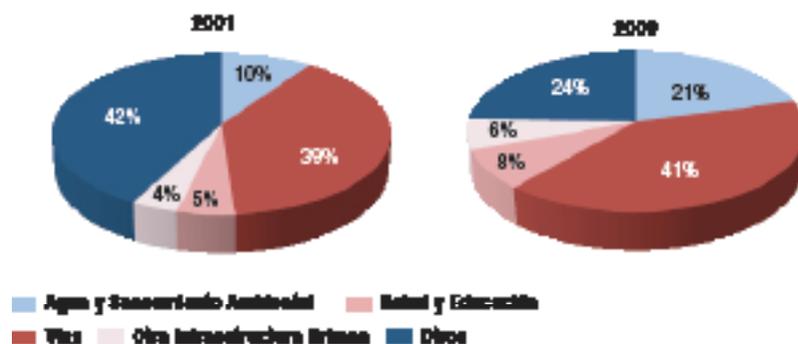


Fuente: Banco del Estado  
Elaboración: Centro de Estudios Fiscales

Por último, es preciso mencionar que ni siquiera la mayor cantidad de recursos destinados a inversión es suficiente para contribuir a la equidad territorial. Mucho dependerá del sector que se atienda con dicha inversión, lo cual debería estar definido por procesos de participación democrática en el territorio. Una característica de la inversión de los GAD es que el mayor componente se dedica a vialidad. En un territorio donde la población considere que ese satisfactor contribuya de manera significativa a satisfacer sus necesidades humanas dicho uso de la inversión sería perfectamente válido. Sin embargo, habría que cuestionarse en qué medida es esto válido cuando hay territorios con grandes deficiencias en infraestructura de servicios básicos (como agua, alcantarillado y desechos sólidos) o de educación y salud.

Como se observa en el gráfico 10, la inversión total de los GAD se ha destinado en un mayor porcentaje a saneamiento ambiental, educación y salud si comparamos los datos de 2009 (últimos de los que se encontró información) con los de 2001. El sector de vialidad sigue siendo el más atendido por las autoridades de los gobiernos locales.

Gráfico 10. Composición de la inversión total de los GAD. Año 2001 y 2009



Fuente: Sistema de Información Municipal  
Elaboración: Centro de Estudios Fiscales

### 3. Conclusiones

El presente artículo ha querido hacer una reflexión crítica sobre los ingresos tributarios y la equidad territorial. En lo relacionado al segundo de estos conceptos, se ha querido llamar la atención sobre lo que se entiende por equidad, proponiendo una idea que supere las visiones reduccionistas y crematísticas de la lógica neoclásica que ha predominado el estudio de los aspectos distributivos en la economía. Para esto se ha propuesto el enfoque de necesidades humanas, el cual permite entender el concepto de equidad y pobreza bajo una perspectiva multidimensional que reconoce las diferencias entre seres humanos y su relación inapelable e interdependiente del resto de seres humanos y del ambiente. Bajo este enfoque se reconocen necesidades humanas, finitas y universales, y satisfactores de esas necesidades que no tienen por qué ser universales, que dependen de las características individuales de las personas, de su cultura y de sus formas de vida. En este contexto, se entiende a la equidad como la posibilidad de que todas las personas puedan satisfacer sus necesidades humanas y la labor del Estado debe direccionarse hacia ese objetivo. La cantidad de bienes o recursos monetarios son solamente un tipo de satisfactores que contribuyen a la satisfacción de ciertas necesidades humanas, por lo tanto, éstos pueden ser importantes pero jamás serán suficientes para alcanzar una equidad más amplia, en los términos definidos.

En lo relacionado con los ingresos tributarios, se ha querido llamar la atención sobre varios aspectos. El primero de éstos es que el gobierno es una parte del Estado, por lo tanto su accionar no debe ser entendido como garante de la equidad. Además de este criterio, se ha querido resaltar que el gobierno es un eslabón de una cadena de gobiernos, que va desde el gobierno central hasta los gobiernos locales. Por lo tanto, mucho menor será la capacidad del gobierno central para garantizar la equidad. Por último, se ha querido llamar a la reflexión en lo concerniente a los recursos monetarios: la recaudación

también es solo una parte de la compleja red que debería llevar a un sistema equitativo. Es muy poco lo que se puede lograr, en términos de equidad territorial basados en lo definido, si es que se alcanza un perfecto sistema recaudatorio pero el uso de esos recursos no contribuye a alcanzar ese objetivo de equidad territorial. Y esto no solamente depende de las labores que realice el gobierno central sino también de lo que realicen los otros componentes de la cadena del gobierno.

El uso reiterativo de la frase *necesario pero no suficiente* no es casual. Se ha querido poner énfasis en que la equidad territorial depende de un sinnúmero de factores interrelacionados. A los procesos económicos y sociales se los puede entender como una compleja red, donde lo que haga o deje de hacer cualquier componente de dicha red influirá sobre todos los componentes, y para que se alcance un objetivo particular, como en este caso la equidad territorial, lo que haga cada componente siempre será *necesario pero nunca suficiente*. Tener esta idea siempre en mente servirá para nunca conformarnos con los logros particulares y seguir siempre trabajando por alcanzar logros plurales como la equidad territorial.

## Bibliografía

- Arias, D., Andino, M., & Serrano, A. (2011). Impuesto sobre el valor añadido: efectos sobre la desigualdad y la pobreza. En A. Serrano, ¡A (RE)DISTRIBUIR! Ecuador para todos (págs. 251-276). Quito: Senplades.
- Asamblea Nacional (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito: Asamblea Nacional.
- Boltvinik, J. (2003). La teoría de las necesidades humanas de Doyal y Gough. Comercio Exterior.
- Cano, L., Oliva, N., & Ramírez, J. (2011). Impuesto a la renta de personas naturales en relación de dependencia: un análisis desde la equidad. En A. Serrano, ¡A (RE)DISTRIBUIR! Ecuador para todos (págs. 223-250). Quito: Senplades.
- Carpio, R., & Carrasco, C. M. (2012). Las nueve reformas tributarias del último quinquenio. En S. d. Internas, Una nueva política fiscal para el Buen Vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal (págs. 291-314). Quito: SRI.
- Carrasco, C. M., & Serrano, A. (2011). ¿Quiénes (no) pagan los impuestos en el Ecuador? En A. Serrano, ¡A (RE)DISTRIBUIR! Ecuador para todos (págs. 207-222). Quito: Senplades.
- COOTAD(2010).CódigoOrgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Quito: Asamblea Nacional.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, A. (1986). Desarrollo a Escala Humana. Recuperado el 05 de Noviembre de 2012, de Habitat: <http://habitat.aq.upm.es/deh/adeh.pdf>
- Ramírez, J., & Carrasco, C. M. (2012). Los ingresos fiscales como medio para fomentar la cohesión social: evidencia internacional. En S. d. Internas, Un nueva política fiscal para el buen vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal (págs. 73-110). Quito: SRI.
- Rivadeneira, A., & Carrasco, C. M. (2012). <<De la imposición al pacto: justicia y

- política fiscal>>. En S. d. Internas, Una nueva política fiscal para el buen vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal (págs. 24-48). Quito: SRI.
- Sen, A. (1979). Equality of What? Recuperado el 10 de Noviembre de 2012, de uv: <http://www.uv.es/~mperezs/intpoleco/Lecturcomp/Distribucion%20Crecimiento/Sen%20Equaliy%20of%20what.pdf>
- Serrano, A. (2011). La equidad de la Economía: disputando la justicia distributiva. En A. Serrano, ¡A (RE)DISTRIBUIR! Ecuador para todos (págs. 13-26). Quito: Senplades.
- Sevilla, J. (2006). Manual de política y técnicas tributarias del CIAT. Panamá: CIAT.

# 3.

## La inversión pública como instrumento de la transformación del Estado Ecuatoriano

Eduardo Marín<sup>122</sup> y Jorge Solano<sup>123</sup>

### Introducción

Un elemento fundamental en el proceso de transformación del Estado ecuatoriano ha sido, sin duda, la inversión pública. Su rol protagónico, como variable instrumental para la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo, es el resultado de disposiciones constitucionales orgánicas, en materia de planificación, finanzas públicas y descentralización, y de lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, y en el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013.

La inversión pública constituye un instrumento fundamental en la concreción de la estrategia de desarrollo del país, pues permite alcanzar profundas transformaciones en la prestación de servicios públicos, orientados hacia la generación de capacidades y oportunidades, y la acumulación de capital en sectores productivos y generadores de valor, como condiciones primordiales para alcanzar el Buen Vivir. Para ello, es necesario combatir la profunda inequidad y los elevados índices de pobreza que vivió la población ecuatoriana en épocas pasadas, y el retraso del país, debido a la ausencia sistemática de inversiones en educación, salud, vivienda, vialidad, energía, ambiente y en eficiencia del Estado, entre otros. En este sentido, la inversión pública constituye un aspecto central en la superación de desequilibrios territoriales, pues busca brindar acceso equitativo a todos los ecuatorianos a los servicios que provee el Estado, independientemente del lugar en donde habiten.

Otra característica de la inversión pública, en un contexto macroeconómico, es la posibilidad que ofrece en la generación de efectos

---

<sup>122</sup> Economista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Licenciado en economía y gestión por la Universidad Pierre Mendès France en Grenoble - Francia. Actualmente se desempeña como Analista de objetivos y manejo sostenible de la inversión pública en la Secretaría Nacional de Planificación del Estado (Senplades).

<sup>123</sup> Máster en Economía del Desarrollo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO- Sede Ecuador; Diplomado Superior en Gestión y Evaluación de Proyectos por el Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN; Ingeniero en Ciencias Económicas y Financieras por la Escuela Politécnica Nacional EPN. Actualmente se desempeña como Director de objetivos y manejo sostenible de la inversión pública en la Secretaría Nacional de Planificación del Estado (Senplades).

anticíclicos, para resguardar variables como el empleo y la producción doméstica ante el advenimiento de crisis económicas internacionales de impacto mundial, como la ocurrida en 2009, debido a especulaciones de tipo financiero.

Una muestra de la relevancia de la inversión pública en el Ecuador se constata en el incremento anual de la relación inversión pública PIB. Al considerar la inversión pública del gobierno central, de las empresas públicas no financieras y de los gobiernos seccionales, se evidencia una participación record igual al 13% del PIB en 2008 y del 14% en 2011, mientras que para el 2012 se mantiene la misma expectativa.

En este artículo se presenta un análisis de la inversión pública como instrumento de la transformación del Estado ecuatoriano y de sus perspectivas a futuro, para lo cual se encuentra dividido en cuatro secciones. En la primera, se hace referencia a las nuevas disposiciones constitucionales y orgánicas que norman la transformación de la inversión pública a nivel central y descentralizado. En la segunda, se realiza un recorrido de la evolución de la inversión pública en los últimos años, considerando al gobierno central, a las empresas públicas no financieras y a los gobiernos seccionales. En la tercera sección, se exponen los principales logros de la inversión pública en los últimos años. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

## **1. Disposiciones constitucionales y orgánicas que norman la transformación de la inversión pública a nivel central y descentralizado**

A continuación se examinan las principales disposiciones que han permitido la transformación de la inversión pública.

De lado de la Constitución se destaca el establecimiento de disposiciones específicas para expandir los efectos de la inversión pública, sujetándola al Plan Nacional de Desarrollo y dirigiéndola al cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. Por su parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP), dictamina la articulación de la planificación con las finanzas públicas. La entrada en vigencia del COPYFP permitió la derogación de varias leyes que anteriormente normaban las finanzas públicas de forma desordenada y contradictoria, lo cual significó trabas para la ejecución de los presupuestos. Las leyes que derogó el Código fueron: Ley Orgánica de Administración Financiera y Control; Ley Orgánica de Responsabilidad; Estabilización y Transparencia Fiscal; Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento; Ley de Presupuestos del Sector Público; el capítulo I de la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público.

El nuevo marco regulatorio ha permitido una ejecución más ágil de la inversión. Sin embargo, no es la única ventaja. Entre los principales efectos debemos señalar que, en general, las finanzas públicas, y

particularmente la inversión pública, quedan subordinadas a la planificación. Otras características son la incorporación de la perspectiva de planificación plurianual y la flexibilidad para evitar la generación de recursos ociosos, pues permite modificaciones internas entre las asignaciones a proyectos de una misma entidad, promoviendo la continuidad de la ejecución de la inversión pública. Asimismo, el COPYFP generó la regulación para la inversión no sólo de las entidades que forman parte del presupuesto general del Estado, sino también de empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas, gobiernos autónomos descentralizados, seguridad social y banca pública.

Finalmente, se debe destacar que el COPYFP posibilita la coordinación de la inversión pública con la privada y fomenta la producción nacional, ya que privilegia la adquisición de bienes y servicios nacionales para la ejecución de programas y proyectos.

Por otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD establece disposiciones y mecanismos de asignación equitativa de recursos para los gobiernos autónomos descentralizados, de tal forma que se garantice el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos. Para alcanzar estos objetivos, el cálculo de las asignaciones para los gobiernos seccionales considera: el tamaño y densidad de la población, el índice de necesidades básicas insatisfechas, los logros en el mejoramiento de los niveles de vida, la capacidad fiscal, el esfuerzo administrativo, y el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de cada gobierno autónomo descentralizado.

## **2. Evolución de la inversión pública**

El cambio que ha existido en materia de inversión pública en el Ecuador es evidente al estudiar su evolución.

En la década de los 90, la inversión pública en la región latinoamericana estuvo restringida como resultado de la aplicación de medidas de contracción al gasto público, auspiciadas por organismos internacionales con injerencia en la política económica de varios países, entre ellos, Ecuador. Las recetas aplicadas demostraron ser inefaces, puesto que, en lugar de mejorar las condiciones socio-económicas de la región, entorpecieron el proceso de desarrollo.

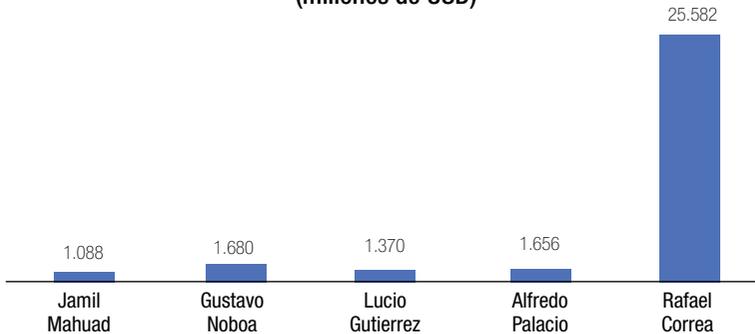
A principios de la década pasada, la inversión pública de Ecuador alcanzaba el 5% del PIB. Las razones para explicar este débil desempeño son diversas; una de ellas se puede atribuir a la profunda crisis económica que vivió el país en 1999. A ello hay que sumar los bajos ingresos generados por la explotación de petróleo, la escasa recaudación tributaria y la fuerte inestabilidad política sufrida por el país durante el período 2000-2006, lo cual impactó directamente en los sectores económico, social y productivo, postergando la consolidación de una estrategia sostenible de desarrollo.

En ese período se mantuvo una serie de medidas para el cumplimiento de metas macrofiscales, como elementos de la política económica ecuatoriana, tales como: fideicomisos para el servicio de deuda, cartas de intención, pre asignaciones, limitaciones legales al crecimiento de la inversión y condicionamientos que restringieron la posibilidad de incrementar los niveles de inversión pública. En pocas palabras, los recursos públicos se manejaron de forma discrecional, sin contemplar una estrategia de planificación de mediano y largo plazo, ni objetivos de desarrollo específicos.

La desinversión estatal fue maquillada con un discurso descentralizador *a la carta*, que transfería competencias a los gobiernos locales; en algunos casos, sin los recursos necesarios para ejercerlas, y en otros, solamente se asumían las competencias que generaban rentabilidad, lo cual profundizó el debilitamiento del Estado central.

La débil inversión, antes de 2007, y su recuperación a partir de ese año, luego de las reformas jurídicas citadas en la sección anterior de este artículo, se presentan en el gráfico 1. A nivel central se puede observar que en el gobierno de Rafael Correa se ha destinado cuatro veces más recursos para la ejecución de programas y proyectos de inversión pública que lo invertido por los cuatro anteriores gobiernos juntos.

**Gráfico 1. Inversión pública nivel central por período de gobierno (millones de USD)**



Fuente: Ministerio de Finanzas y entidades del SPNF

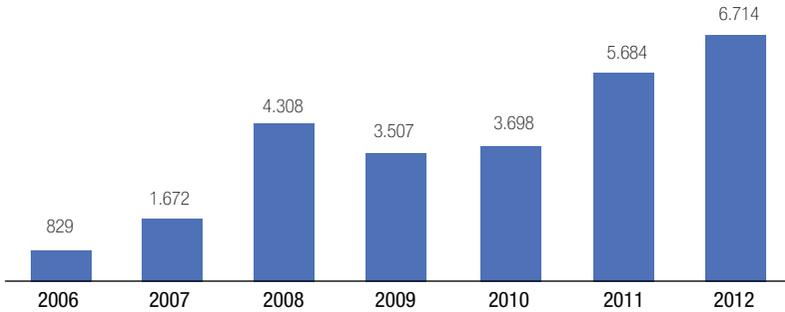
\* Datos efectivos a septiembre 2012 y proyectados de diciembre 2012.

Nota: Inversión Pública se considera la FBKF devengada del Gobierno Central

Elaboración: Senplades

Anualmente el gobierno de la Revolución Ciudadana ha incrementado los niveles de inversión, tal como lo muestra el gráfico 2, alcanzando en 2011 cinco mil seis cientos millones. Para el 2012 se tiene proyectado llegar a los seis mil setecientos millones de dólares.

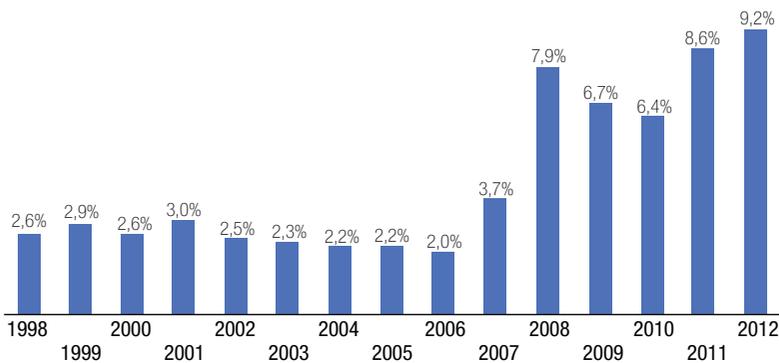
**Gráfico 2. Inversión pública Gobierno central 2006-2012 (millones de USD)**



Fuente: Ministerio de Finanzas y entidades del SPNF  
 \* Datos efectivos a septiembre 2012 y proyectados de diciembre 2012.  
 Nota: Inversión Pública se considera la FBKF devengada del Gobierno Central  
 Elaboración: Senplades

En este contexto, cabe analizar la participación de la inversión pública del Gobierno central en la economía nacional, específicamente como porcentaje del PIB. Este análisis da muestra de la relevancia de la inversión como política de Estado. El indicador inversión pública Gobierno central/PIB se ha incrementado año a año; tal es así que mientras en el 2000 fue del 2.6%, en 2008 se incrementó al 8%, alcanzando records históricos en 2011 del 8.6% y en 2012 del 9%. Esto evidencia nuevamente que la inversión pública pasó de tener efectos marginales antes de 2007 a implicaciones desencadenantes en la actualidad.

**Gráfico 3. Inversión Gobierno central / PIB**



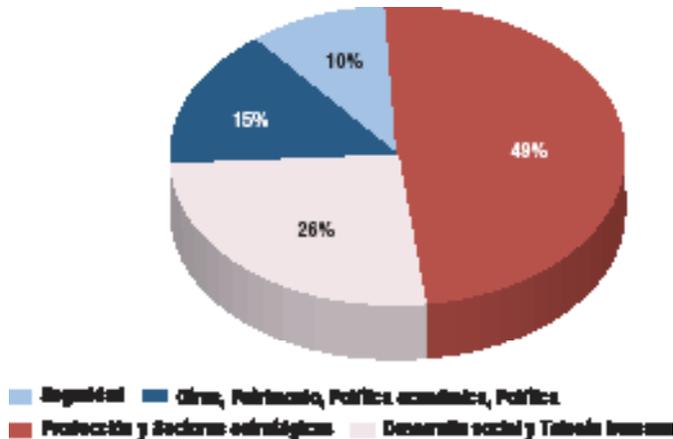
Nota: Inversión Pública se considera la FBKF devengada del Gobierno Central  
 Fuente: Ministerio de Finanzas y entidades del SPNF / BCE  
 \* Datos efectivos a septiembre 2012 y proyectados a diciembre 2012.  
 Elaboración: Senplades

A nivel sectorial en el año 2012, el plan de inversión del gobierno central se asignó según la siguiente distribución: el 49% se destinó a proyectos pertenecientes a los consejos de la producción y de los sectores estratégicos.

Para el fomento de la competitividad del sector productivo se han desarrollado proyectos de infraestructura en vialidad, puertos marítimos, aeropuertos y de conservación de cuencas hidrográficas.

En los sectores estratégicos se destacan proyectos como la construcción de las hidroeléctricas Coca Codo Sinclair, Sopladora y Toachi-Pilatón; la electrificación rural y urbano-marginal, las refinerías del Pacífico y Esmeraldas, multipropósito BABA; la generación eléctrica con gas natural. Todas ellas orientadas, en su mayoría, al cambio de matriz energética para terminar con la dependencia extranjera, en cuanto a la importación de energía eléctrica y a la generación térmica.

Gráfico 4. Distribución plan anual de inversión 2012



Fuente: e-Sigef al 26-11-2012

Incluye: Tesoro nacional, Anticipos ejercicios anteriores, Depósitos en Litigio Se excluye: sin proyectos Selección en base a Grupo Gobierno Central y Universidades y Escuelas politécnicas.

Elaboración: Senplades

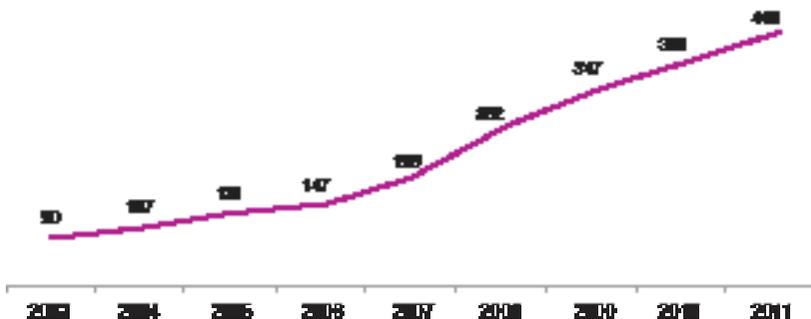
En segundo lugar, se encuentran con el 26% de las asignaciones de inversión, los consejos de desarrollo social y talento humano. En talento humano se destaca la creación de nuevas universidades públicas, entre las que se encuentran la Universidad de las Artes, la Universidad Nacional de Educación, IKIAM (Universidad Regional Amazónica) y el proyecto emblemático Yachay. Este último, el más ambicioso de los últimos 100 años y pretende ser el principal conglomerado tecnológico y centro de investigaciones aplicadas de América Latina, que previó una inversión de 300 y 500 millones de dólares del Presupuesto General del Estado para los años 2012 y 2013, respectivamente.

En el consejo de desarrollo social, existen intervenciones de suma importancia para el país, como el programa de desarrollo infantil, el fortalecimiento de la capacidad docente y recurso humano, la construcción de unidades educativas del milenio, el programa y las campañas de vacunación y nutrición. Todos ellos tienen como objetivo contribuir al mejoramiento de los niveles de desarrollo integral de las niñas y niños que viven en el país, dentro de familias en condiciones de pobreza y extrema pobreza. En este mismo consejo también se encuentra la construcción de hospitales, viviendas, la dotación de servicios básicos como alcantarillado, saneamiento y desarrollo urbano.

Estos proyectos han permitido que la inversión social por persona (en salud, educación, cultura, seguridad y medio ambiente) evolucione satisfactoriamente hasta el punto de triplicarse en el año 2011 en comparación con el año 2006, como lo muestra el gráfico 5.

El 15% se reparte entre los consejos de política económica, política y de patrimonio, en el cual no se puede dejar de destacar la iniciativa Yasuní ITT, el proyecto Guayaquil ecológico y la rehabilitación del sistema ferroviario ecuatoriano. Finalmente el 10% de destinó al consejo de seguridad.

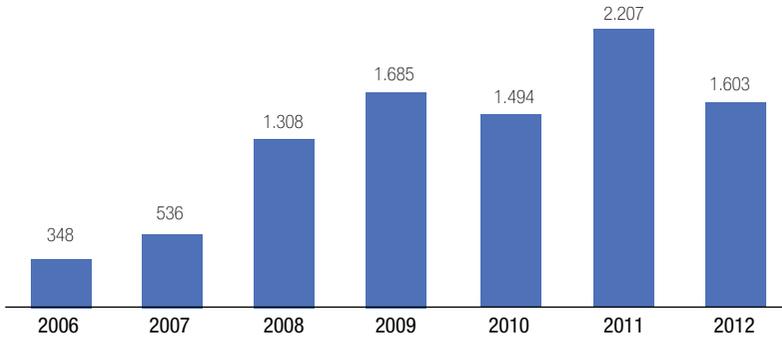
Gráfico 5. Inversión social per cápita (USD)



Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS). Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE)  
Elaboración: Senplades

Otro aspecto a destacar va junto a la inversión realizada por las empresas públicas no financieras, en la cual se observan cambios radicales desde el 2007, con importantes recursos que han permitido revitalizar, repotenciar y mejorar la eficiencia de las empresas del Estado.

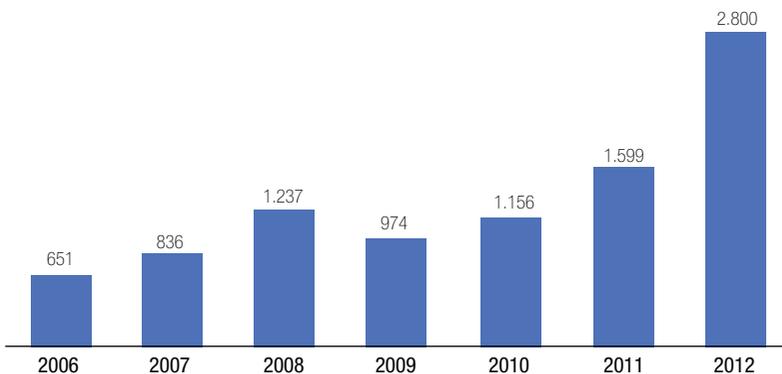
**Gráfico 6. Inversión empresas públicas no financieras  
(millones de USD)**



Fuente: Ministerio de Finanzas y entidades del SPNF  
\* Datos efectivos a septiembre 2012 y proyectados a diciembre 2012.  
Elaboración: Senplades

Finalizando con esta sección, se destaca el crecimiento en la inversión de los gobiernos autónomos descentralizados, lo cual muestra el avance que tiene el país en el proceso de descentralización y la importancia y el cumplimiento con las disposiciones de orden jurídico para la autonomía de las finanzas públicas.

**Gráfico 7: Inversión gobiernos autónomos descentralizados  
(millones de USD)**



Fuente: Ministerio de Finanzas y entidades del SPNF  
\* Datos efectivos a septiembre 2012 y proyectados a diciembre 2012.  
Elaboración: Senplades

### 3. Principales logros de la inversión pública

La gran cantidad de recursos que se han destinado para la ejecución de programas y proyectos de inversión pública, en los últimos años, tiene ya resultados positivos. En esta sección se analiza la evolución de los principales indicadores cuya mejoría ha sido posible gracias a los recursos consignados a cada sector, siendo los detallados a continuación una pequeña muestra de los cambios sustanciales logrados mediante la inversión pública.

De lado de los sectores estratégicos, específicamente en lo relativo a la diversificación de la matriz energética, la capacidad instalada en el sistema nacional interconectado se incrementó de 3.342 MW en 2006 a 4.840 en el año 2011. Por otro lado -en cuanto al cierre de las brechas tecnológicas, promoviendo el acceso a nuevas tecnologías de la información y comunicación-, el acceso a internet pasó del 7% en 2008 al 16.9% en 2011.

En el sector social se destacan algunos avances. El porcentaje de hogares con acceso exclusivo a agua potable por red pública pasó de 69% en 2006, a 76% en junio de 2012. El porcentaje de viviendas con acceso a servicios de saneamiento pasó de 58% en 2006 a 68% en junio de 2012. Asimismo, el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas disminuyó del 45% en 2006, al 35% en junio de 2012, mientras que el porcentaje de hogares que viven en hacinamiento cayó del 19% al 11.4% en junio de 2012.

En este mismo sector, las inversiones en educación han contribuido a elevar la tasa neta de matriculación en educación básica, que en 2006 fue de 91.4% al 95.4% en 2011, a través de alrededor de 14 mil establecimientos educativos fiscales.

Los avances experimentados en el país en materia de inversión pública también son visibles en educación superior, cuyo fortalecimiento ha sido una de las prioridades del Gobierno de la Revolución Ciudadana. A comienzos del año 2000, Ecuador era el país latinoamericano con la menor inversión en educación superior, situación que ha cambiado radicalmente en los últimos años. La meta propuesta para el 2013, por parte del Consejo de Nacional de Planificación, es alcanzar una inversión equivalente al 1% del Producto Interno Bruto para ciencia y tecnología, considerando que antes sólo se destinaba el 0.22%.

Estos cambios obedecen a que una adecuada educación constituye una herramienta para el logro de igualdad de oportunidades hacia un desarrollo humano y productivo sostenible. Alcanzar el Buen Vivir requiere de un país que se desarrolle en varias esferas, entre ellas el talento humano y el desarrollo de la ciencia y la tecnología, para las cuales la educación superior es fundamental.

No todos los beneficios que trae el fortalecimiento de la educación superior son cuantificables monetariamente. Sin embargo, esos

beneficios tienen un carácter colectivo, pues una población educada y con mayores conocimientos puede mejorar sus opciones de empleo, generar plazas de trabajo e incrementar sus expectativas salariales.

Las políticas de inversión en educación superior ya reflejan varios logros. Entre el año 2006 y 2011, se duplicó la matrícula en educación superior de indígenas y afro ecuatorianos, lo cual significa que existen mayores oportunidades para los diferentes pueblos y nacionalidades del Ecuador. Esto se puede entender como uno de los beneficios que trajo consigo la gratuidad de la educación superior, ya que con la Constitución se entiende a la educación superior hasta el tercer nivel como un derecho y un bien público social.

Por otro lado, existe la necesidad de fomentar la educación superior, profesional y técnica, de pregrado y de postgrado, con miras a contar con profesionales capacitados para realizar cambios estructurales como es el de la matriz productiva, en respuesta a que el Ecuador se ha caracterizado por ser un país dependiente de sus recursos naturales con una mínima inversión histórica en innovación. El mundo demanda de economías que se sustenten en ventajas comparativas, que no se enfraquen en la producción de materias primas, sino que se agregue ventajas relacionadas al conocimiento. Es por ello que, en los últimos cinco años, el número de becas de cuarto nivel otorgadas por el gobierno nacional, a través de la SENESCYT, es 17 veces más que las otorgadas por los últimos 7 gobiernos juntos.

En otro aspecto, el de la producción a nivel nacional, es notoria la transformación que ha tenido el país en materia de vialidad, en el que se incluyen carreteras, puentes, puertos y aeropuertos, como también diversos proyectos que buscan fomentar la producción nacional.

En el sector seguridad, a través del fortalecimiento a la policía nacional y de la entrada en funcionamiento del Sistema Integrado de Seguridad Ecu 911, se espera reducir drásticamente los niveles de delincuencia. En este mismo sector cabe mencionar el incremento de la capacidad instalada del sistema de rehabilitación social que pasó de 7.477 personas en 2007 a 10.458 en 2011.

Para finalizar, es necesario mencionar que, a más de los efectos positivos a nivel sectorial que conlleva la ejecución y operación de la inversión pública, está también tiene incidencia en variables macro, como son el empleo y la erradicación de la pobreza. En el primer caso cabe citar que en el Ecuador la tasa de desempleo se redujo del 5% en 2007, al 4.2% en 2011, mientras que el subempleo cayó del 59.8% al 54.7%. En el caso de la pobreza por NBI a nivel de hogares, ésta se redujo del 70.6% en 2001, al 56% en 2010.

#### **4. Conclusiones**

En este artículo se ha analizado brevemente el desempeño de la inversión pública, como instrumento de la transformación del Estado ecuatoriano en los últimos años. Para cumplir con este objetivo se

examinó el marco jurídico, la evolución y los principales logros de la inversión pública.

En síntesis se puede mencionar que las reformas, tanto constitucionales como a nivel orgánico, así como la recuperación del rol planificador del Estado, han resultado los ejes centrales y fundamentales para mejorar el desempeño de la inversión pública.

En cuanto a la ejecución de la inversión pública se puede notar que, en efecto, se ha incrementado sostenidamente. La inversión del Estado central -empresas públicas y gobiernos autónomos descentralizados-, ha alcanzado cifras record en los años 2008 y 2011, cuando se ubicó en el 13% y 14% del PIB, respectivamente.

Por otro lado, en lo relacionado con los logros de la inversión pública, éstos pueden ser determinados en algunos casos en el avance en varios indicadores. Sin embargo, hay que considerar también la influencia de la inversión pública en aspectos estructurales, como son la erradicación de la pobreza y la generación de empleo.

Para finalizar estas conclusiones es importante señalar que, respetando los principios de la planificación nacional, en los próximos años la inversión pública continuará siendo un instrumento para el logro de los objetivos de desarrollo, mediante el inicio de la operación de varios proyectos emblemáticos, que por su dimensión todavía se encuentran en etapa de ejecución. Uno de los retos a futuro será incrementar la participación de la inversión extranjera y doméstica en la economía del país, orientándola hacia un rol de complementariedad con la inversión pública.

## **Bibliografía**

- Banco Central del Ecuador (2012) Información estadística mensual, octubre.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- Constitución Política de la República del Ecuador
- Sistema Nacional de Información

# 4.

## El nuevo rol de las empresas públicas

Sergio Ruiz<sup>124</sup>

### Antecedentes

Revisando la historia reciente de la gestión pública nacional, observamos que de alguna manera más o menos coincidente, los diferentes gobiernos resolvieron involucrar al Estado en ciertas áreas económicas y comerciales que tradicionalmente estuvieron reservadas a la iniciativa privada, a través de emprendimientos públicos.

La memoria nos trae a la mente recuerdos de esos emprendimientos y esfuerzos industriales que tuvo el país, generalmente algunos de los casos más emblemáticos, como lo fueron la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), creada en 1972, posteriormente transformada en la Empresa Estatal Petroecuador en 1989; del Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL), creado en 1961; o, el Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones (IETEL), creado en 1972, entre otros.

Si bien el colectivo generacional que prestó servicios en esas entidades suele recordar a esas instituciones como referente de la gestión pública, de la preocupación por la inversión eficiente de los recursos, de la permanente capacitación de su talento humano -por el desarrollo de hitos de la infraestructura nacional como lo fueron el Proyecto Hidroeléctrico Paute, la Refinería de Esmeraldas o el acceso a las telecomunicaciones, respectivamente-, podemos identificar que detrás de esa cáscara se encontraba una lógica institucional improvisada, que respondía a una dinámica desconocida para el país a esa fecha. Igual sucedió con la confusión de roles y responsabilidades en esa gestión pública (las empresas estatales emitían políticas, regulaban y controlaban) que no se adaptó a las necesidades crecientes. Con el tiempo, todo ello fue debilitando la institucionalidad de esos referentes.

La rigidez de la estructura empresarial, su conceptualización desajustada con la dinámica que la actividad empresarial exige, se verificaba desde la forma de su constitución, en todos los casos, por

---

<sup>124</sup> Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Internacional SEK de Quito. Estudios de especialización en derecho de los negocios por la Universidad Francisco de Vitoria de Madrid, España. En la actualidad, colabora con el Vicepresidente Jorge Glas Espinel, en la implementación de los procesos de transformación de cambio de la matriz productiva y de coordinación intersectorial con los sectores estratégicos.

tratarse de figuras no reguladas. Las entonces llamadas empresas estatales se creaban mediante ley, proceso que por la naturaleza del instrumento, lo alejaba de los atributos técnicos, comerciales y de gestión que debían tener, y devenían en instrumentos con un elevado componente político, sin planificación y carentes de sintonía con la planificación nacional.

Al ser estas entidades creadas por actos normativos legislativos, se vieron alejadas de la estructura orgánica del Estado, provocando el aislamiento de esas empresas en relación con los objetivos nacionales, permitiendo la creación de islas institucionales con fines particulares y desperdiciando la potencialidad de instituciones como las empresas estatales para coadyuvar con los intereses nacionales.

Como lo indicábamos antes, las empresas públicas o estatales siempre fueron importantes para casi todos los gobiernos, pero por supuesto, desde diferentes perspectivas y para diferentes fines: unos, para privatizarlas, otros, para corporativizarlas o encontrar en ellas paliativos a la presiones políticas, entregándolas como cuotas de poder; y, finalmente, otros fortaleciéndolas, reconociendo su rol en la sociedad y su potencialidad en la gestión pública.

## **1. Gestión empresarial estatal en el entorno previo a la Ley Orgánica de Empresas Públicas**

Hasta finales del año 2008 la gestión de los emprendimientos públicos se desarrolló fundamentalmente a través de tres formas jurídicas, como lo indicamos antes: las empresas estatales, las entidades de derecho privado (sociedades anónimas, fundaciones y corporaciones) con participación mayoritaria de propiedad del Estado (gobierno central o gobiernos autónomos descentralizados), y las empresas de economía mixta.

Las empresas estatales se creaban, generalmente, a través de leyes específicas que determinaban el objeto de cada empresa, su régimen administrativo, sus mecanismos de contratación, el régimen de control aplicable y el sistema de gestión del talento humano, entre otros aspectos. Considerando que cada empresa era una ley, esto provocó que cada una de esas entidades sea una isla independiente respecto de la institucionalidad nacional (por sí ya debilitada y fraccionada) y que entidades con un giro comercial de cientos de millones de dólares no respondieran siempre a las políticas públicas nacionales, sino que respondan a intereses u objetivos aislados independientemente de que éstos pudieran estar alejados o ser contrarios a los intereses generales de desarrollo, generalmente bajo el amparo de la autonomía consagrada en esas mismas normas de creación de las empresas estatales.

Posteriormente, ya dentro de la época privatizadora neoliberal, a mediados de los años noventa; y, a través de la implementación de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada, de las conocidas

*Leyes Trole*, de la Ley de Creación del Fondo de Solidaridad, entre otras, mientras se incubaba la iniciativa tendiente a la privatización de la mayoría del patrimonio de varias de las empresas estatales a través de la venta de esas empresas, se engendró una nueva modalidad de desarrollo de los emprendimientos públicos, esta vez vinculada con las normas aplicables al sector privado exclusivamente, a través de la constitución de sociedades anónimas o corporaciones o fundaciones, en las que el Estado, a través de sus diferentes niveles de gobierno, tenía una participación mayoritaria.

Fue en esta época en la que las empresas estatales de electricidad, telecomunicaciones se convirtieron en sociedades anónimas y se fraccionaron, fue aquí cuando los municipios del país constituyeron fundaciones o corporaciones, que por definición, carecen de fines de lucro, para desarrollar emprendimientos; es aquí cuando ocurrió el desmoronamiento de empresas estatales como Correos del Ecuador.

La descoordinación y pérdida de la lógica institucional se reforzó con la transferencia de las empresas eléctricas (escindidas del INECEL) y de telecomunicaciones (escindidas de Emetel) al Fondo de Solidaridad, entidad que llegó a tener rango constitucional; y, que en un principio de forma transitoria, hasta la venta de las empresas a la iniciativa privada, debía invertir los excedentes arrojados por esas empresas en proyectos de desarrollo social, pero con una limitación legal para esa misma entidad de invertir recursos para mejorar esos rendimientos institucionales.

El caos institucional que reflejaron las entidades de derecho privado con participación accionaria mayoritaria del Estado constituyó indudablemente un elemento que provocó la crisis del modelo, el fracaso de la estructura de gestión y la identificación de la inminencia de resolver las distorsiones provocadas por la aplicación de parches que trataban de resolver problemas operativos de fondo, pero que en realidad sirvieron para esconderlos y profundizar la crisis institucional, pero también para evitar la privatización de las empresas.

Por ejemplo, en un momento dado, empresas como las eléctricas y telefónicas llegaron a estar sometidas a ocho entidades de control, sin que eso signifique necesariamente que haya mejorado los esquemas de gestión. Así por ejemplo tuvimos a los siguientes controladores:

1. Directorios (control operativos y de gestión)
2. Juntas de Accionistas (control de gestión)
3. Fondo de Solidaridad (accionista mayoritario)
4. Congreso Nacional (control político)
5. Contraloría General del Estado (control de gestión)
6. Procuraduría General del Estado (contratación pública, juicios)
7. SENRES (remuneraciones, talento humano)
8. Ministerio del Trabajo (talento humano)

En este punto, se evidencia que a pesar de existir sendos controles, faltaba el punto esencial de articulación y de control institucional, que era la rectoría y definición del rol de las empresas del Estado en el modelo de desarrollo nacional.

Adicionalmente a las empresas estatales y a las entidades de derecho privado con participación estatal mayoritaria, existieron y existen empresas de economía mixta, reguladas por las disposiciones de la Ley de Compañías. Estos mecanismos asociativos buscaron fomentar la confluencia de intereses e inversiones públicas y privadas, pero fueron pocas las iniciativas que prosperaron o que tuvieron influencia en los mercados o en la economía nacional, alguno de los ejemplos que siguen vigentes es el caso de la empresa Austrogas, encargada del envasado y distribución de gas para consumo doméstico en la zona sur del Ecuador, con énfasis fundamentalmente regional.

Probablemente a partir de la década de los noventa hasta el año 2007, haya sido el periodo en el que mayor complejidad en la gestión de los emprendimientos públicos enfrentaron los gobiernos, por causas como las que se indican a continuación:

Causas legales o normativas	Causas Políticas	Causas Institucionales
Coexistencia de tres tipos de organizaciones con leyes aplicables diferentes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas estatales</li> <li>• Sociedades anónimas</li> <li>• Fundaciones</li> <li>• Corporaciones</li> <li>• Empresas mixtas</li> </ul>	Las empresas pudieron considerarse como herramientas políticas de gestión para el establecimiento de cuotas de poder no alineadas con los objetivos nacionales.	Carencia de coordinación interinstitucional entre ministerios y empresas, autonomía se entendió como independencia.
Promulgación y aplicación de leyes del régimen privado y público de forma simultánea.	Corporativización de las empresas sostenía el régimen de híbridos institucionales, complicando su gobernabilidad.	Inexistencia de principios institucionales de rectoría, regulación y control.
Superposición de competencias de entidades de control, restando ejecutividad a las empresas, afectando efectividad de controles.	Alta rotación de Presidentes Ejecutivos y/o Gerentes Generales de las empresas.	Empresas se constituyeron en herramientas para fugar de normas transversales, y crearon un régimen propio para cada empresa.
Imposibilidad de inversión pública en las sociedades anónimas en las que el Estado era accionista único o mayoritario (empresas del Fondo de Solidaridad)		

A partir del año 2007, desde el mismo Fondo de Solidaridad, entidad emblemática del fracaso del período neoliberal que pretendió privatizar las empresas del Estado se formuló el diagnóstico que permitiera recuperar el rol de las empresas públicas para el desarrollo nacional, para los mercados competitivos; y, fundamentalmente en la prestación de servicios públicos para los ciudadanos.

Es entonces, en ese momento, cuando se identificó que las empresas públicas no estaban cumpliendo su rol de generación de riqueza, prestación de mejores servicios, atención de calidad a los ciudadanos, entre otras, debido a la nula articulación con los intereses nacionales. Adicionalmente, el marco normativo provocaba que éstas entidades estuvieran en el peor de los dos mundos, acogiendo todo lo malo de las regulaciones privadas y públicas.

## **2. Las nuevas empresas públicas**

La determinación de un nuevo rol para las empresas públicas constituyó una política pública determinada desde el primer año de gestión del Gobierno Nacional, dirigido por el Presidente Rafael Correa Delgado.

Esta política pública provocó que distintas entidades públicas participaran en conjunto en la recuperación de la institucionalidad pública, para definir con claridad el esquema organizacional del Estado, las competencias, funciones; en general, reordenar al Estado para establecer mecanismos coherentes y articulados de gestión pública, alineados con los objetivos nacionales.

Partiendo del liderazgo de las autoridades responsables de la implementación de este cambio para el alineamiento de las empresas del Estado con las entidades rectoras, se estableció las necesidades ecuatorianas frente a la gestión de esas entidades; y, para esto se arrancó con la implementación de los roles de cada entidad pública dentro del contexto institucional, definiendo y delimitando los roles y responsabilidades, implementando además un esquema de gestión pública que rinda cuentas no solo de los resultados financieros del giro del negocio, sino del cumplimiento de la planificación nacional, así se identificó un modelo que integrara estas funciones de planificación, rectoría y políticas, regulación y control y prestación de servicios de la siguiente manera:

**Gráfico 1. Reforma institucional: Ejes y competencias.**

La implementación de esta estructura permitió que, durante los primeros años del primer período presidencial del Gobierno del Economista Rafael Correa, se logaran mejoras institucionales que se reflejaron en la optimización de los resultados económicos de las empresas, en la mejora de los servicios, pero fundamentalmente en el alineamiento de los objetivos de las empresas a los objetivos nacionales.

Con la llegada de la Asamblea Constituyente de Montecristi se plantearon dos nuevos retos fundamentales: primero eliminar el Fondo de Solidaridad, como representante máximo del fracaso del modelo privatizador que desmembró a empresas estatales emblemáticas y fortalecer el esquema en el que cada ministerio sectorial, por su especialidad, fuera el rector de las empresas públicas de su competencia. Y luego, instituir el concepto de empresa pública a nivel constitucional, determinando la importancia de su rol en el ejercicio de los emprendimientos públicos, particularmente en ciertos sectores, como los estratégicos.

Dichos objetivos se lograron, particularmente, a través de lo establecido en la Disposición Transitoria Trigésima de la Constitución de la República, que ordenó la eliminación del Fondo de Solidaridad; y, con la incorporación del artículo 315 de la misma Norma Suprema, estableciendo con rango constitucional a las empresas públicas y su rol en el desarrollo nacional.

De forma complementaria a las disposiciones constitucionales, se implementaron acciones adicionales, como la promulgación del Mandato Constituyente No. 15, hito esencial en la reestructura de las empresas públicas, que permitió la fusión de las empresas de telecomunicaciones Andinatel S.A. y Pacifictel S.A. en la Corporación Nacional de Telecomunicaciones; y, de varias empresas eléctricas de distribución con resultados financieros deficientes en la Corporación Nacional de Electricidad –CNEL- y de las empresas de generación y transmisión en la Corporación Eléctrica del Ecuador –CELEC-.

Considerando las experiencias anteriores -en el sentido de que las empresas estatales eran leyes independientes que no uniformizaban los criterios de gestión, que las sociedades anónimas se convirtieron en herramientas de fuga para la aplicación de las normas de derecho público, que posteriormente se vieron obligadas a aplicar regulaciones del sector privado y del sector público, que volvieron inmanejable su gestión, sobre la base de la solidez constitucional que se confirió a las empresas públicas-, se trabajó en el desarrollo de un cuerpo normativo único y específico, aplicable a las empresas públicas de los diferentes niveles de gobierno, la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

La expedición de la Ley Orgánica de Empresas Públicas tuvo como objetivo constituirse en la única norma aplicable para la regulación de la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas, exceptuando a las empresas del sector financiero o bancario, que por la naturaleza del servicio están sujetas a normas distintas. Bajo una sola norma se establecieron los mecanismos de control económico, administrativo, financiero y de gestión aplicables, constituyendo un marco igual de claro que el existente para las empresas privadas (Ley de Compañías), pero esta vez para la regulación de los emprendimientos públicos.

Por primera vez -a diferencia de muchos cuerpos normativos del ordenamiento jurídico ecuatoriano- y con el objetivo de alinear a las empresas públicas con la planificación y objetivos nacionales, la Ley Orgánica de Empresas Públicas incluyó varios objetivos y principios, algunos operativos (constitución de las empresas públicas), y otros sustanciales, regulando el concepto de autonomía -antes entendido como anarquía-, fomentando el desarrollo armónico a través de la inclusión de las empresas públicas para diferentes niveles de gobierno, y mediante principios como la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes, la utilización racional de los recursos naturales, la reactivación y desarrollo del aparato productivo, y la prestación eficiente de servicios públicos con equidad social.

La Ley Orgánica de Empresas Públicas ha sido un elemento normativo innovador para la gestión pública, no sólo en la operación comercial, sino en la inclusión de concepto esenciales en el esquema de Buen Vivir desarrollado por la Constitución de la República; por ejemplo, a través de la inclusión de conceptos como el de rentabilidad social, cambiando el paradigma mercantilista y materialista de los emprendimientos públicos, por un concepto más amplio, de bienestar y de redistribución de riqueza.

La expedición de la Ley Orgánica de Empresas Públicas ha tenido un efecto organizativo esencial, ha entregado herramientas claras para la gestión pública, así podemos observar el siguiente esquema comparativo, ejemplificativo y referencial:

Antes de la promulgación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas	Después de la promulgación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas
Dispersión institucional: Cada empresa estatal creada por ley; y cada sociedad anónima creada por un estatuto diferente.	Estandarización institucional: Todas las empresas públicas se rigen por una misma ley, incluidas las empresas mixtas que aplican la Ley de Compañías sólo para los fines societarios.
Ausencia de rectoría: cada empresa estaba aislada de las políticas y objetivos nacionales. No existían vínculos políticos y administrativos de adscripción o rendición de cuentas.	Integración en nueva estructura del Estado: cada empresa pública de la función ejecutiva tiene un Directorio presidido por el Ministro Rector del área. Además, cuenta con la integración en el sistema de planificación con la presencia de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, y con una línea de reporte directa al Presidente de la República, a través de la designación de un delegado.
Impedimentos de respaldo de Gobierno para inversión o garantía de inversiones y operaciones: las sociedades anónimas era consideradas como ajenas a la gestión pública, por lo cual no podían acceder a inversiones estatales o recibir garantías soberanas para el desarrollo de proyectos.	Soporte del Gobierno para el desarrollo de proyectos: al ser entidades públicas, el Gobierno puede inyectar recursos directamente u otorgar garantías soberanas en los casos en los que existe capacidad de repago.
Debilitamiento institucional del Estado: las sociedades anónimas eran consideradas como privadas. No podían ejercer directamente prerrogativas que corresponden al Estado de forma directa.	Fortalecimiento institucional del Estado: empresas públicas son las responsables y principales en cargadas de la gestión empresarial de sectores reservados al Estado. Sólo por excepción se pueden delegar a terceros.

El efecto de la norma en el nuevo rol de las empresas públicas ha sido esencial y en la actualidad se refleja en hechos concretos. Se pueden mencionar ejemplos como la presencia de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones en el sector de la telefonía móvil, donde ha podido generar efectos favorables para los consumidores en el mercado, la ejecución de una decena de proyectos eléctricos que permitirán que el Ecuador pase de ser un país deficitario de energía -que sufría apagones- a un país exportador de energía; la optimización de los resultados financieros de las empresas que separadas como sociedades anónimas, hoy fusionadas en una empresa pública arrojan utilidades mayores.

Estos beneficios y herramientas que se han puesto a disposición de las empresas públicas para que consoliden su nuevo rol se ha replicado a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados. Es así que varios municipios y consejos provinciales han adoptado este modelo para desarrollar sus proyectos emblemáticos (metro de Quito), para rescatar empresas que estaban en crisis organizacional (Empresa Municipal de Aseo), o para asumir competencias (Empresa de Tránsito de Guayaquil).

Finalmente, debemos mencionar que el nuevo rol de las empresas públicas se refleja también en su cambio de paradigma, priorizando la atención al ciudadano, la redistribución de la riqueza y la búsqueda no

sólo de rentabilidad financiera, sino de rentabilidad social, ampliando el ámbito de análisis, pasando de lo particular a lo nacional.

Empresas como Ecuador Estratégico -responsable de la ejecución de obras de redistribución de la riqueza petrolera, minera en las zonas de influencia de los proyectos estratégicos-, como la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, como la implementación de servicios de telecomunicaciones a nivel nacional, son pruebas tangibles de este concepto, haciendo real la política pública y los postulados del Plan Nacional para el Buen Vivir, llevando el desarrollo y las riquezas primero a los territorios más necesitados.

### **3. Conclusiones y retos del nuevo rol de las empresas públicas**

Como lo mencionamos previamente, dentro de los ejes de gestión del gobierno nacional, estuvo recuperar la institucionalidad del sector público, fortalecer aquellas entidades que por su naturaleza debían cumplir con funciones estratégicas para el desarrollo nacional, depurar la duplicación de funciones, pero fundamentalmente establecer parámetros de rectoría para que cada institución, sea empresa pública, ministerio o cualquier otra forma de administración pública estuviera articulada con los objetivos nacionales, terminando con agendas independientes o con bastiones de ciertos grupos cerrados que estuvieron acostumbrados a corporativizar cada órgano público existente y esto se ha logrado.

Las empresas públicas son más eficientes que antes, tienen en ejecución proyectos de relevancia estratégica fundamental para el país y han podido beneficiarse de herramientas que antes no existían.

Sin embargo, es necesario avanzar y consolidar un modelo de gestión que vaya incorporando variables que mejoren sus resultados día a día y esos son retos que deberán implementarse hacia el futuro.

Aplicar principios de gobierno corporativo, equivalentes a aquellos de corporaciones de clase mundial, sostener y defender la diferencia de la naturaleza de las empresas públicas frente a otras instituciones públicas, evitando que se limite la capacidad de gestión y la necesidad de respuesta de las empresas, proyectar internacionalmente a las empresas públicas, son aspectos que deben considerarse hacia el futuro.

Es fundamental evitar caer en los errores del pasado; recordar, por ejemplo, que establecer más controles (en cantidad no en calidad) no implica necesariamente una mejora en las prácticas de las empresas, sino por el contrario, más bien puede limitar la gestión.

Con el tiempo se ha logrado posicionar el principio de que las empresas públicas no son ni deben ser ministerios, secretarías o entidades públicas análogas a éstas. Se ha interiorizado el hecho de que se trata de entidades con una dinámica totalmente diferente a quienes tienen bajo su responsabilidad la planificación, la rectoría,

la regulación y el control, más aún cuando varias empresas públicas cumplen sus actividades en mercados competitivos. Es fundamental continuar defendiendo, desde todas las instancias públicas, estos principios. Esto fortalecerá la acción de las empresas públicas y permitirá cumplir con objetivos superiores de consolidación de un modelo innovador para el mundo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- Ley Orgánica de Empresas Públicas, Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009.
- Ley de Creación del Fondo de Solidaridad, Registro Oficial No. 661 de 24 de marzo de 1995.
- Ley de Régimen del Sector Eléctrico, Suplemento del Registro Oficial No. 43 de 10 de octubre de 1996.
- Ley Especial de Telecomunicaciones, Registro Oficial No. 996 de 10 de agosto de 1992.
- Reglamento a la Ley de Creación del Fondo de Solidaridad, Suplemento del Registro Oficial No. 864 de 17 de enero de 1996.

## 5. Planificación y gestión pública emancipadora o cómo hacer funcionar el Estado

Gemma Ubasart-González<sup>125</sup>

La producción académica y los debates políticos en los espacios transformadores, tradicionalmente, han posicionado como centrales, entre otras temáticas, las contiendas electorales y la movilización ciudadana, la construcción de ideología y hegemonía, la lucha por una geopolítica más justa o la transformación macro del Estado y la economía. Si bien, gracias a estas preocupaciones, se ha podido construir un marco de cambio en gran parte de la región latinoamericana -a partir del triunfo de Hugo Chávez en 1998-, intelectuales y cuadros políticos y sociales han dejado en un segundo término las cuestiones que tienen que ver con la administración y la gestión pública, así como también con la búsqueda de calidad de los servicios públicos y la planificación de las políticas públicas.

Max Weber apuntó que las fuentes de legitimidad del poder provienen de la tradición, la racionalidad y el carisma. En pleno siglo XXI -y vistas experiencias como los Estados del Bienestar que se construyen en la Europa democrática con posterioridad a la segunda guerra mundial- podemos añadir una nueva fuente: el rendimiento. La legitimidad también deriva de las propias actuaciones del poder. Si los y las ciudadanas perciben que el Estado actúa de manera eficiente, eficaz y democrática, su credibilidad aumenta. Si la materialización de los derechos enunciados se hace efectiva, el apoyo al proyecto gobernante será mayor.

Por todo esto pensamos que debe irrumpir con fuerza, y como forma de consolidación de los proyectos políticos transformadores, la preocupación por la planificación y la gestión pública desde una perspectiva emancipadora. No nos sirven las mismas fórmulas impulsadas desde ideologías y prácticas neoliberales, pero no por eso debemos renunciar a pensar y construir planificación y gestión pública, o a preocuparnos por la calidad de los servicios públicos. El presente texto pretende aportar algunas ideas con el objetivo de posicionar estas temáticas en la agenda académica y política, a la vez que empezar a desgranar propuestas de por dónde ya se está construyendo esta apuesta.

---

<sup>125</sup> Doctora en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente se desempeña como asesora en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).

## 1. Tipología de apuestas de planificación y gestión pública

Pensar la gestión pública desde una perspectiva emancipadora en pleno siglo XXI, en un país en un proceso de transformación radical, requiere de una revisión histórica a las distintas soluciones que se han dado -desde una perspectiva teórica y de aplicación práctica- en el campo de la ciencia de la administración, la administración pública, la gestión pública y las políticas públicas. Grosso modo, y advirtiendo que la mayor parte del debate académico y político en este campo se produce en los regímenes de bienestar avanzado en la segunda mitad del siglo XX, podemos diferenciar entre la forma adoptada por la administración pública tradicional (APT) de manera compleja -sobre todo a partir de la IIGM cuando irrumpen nuevas demandas y acciones estatales-, y la que resulta de los cambios que se produjeron en ésta, a partir de los años 70' con la introducción de perspectivas impulsadas por el neoliberalismo como la nueva gestión pública (NGP) o propuestas más críticas y con centralidad en lo político que situamos bajo el paraguas de la administración deliberativa (AD).

Así, y tal como apuntan Brugué/Subirats (1996:13), la Administración Pública Tradicional

“se construyó pensando en el control político externo, en la estricta jerarquía burocrática, en la disponibilidad de unos empleados anónimos y neutrales, y en la presencia de un interés público al que objetivamente se podía servir. Los pilares básicos sobre los que descansaba este modelo era la teoría burocrática weberiana y la dicotomía política-administración wilsoniana. Sobre estos dos soportes, la administración se nos aparece como un tema exclusivamente técnico y alejado de la política”.

En la década de los años setenta, surgen importantes críticas a esta manera de gobernar, en un entorno cambiante y globalizado. Se trata de propuestas muy diversas pero que comparten entre sí “una mayor preocupación por los resultados, más atención a la responsabilidad gerencial, necesidad de promover flexibilidad laboral y organizativa y preferencia por las soluciones contractuales y mercantiles” (Brugué/Subirats,1996:14). Estas fórmulas apuntadas se desarrollarían bajo el paraguas de las corrientes impulsadas por Margaret Thatcher y Ronald Reagan y que en el ámbito de la administración pública toman el nombre de Nueva Gestión Pública.

Pero la crítica no sólo se hace por la derecha. Ya en los años noventa surgen propuestas de modelos más centrados en el diálogo, la cooperación, la mediación y la confianza, que en este texto le damos el nombre de Administración Deliberativa. Reivindican la gestión pública como actividad política y no solamente técnica. Buscan substituir la APT y la NGP con la introducción de profundos cambios. Así pues, parten de la premisa de reconocer las dificultades de la administración pública tradicional para responder a las demandas de una sociedad cada vez más compleja, inestable y diversa. Buscan hacer una administración suficientemente creativa e inclusiva para responder a los problemas colectivos y demandas sociales. Y son

en estas perspectivas en las cuales toma importancia la participación ciudadana y el control social.

## **Aplicación de herramientas de planificación y gestión pública para proyectos emancipadores**

La discusión sobre la gestión pública en países en transformación y transición, -que trabajan por la recuperación del Estado y de la autoridad pública junto con la intervención en el mercado y la recuperación de las funciones sociales-, tiene que hacerse tomando los elementos que nos pueden servir de las experiencias pasadas en otros contextos. Así pues, de las tres grandes aproximaciones expuestas, y en el marco de la construcción de una planificación y gestión pública emancipadora, debemos utilizar aquellos elementos teóricos y metodológicos que nos puedan ser de utilidad.

**Administración pública tradicional.** Este modelo se basa sobre fundamentos garantistas. Es la aplicación del ideal burocrático que formuló Weber en 1964, concebido con la finalidad de respetar el principio de legalidad. Los atributos definidos por el autor que caracterizan este modelo son, como apuntan Ballart/Ramió (2000: 536): 1) Especialización: división intensiva de las tareas definidas a través de procedimientos formalizados y diferenciación entre las tareas de planificación y las de ejecución. 2) Jerarquía: a nivel organizativo se adopta una estructura piramidal. 3) Formalización: regulación normativa de los comportamientos y normas escritas, con la finalidad de evitar un tratamiento diferenciado y aportar uniformidad, seguridad y consistencia a la actuación administrativa. 4) Profesionalidad: funcionarios públicos seleccionados por sus méritos y capacidad profesional que progresan en su carrera administrativa de acuerdo con criterios objetivos.

- **Aplicabilidad.** Sin llegar a construir un modelo burocrático como en los países europeos de larga tradición administrativa (Francia o Alemania), consolidar una división clara de tareas y el principio de jerarquía, así como la formalización de los comportamientos y la selección de personal, son requisitos para un buen funcionamiento de la administración pública y la garantía de resultados positivos y procedimientos acordes a la ley.
- **Crítica.** Un modelo absolutamente burocrático puede introducir importantes disfunciones en la administración del Estado como pueden ser la propensión a trasladar los problemas hacia arriba, el no incentivar la cultura de la responsabilidad y poner trabas a la orientación hacia la participación ciudadana y el control social, y la creación de dificultades para la coordinación horizontal de las instituciones públicas.

**Nueva gestión pública.** Este modelo se basa sobre fundamentos de competitividad. Las críticas que se hacen a la Administración Pública Tradicional parten de la premisa de que el Estado es demasiado

voluminoso y la administración pública ineficiente. Éstas se realizan a partir de las premisas neoliberales introducidas en el debate político y académico, como resultado de ideologías neoliberales en algunos países europeos y en una clara apuesta de achicamiento del Estado. Tienden a emular el modelo de la empresa privada también en el ámbito público. Así pues, el objetivo de la NGP se basaba en tres ideas: 1) Economía: hacer las cosas con menos recursos. 2) Eficiencia: hacer las cosas aprovechando mejor los recursos disponibles. 3) Eficacia: conseguir aquello que teníamos previsto hacer.

De esta manera, como recuerda Brugué (2010), quieren expulsar la irresponsabilidad burocrática y sustituirla por la obligación de cuentas, siguiendo la lógica del mercado. Como propuestas modernizadas aparecen mecanismos y procesos que introducen la lógica de la competencia: la externalización de los servicios y prestaciones públicas, la segmentación por roles, la dirección por objetivos, los contratos programa, la creación de casi-mercados, etc. Como propuesta que podría parecer contradictoria, y en muchos casos así ha resultado ser, desde estas posturas también se afirma que la principal perversión burocrática es su alma racionalizadora y profesionalizadora de la administración pública tradicional. Esta impediría la comunicación y la coordinación, y no permitiría capacidad de respuestas, flexibilidad y creatividad. Para fomentar esta lógica de la cooperación apuntan, siguiendo a Brugué (2010): programas de calidad, reformas en la gestión de recursos humanos, equipos de mejora, cartas de servicios, círculos e calidad, planes estratégicos, modelos participativos de dirección, procesos de descentralización administrativa, etc.

- **Aplicabilidad:** Una aproximación de gestión pública emancipadora tendría que apostar claramente por la eficacia -conseguir aquello que teníamos previsto hacer- entendida como la voluntad de poner en el centro el cumplimiento de los acuerdos sociales (por ejemplo, la Constitución, programas de gobierno, etc.) y la palabra de los gobernantes. Pero esta eficacia no está garantizada conseguir siempre y de mejor manera con el sector privado -y menos en lo relacionado con derechos sociales y bienes estratégicos- aunque el sector privado puede proveer instrumentos que nos permitan mejorar la gestión pública. Es interesante apostar por priorizar aquellas propuestas que se elaboraron desde la Nueva Gestión Pública y que buscaban fomentar la cooperación en los procesos de gestión pública.
- **Crítica:** De esta perspectiva no podemos aceptar la propuesta de buscar el debilitamiento del Estado y la autoridad pública. Así como tampoco debemos fomentar la precariedad del servicio público, en aras de una mayor eficiencia y economía. Los derechos sociales y laborales deben valorarse como inversiones y no como costes o pérdidas.

**Administración deliberativa.** Este modelo se basa sobre fundamentos de inclusión y diálogo. La propuesta parte de la premisa de que en sociedades complejas, como las nuestras, no es fácil fijar y medir

objetivos de la misma manera como lo hace una empresa privada. Introduce la idea de que, si bien el discurso de la NGP puede permitir mayor economía y eficiencia de la administración, ésta puede olvidarse de cumplir con su finalidad última: resolver conflictos y generar bienestar colectivo. Esta nueva perspectiva, aún en un terreno más teórico que de aplicación práctica, buscaría desarrollar algunas de las propuestas enunciadas anteriormente, que tenían el objetivo de fomentar la cooperación, a la vez que potenciaría el diálogo, la autonomía, la mediación y la búsqueda de consensos. Y no sólo en el interior de la propia administración sino, y sobre todo, con otras instituciones y actores sociales. Es decir, le daría importancia a los procesos de democratización y construcción del poder social, así como instituciones públicas abiertas y flexibles.

- **Aplicabilidad:** Pone en el centro la necesidad de considerar que operamos en una sociedad compleja y que los objetivos últimos de la administración se encuentran fuera de ésta; es decir, en el bienestar de los y las ciudadanas. Apunta a que la gestión pública es una cuestión política y no sólo técnica, y que, por lo tanto, debe fomentarse el dialogo, la cooperación y la inclusión. La Administración Deliberativa se vería reflejada en la capacidad de cooperar y generar sinergias productivas en tres direcciones: 1) Horizontal (o trabajo interdepartamental): entre distintos ministerios y organismos públicos. 2) Vertical (o gobierno multinivel): entre distintos niveles territoriales de gobierno y gestión. 3) Diagonal (o participación ciudadana): con la ciudadanía, mediante la implementación de mecanismos y procesos de participación ciudadana, así como también el dialogo con organizaciones sociales.
- **Crítica:** Esta propuesta aún está poco desarrollada en el ámbito de aplicación práctica. Puede ser interesante implementarla en algunos ámbitos y sectores concretos de la administración pública: aquellos en los que exista más dificultad en la definición de objetivos e indicadores de medición, pero que a la vez tengan una estructura administrativa sólida y consolidada.

### **Planificación y gestión pública emancipadora: eficacia y democracia**

Una perspectiva socialista de la planificación y la gestión pública podría surgir de una modificación del principio de la triple-E thatcheriana. Estaríamos de acuerdo en que es bueno conseguir mayor economía y eficiencia en la actuación del Estado. Pero, sobre todo, debemos poner en el centro el concepto de Eficacia. Este tiene que ver con la materialización de lo que habíamos decidido hacer, con la plasmación en la práctica de los acuerdos sociales enunciados.

Además, a la ecuación planteada por la Nueva Gestión Pública debe añadirse el concepto de Democracia, entendido en una doble vertiente: 1) tener en cuenta la participación y el control social en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, así como también del funcionamiento de la administración y los servicios públicos; y, 2) entender cómo la implementación de derechos constituye una extensión de la democratización del Estado, no sólo en el ámbito formal sino también material.

## **Bibliografía**

- Ballart, X. y Ramió, C. (2000), *Ciencia de la Administración*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Brugué, Q. (2010), "Burocràcia, nova gestió pública i administració deliberativa", documento mimeografiado.
- Brugué, Q. y Subirats, J. (1996), "Introducción" en Brugué/Subirats (ed.), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: MAP.

# 6.

## Nueva gestión pública<sup>126</sup>

Leonardo Reyes<sup>127</sup>

### Resumen

Los componentes de la gestión y el servicio público mencionados articularán sus acciones y se potenciarán a través de la Gestión de la Calidad y evaluación de servicios, en el Programa Nacional de Excelencia (PRONEXE).

El Gobierno Ecuatoriano, durante estos años de Revolución Ciudadana, ha transformado la gestión gubernamental, construyendo las bases para formar instituciones públicas eficientes, innovadoras, orientadas hacia la excelencia en la prestación de servicios públicos. El Programa Nacional de Excelencia (PRONEXE) impulsará cambios sin precedentes para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, a través de la prestación de servicios públicos de calidad y la gestión pública de excelencia.

### 1. Gobierno por Resultados: Un cambio de cultura hacia el liderazgo estratégico

Para saber si uno es un líder hay que mirar hacia atrás. Si las personas detrás de uno están allí únicamente porque no les queda otra opción, es probable que no seamos ejemplo de nada. Por el contrario, si se encuentran ahí porque uno los inspira y los hace dueños de sus propias decisiones, entonces sí estamos liderando.

Buenas prácticas emergentes en la Gestión  
para Resultados en el Desarrollo OCDE – DAC, 2008

Tomado de <http://www.mfdr.org/sourcebook/3rdEdition/SourceBook3e-Spanish.pdf>

#### 1.1 Sobre la Gestión para Resultados del Desarrollo -GpRD- y su aplicación en el Ecuador

Las actividades de un Estado, ejercidas a través de sus instituciones debidamente gobernadas, se dividen en cuatro clases según Stiglitz (2000).

---

<sup>126</sup> Este artículo contó con la participación de Roberto Andrade, Santiago Barragán, Ana López, Felipe Velazco y Sebastián Viteri.

<sup>127</sup> Ingeniero en Sistemas de Computación. Actualmente se desempeña como Subsecretario de Gestión Estratégica e Innovación de la Presidencia de la República del Ecuador.

Estas clases de actividades son: (a) la producción de bienes y servicios; (b) la regulación y concesión de subvenciones a la producción privada; (c) la compra de bienes y servicios; y (d) la redistribución de la renta.

Estas actividades en el caso del Estado ecuatoriano se hacen para garantizar el acceso universal a los Derechos constitucionalmente garantizados<sup>128</sup>. De esta forma, el Estado asume la responsabilidad de atender la demanda ciudadana, desde un enfoque de derechos, teniendo como principal restricción la escasez de recursos y, como principal reto, el canalizar los recursos financieros recaudados hacia resultados de importancia para la sociedad. Esto implica pasar de una cultura de gestión activista a una cultura de gestión por resultados; en otras palabras, pasar de una cultura que se conforma con el número de escuelas construidas, a una que busca construir las escuelas y medir cómo ello afecta a la tasa de analfabetismo o de matriculación. Este cambio implica, en el caso ecuatoriano, garantizar que todo, absolutamente todo, lo que el Gobierno gestione a nivel operativo<sup>129</sup> de las instituciones del Estado esté alineado con la planificación institucional, sectorial y nacional, para generar una sinergia inter e intrainstitucional, a fin de lograr la consecución de resultados importantes para la ciudadanía.

De esta forma, un modelo de Gestión para Resultados de Desarrollo debe sustentarse como se menciona en OCDE-DAC (2008) en “principios de buen gobierno – objetivos claros, toma de decisiones basada en información disponible, transparencia y adaptación y mejoramiento continuos”; además de esto, hemos visto de gran importancia que el modelo cuente con un esquema sólido de medición de la gestión, tanto de la planificación estratégica como operativa.

La metodología adoptada por el Gobierno ecuatoriano se ha implementado en el marco del Proyecto Gobierno por Resultados, liderado por la Secretaría Nacional de la Administración Pública. Este modelo está sustentado en una jerarquía de planes, en cuya cúspide está el Plan Nacional de Desarrollo, con el cual se alinean las Agendas Sectoriales. A este nivel de la jerarquía de planes se alinean los planes estratégicos institucionales, y, a su vez, los planes de los niveles intermedios (Subsecretarías, Subgerencias, etc.), y finalmente los planes operativos (Direcciones) en donde se desarrollan los proyectos y procesos. Cada uno de los planes, que conforman la jerarquía, tiene sus respectivos objetivos, estrategias, indicadores -con sus respectivas metas de periodicidad máxima semestral- y riesgos, que permiten tener información útil y oportuna para la toma de decisiones.

<sup>128</sup> El numeral 1 de del Art. 3 de la Constitución de la República del Ecuador indica que es uno de los deberes primordiales del Estado: “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos y en los instrumentos internacionales...”

<sup>129</sup> Hay que tener presente que conforme a la Metodología de Gobierno por Resultados, adoptada por la Función Ejecutiva mediante Decreto Ejecutivo N.- 555 Publicado en el Registro Oficial el 30 de noviembre de 2010, los objetivos operativos son materializados a través de la gestión de proyectos y procesos.

## 1.2. El Modelo de Gestión para Resultados de Desarrollo en Ecuador: Gobierno por Resultados

El Gobierno de la Revolución Ciudadana ha entendido que se requiere de una revolución de la cultura institucional para generar resultados. Es así como, desde un inicio esta revolución, a través de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, centró sus esfuerzos en un proyecto sin precedentes: Gobierno por Resultados.

Mediante Decreto Ejecutivo N.- 555, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No 331 de 30 de noviembre de 2010, el Presidente de la República, Economista Rafael Correa Delgado, dispuso la implementación del Proyecto Gobierno Por Resultados -GPR- en todas las instituciones de la administración pública central, institucional y dependiente de la Función Ejecutiva, encargando de liderar esta implementación a la Secretaría Nacional de la Administración Pública.

Gobierno por Resultados -GPR- tiene como fin obtener una gestión pública de calidad y orientada a resultados; centrada en el ciudadano y fundamentada en los principios de Administración Pública establecidos en la Constitución de la República. De igual manera, tiene también como uno de sus fines, dar transparencia y continuidad a la gestión de las instituciones públicas, mediante la definición, alineación, seguimiento y actualización de sus planes estratégicos, planes operativos, riesgos, programas, proyectos y procesos.

El Proyecto Gobierno por Resultados para tener éxito necesitaba: 1) seleccionar una metodología consistente, en base a la cual se sistematicen los planes estratégicos y operativos. La metodología seleccionada se sustenta en el “Cuadro de Mando Integral” con las perspectivas financiera, talento humano y operativo que garantiza el cumplimiento de la perspectiva de ciudadanía. Cada perspectiva tiene sus objetivos e indicadores. Para la gestión de proyectos se utiliza la metodología del Project Management Institute -PMI-. 2) Seleccionar una herramienta informática que permita sistematizar la información, de manera que se encuentre disponible de forma oportuna para la toma de decisiones. Para ello se seleccionó el software GPR, que era compatible con la metodología seleccionada, y se contó con el apoyo y la experiencia de una Empresa privada experta en el tema. 3) Generar autosuficiencia de la función ejecutiva en el uso de la metodología y herramienta informática seleccionadas. Para lograrlo se desarrolló un Plan de Certificación de Consultores de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, y se ejecutó un ambicioso plan de capacitación a funcionarios públicos que posteriormente se convirtieron en usuarios del Sistema. Finalmente, era necesaria la Institucionalización del Proyecto, lo cual implicaba también normarlo para su uso adecuado. Para esto, la Secretaría Nacional de la Administración Pública creó en su estructura la Coordinación General de Gobierno por Resultados y emitió la “Norma Técnica de Implementación y Operación de Gobierno por Resultados.

El Modelo de Gestión de la Coordinación General de Gobierno por Resultados cuenta con tres macro procesos que garantizan la

implementación, operación y continuidad del Proyecto Gobierno por Resultados. Estos macro procesos son:

1. Construcción y Sistematización de Planes Estratégicos y Operativos con sus respectivos componentes.
2. Capacitación, Soporte, Desarrollo y Asesoría en la Metodología y Herramienta Gobierno por Resultados GPR.
3. Generación de Información Calidad, la misma que debe ser oportuna para dar seguimiento a la Gestión y tomar decisiones oportunas, tanto correctivas como preventivas.

### 1.3. Principales logros del Proyecto Gobierno por Resultados en Ecuador

Con la implementación del Proyecto se consiguieron los siguientes logros:

1. Se operativizó el Plan Nacional de Desarrollo, a través de la generación y alineación de una jerarquía de planes y responsables de resultados.
2. Se re-orientó la cultura organizacional, basada en actividades hacia una cultura organizacional sustentada en resultados.
3. Implantación de una nueva cultura pública basada en lenguaje común, colaboración horizontal y nuevos modelos mentales.
4. Autosuficiencia en la gestión y mejora continua de Gobierno Por Resultados para muestra de ello es que:
  - 4.1. Hemos realizado 2.025 eventos y talleres, en los que han participado 27.265 funcionarias y funcionarios públicos.
  - 4.2. Existen 14.576 usuarios de GPR.
  - 4.3. Se certificó a 23 consultores de Presidencia.
  - 4.4. Existen 250 funcionarios certificados en fundamentos GPR.

En resumen, GPR está implementado satisfactoriamente. El gran reto es su uso para mejorar el desempeño del Gobierno, con la única finalidad de generar resultados para nuestro mandante, la sociedad ecuatoriana.

## **2. Gestión del cambio: estrategias para la sostenibilidad del cambio organizacional hacia la excelencia en la gestión pública**

La Historia no se la cuenta, se la hace

Manuela Sáenz

### **2.1. Problemática del proceso de reestructuración en la gestión pública**

Durante varios años, el aparato estatal se vio sometido a una serie de cambios y transformaciones, cuyos esfuerzos estaban enfocados en tratar de mejorar su gestión administrativa y el cumplimiento de la normativa legal -proceso conocido como Modernización del Estado-, en el cual la visión estatal estaba con direccionamientos y cambios aislados y rígidos. Ello provocó que el Estado perdiera la perspectiva del servicio al ciudadano y de la garantía de derechos como manda la Constitución.

Además, la falta de integrar un sólo sistema y el trabajo en equipo de las Instituciones Rectoras en la Gestión Pública, fomentó una lámina que ocultaba la ineficiencia en la Gestión Institucional, y generó duplicidad en proyectos, procesos y políticas infructuosas y costosas.

Con este panorama, se pudo identificar, entre otras cosas: un ineficiente manejo del recurso humano en el sector público, duplicidad de funciones entre las instituciones de la Función Ejecutiva, ministerios sectoriales que cumplían funciones de hacedores de política pública y, al mismo tiempo, como ejecutores de la misma; inexistencia de espacios de coordinación adecuados para focalizar inversión o para ejecución de programas transversales, baja satisfacción de la ciudadanía con la calidad de los servicios públicos, y la creencia generalizada acerca de la poca o nula profesionalidad de las y los servidores públicos.

### **2.2. Modelo de reestructuración de la gestión pública**

Para solucionar la problemática heredada de anteriores administraciones, y siguiendo con la política y modelo de cambio de la gestión pública institucional (Gráfico 1), el Gobierno del Ecuador desarrolló una estrategia para el rediseño de la Función Ejecutiva, orientada a articular, efectivamente, el nuevo modelo de desarrollo establecido en la Constitución de 2008, a fin de alcanzar eficiencia, eficacia, calidad, desconcentración, descentralización, coordinación, transparencia, participación, sentido de pertenencia y responsabilidad social y ambiental.

Gráfico 1. Evolución del Cambio en la Gestión Pública



Fuente: Varios Autores (Peter Drucker, Peter Senge, Max Weber)  
 Elaboración: Coordinación General de Gestión del Cambio/SNAP - 2011

Esta estrategia fue recogida en el denominado Modelo de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional-Modelo R, definida como el conjunto de procesos, actividades y herramientas, interrelacionadas en un sistema de gestión institucional fundamentado en políticas. Con este sistema se buscó consolidar e innovar a las instituciones de la Función Ejecutiva, bajo principios constitucionales que regulan la administración pública y así optimizar su gestión, los recursos del Estado, la mejora en los servicios a la ciudadanía y el desarrollo del servidor público.

Para su implementación, el Gobierno Nacional creó el Comité de Gestión Pública Interinstitucional, mediante Decreto Ejecutivo No. 729 de 11 de abril de 2011. Este comité es el responsable de diseñar, planificar, coordinar, dar seguimiento y asesoría técnica del Modelo de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional, a través de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y el Ministerio de Relaciones Laborales, incluyendo al Ministerio de Finanzas como invitado permanente. A este Comité se le entrega la competencia de coordinar, articular, dirigir y emitir políticas y lineamientos estratégicos para la reestructuración institucional de la gestión pública

### 2.3. Componentes del modelo de reestructuración de la Gestión Pública

Los componentes del Modelo R (Gráfico 2) tienen como finalidad dar un direccionamiento estratégico en forma sistémica y dinámica



### **Gestión de planes, programas y proyectos**

Es un procedimiento mediante el cual las instituciones administran, a través de objetivos, indicadores y resultados, todo el ciclo de vida de los planes, programas y proyectos, con el fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos nacionales, institucionales y de eficiencia gubernamental.

### **Gestión de procesos**

Son el conjunto de actividades sistemáticas que siguen un ciclo de mejora continua, que implica la definición, análisis de mejora y control de procesos institucionales, con el objetivo de que las instituciones públicas entreguen servicios de calidad.

### **Gestión y optimización de talento humano**

Son un conjunto de procedimientos y herramientas integradas para ordenar, desarrollar, potencializar, comprometer y motivar al talento humano, de acuerdo con la estrategia institucional, fomentando el desarrollo de las capacidades, habilidades y destrezas del servidor público por méritos.

### **Herramientas complementarias al modelo de reestructuración**

Se integran en el proceso otros elementos que permitan a la institución garantizar una comunicación efectiva, desarrollar una cultura de gestión del cambio e innovación, fortalecer los valores y eficiencia institucional y promover la responsabilidad social en las y los servidores públicos y en la institución. Estas herramientas son:

1. Diccionario de la gestión pública institucional;
2. Gestión del cambio e innovación por reestructuración;
3. Código de ética para el Buen Vivir;
4. Redistribución de espacios físicos e imagen;
5. Responsabilidad social y ambiental;
6. Implementación del Modelo de Reestructuración.

## **2.4. Implementación del Modelo de Reestructuración**

Para la implementación de este modelo se diseñó un plan de comunicación y difusión en las instituciones de la Función Ejecutiva. Con el fin de una mejor y eficaz implementación del modelo, se eligió -por medio del Comité y bajo los criterios de impacto ciudadano y volumen institucional-, a doce (12) instituciones priorizadas en las que se ejecutaría, de manera inicial, el proceso de reestructuración. Dicho proceso planteó la realización de un diagnóstico inicial para establecer una línea base, sobre la cual se constituye un Plan de Inversión de Reforma Institucional (PIRI), que permitirá dar apoyo y seguimiento en la implementación del Modelo R.

Adicionalmente, se determinó la necesidad de contar con una Coordinación General de Gestión Estratégica en las instituciones que viabilice la ejecución de los componentes del Modelo R en cada una de ellas. Por esta razón, y en coordinación con el resto de las unidades de la Subsecretaría de Gestión Estratégica e Innovación, se desarrolla un manual que permite dar apoyo y acompañamiento en la creación de las coordinaciones antes mencionadas.

### Proyectos en Marcha

1. *Análisis de brechas*: Herramienta que permite identificar la existencia de diferencias entre los requisitos del perfil duro y profesional del ocupante, y que se articula con otros subsistemas que el Ministerio de Relaciones Laborales se encuentra desarrollando y potenciando dentro de su gestión.
2. *Proyecto de capacitación virtual E-learning*: Plataforma que permitirá que una gran cantidad de servidores públicos tengan acceso a contenidos *en-línea* relacionados con la gestión pública, y que suplirá la deficiente y escasa capacitación que ha tenido el servidor público a lo largo de los años.
3. *Medición del clima laboral y cultura organizacional*: Proyecto que tiene por objeto identificar oportunidades de mejora que existen en 16 instituciones participantes de la Función Ejecutiva, y así generar planes de acción que permitan incrementar el sentido de pertenencia en el servidor público, retener a los mejores talentos, y posicionar a las instituciones públicas dentro del mercado laboral.
4. *Sistema de remuneración variable por eficiencia del jerárquico superior*: Herramienta de motivación para instituciones de la Función Ejecutiva para el cumplimiento de resultados en el Gestión Pública.
5. *Portal Yo gobierno*: Herramienta estratégica de comunicación virtual que establece un proceso de endomarketing, que permite acortar distancias jerárquicas y geográficas entre los más de 400 mil servidores públicos. Adicionalmente, con la implementación del *diccionario de la gestión pública* se logrará estandarizar el uso de términos relacionados con la gestión pública, además de manejar un solo lenguaje organizacional.
6. *Buenas Prácticas Ambientales Institucionales y la Medición de la Huella Ecológica*: Iniciativa del Ministerio de Ambiente mediante Acuerdo Ministerial No. 131, que busca dar sostenibilidad al cambio de cultura en relación con la protección del medio ambiente.

## 3. Servicios públicos y administración por procesos

### 3.1. Modelo de gestión pública

La Constitución establece, en su artículo 3 -como uno de los deberes primordiales del Estado- garantizar sin discriminación alguna el efectivo

goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. Para lograr que los derechos lleguen a todas las personas y la colectividad es necesario definir un modelo de gestión pública.

Este modelo de gestión pública puede definirse como la gestión de un conjunto de componentes claves necesarios para que el Estado pueda crear valor mediante su desarrollo, y lograr que todas las personas gocen de los mismos derechos establecidos en la Constitución. La gestión de estos componentes se puede representar como la prestación de servicios públicos necesarios para garantizar la accesibilidad de todas las personas y la colectividad a los derechos establecidos, y la titularidad de los bienes públicos por parte de la ciudadanía.

Estos servicios se transforman en el canal entre el Estado y las personas para poder acceder a sus derechos constitucionales, sin descartar que en su prestación pueda requerir una interacción con actores privados.

Para la prestación de los servicios públicos es necesario trabajar en dos ámbitos: la planificación y la organización de los distintos actores para su prestación territorial, así como la gestión sistémica integral de los componentes necesarios para la prestación del servicio y la accesibilidad a los derechos constitucionales.

Para un mejor entendimiento podemos definir estos componentes basados en una clasificación de los mismos en capacidades organizacionales y recursos organizacionales.

Los componentes clasificados en las capacidades organizacionales se definen como aquellos que pueden y deben desarrollarse y madurar durante la gestión para la prestación del servicio. Dentro de estos podemos identificar:

### **Liderazgo sobre el servicio**

Este componente se define como la capacidad de la organización para crear la sinergia de cada uno de los elementos del servicio para lograr llegar al beneficiario del mismo, acorde con lo diseñado, y basado en valores y principios de excelencia.

### **Estrategia del servicio**

Este componente se identifica como la capacidad de la organización para aplicar, durante la prestación del servicio, las políticas, lineamientos y estrategias establecidas a nivel institucional, que se encuentren acordes con las agendas sectoriales y el Plan Nacional para el Buen Vivir.

### **Talento Humano**

Este componente es definido como la capacidad de la organización para gestionar el desarrollo de las personas que la conforman,

como claramente se establece en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), acorde con los principios de calidad y calidez.

### **Procesos**

Este componente se define como la capacidad organizacional de instituir y estandarizar las actividades para la operación de sus servicios basados en una administración por procesos alineados con una estrategia.

Los componentes clasificados como recursos de la organización son aquellos que representan los recursos que se consumen y colaboran en la prestación del servicio. Dentro de estos podemos identificar:

### **Recursos financieros**

Se define a la disponibilidad de recursos financieros para que pueda operar el servicio.

### **Recursos de información**

Es la disponibilidad de información para la prestación del servicio. Por ejemplo, la hoja de vida de un paciente, la información de un ciudadano para un crédito, la información de un estudiante para el servicio de educación básica, etc.

### **Recursos tecnológicos**

Este componente es definido como la disponibilidad de recursos tecnológicos para la prestación del servicio. Por ejemplo: computadoras, servidores, cableado estructurado, aplicaciones informáticas, almacenamiento, etc.

### **Infraestructura**

Es la disponibilidad de infraestructura física para la prestación del servicio. Ejemplo: centro de salud tipo A, escuelas, UPC, etc.

### **Equipamiento e inmobiliario**

Se define como la disponibilidad de equipamiento e inmobiliario para la prestación del servicio. Ejemplo: camillas, equipos de ultrasonido, escritorios, etc.

### **Materiales**

Este componente es definido como la disponibilidad de materiales de trabajo para la prestación del servicio. Por ejemplo: gasas, papel, lápices, marcadores, etc.

### **Proveedores de servicios de apoyo**

Son la coordinación y la gestión de alianzas con entidades privadas u otras para garantizar la prestación del servicio. Por ejemplo, contratación de doctores externos para operaciones especializadas, hospitales privados para suplir el exceso de demanda, etc.

La gestión sistémica integral de estos componentes debe regirse bajo los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, y en los casos que correspondan: obligatoriedad, generalidad, uniformidad, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad como lo establece los artículos 227 y 314 de la Constitución. Adicionalmente, deben ser gestionados cumpliendo las políticas públicas que se definan, así como los respectivos instrumentos legales que se desarrollen.

### **3.2. Ciclo de vida del servicio**

La gestión sistémica integral de los componentes necesarios para la prestación del servicio y accesibilidad a los derechos constitucionales es la que define la etapa en que el servicio está disponible a sus usuarios. Esta etapa en la prestación del servicio puede definirse como su operación. Para lograr estar disponible a los usuarios es necesario que el servicio y sus componentes pasen por otras etapas, de manera que permita su sostenibilidad en el tiempo. Este conjunto de etapas deben ser también gestionadas con un enfoque sistémico, que enfatiza la importancia de la coordinación y del control a lo largo de su aplicación, a fin de aplicar los principios definidos que nos lleven a la excelencia en la gestión del servicio público.

Podemos definir este control y coordinación como la necesidad de implementar un sistema de gestión de la calidad (ver la Norma ISO 9001:2008, y el IWA 4 Sistema de gestión de calidad-directrices para la aplicación de la Norma ISO 9001:2008 en gobierno local). Basados en este sistema podemos definir varias etapas como son la definición estratégica del servicio, su diseño, transición, operación y mejora continua que detallamos a continuación:

#### **Etapa I: Estrategia de servicios**

Durante esta etapa se determina el portafolio de los servicios actuales y futuros que debe brindar la institución en cumplimiento de su misión, y dentro de su ámbito de competencia en observancia de las demandas y necesidades de los ciudadanos. En esta fase se definen las prioridades y estrategias para la mejora de la calidad de los servicios que otorga la institución. Se identifican los servicios críticos, así como las prioridades para la asignación de los recursos e inversión.

## **Etapa II: Diseño del Servicio**

En esta fase se identifican y especifican técnicamente los componentes de un servicio para su prestación, la estrategia de cómo se va a implementar y realizar la transición del servicio para su operación y el diseño de los mecanismos de evaluación para su mejora continua.

## **Etapa III: Transición del Servicio**

La transición del servicio corresponde a todas las actividades que deben realizarse al implementar el servicio e iniciar su operación. En esta fase se desarrollan las actividades y proyectos definidos en la fase de diseño, con el propósito de asegurar que se cuentan con las capacidades organizacionales y los recursos necesarios para la operación del servicio.

## **Etapa IV: Operación del Servicio**

La operación comprende la gestión sistémica integral de los componentes necesarios para la prestación del servicio y accesibilidad a los derechos constitucionales. Esta gestión se representa como las actividades que se realizan diariamente y que se organizan en procesos y utilizan los procedimientos diseñados, así como las metodologías y herramientas implementadas en la transición.

## **Etapa V: Mejora Continua del Servicio**

Consiste en la medición, control y seguimiento a la prestación del servicio para su mejora. Esta etapa contempla las metodologías de evaluación del servicio, que incluye el análisis de la percepción del usuario frente a la prestación del servicio durante su operación.

Estas etapas cumplen un ciclo que arranca con la estrategia del servicio, el diseño o rediseño de todos sus componentes, la implementación y transición de cada uno de ellos, mediante proyectos acordes con lo diseñado, la operación coordinada de sus componentes durante la prestación del servicio y la evaluación del servicio para su mejora, de manera que nos lleve nuevamente a replantear la estrategia y arrancar nuevamente el ciclo.

### **3.3. Gestión por procesos**

Los procesos representan uno de los componentes que deben ser gestionados para la prestación de un servicio. Su importancia determina la forma en que se debe organizar el resto del componente para lograr la gestión sistémica integral de los mismos. La gestión por procesos necesita de una identificación de distintos tipos de procesos (ver IWA 4 Sistema de gestión de calidad-directrices para la aplicación de la Norma ISO 9001:2008, en gobierno local).

Como se establece en la Carta Iberoamericana de la Gestión Pública (CLAD): “la adopción de una gestión por procesos permite la mejora de las actividades de la Administración Pública orientada al servicio público y para resultados” (CLAD. 2008: 16).

Es por este motivo que debemos alinear estos procesos con los servicios que la institución debe brindar. Para esto se debe definir el portafolio de servicios de la institución en su ámbito de competencia. Una vez identificado el portafolio de servicios, debe establecerse una priorización de los servicios para que pueda aplicarse el ciclo de vida. Definida la priorización del servicio, iniciamos la identificación de los procesos alineados a estos servicios. Identificados estos procesos, debe definirse cuáles son procesos cuyo desempeño es bajo y son de alta importancia para el servicio, los cuales son descritos como procesos “comatosos”. La necesidad de esta priorización e identificación permite a las instituciones mantener la etapa de operación de los servicios y establecer el equipo necesario para focalizar sus esfuerzos en mejorar servicios de una forma organizada y controlada.

## 4. La calidad en la gestión pública

### 4.1. Una evolución de modelos económicos regionales y de la Gestión de Calidad

La calidad nunca es un accidente; siempre es el resultado de un esfuerzo de la inteligencia

John Ruskin

En los últimos años, los modelos económicos en la región han ido evolucionando para orientarse a la búsqueda de sociedades más justas. En el Ecuador, como consecuencia de la aplicación de las medidas neoliberales, provocó que se agudicen los problemas de desarrollo, que se produjera el debilitamiento de los mercados nacionales, la falta de crecimiento económico, la expansión de la pobreza y el desmantelamiento del Estado, el cual perdió su capacidad de respuesta a los nuevos desafíos,<sup>130</sup> como el fomento de la calidad en la prestación de servicios públicos y en la gestión pública.

En los últimos años, el Ecuador se encuentra inmerso en un proceso de transformación que ha dejado atrás los modelos neoliberales, y ha adoptado un modelo económico social y solidario, descrito en la Constitución de la República vigente.

Como consecuencia natural de la transformación en los modelos económicos, se ha facilitado la adopción de los conceptos de Calidad

<sup>130</sup> Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública

y Excelencia, que se habían aplicado en varios países desde hace algunos años.

La Norma ISO 9000<sup>131</sup> parte del estándar de calidad más ampliamente difundido a nivel mundial (ISO 9001), y que ha sido adoptada como Norma Técnica Ecuatoriana. Esta define la calidad como el grado en el cual un conjunto de características inherentes satisface los requisitos. Esto implica que un producto o servicio de calidad es aquel que satisface las necesidades de quien lo recibe o usa. Según esta lógica, la calidad de los servicios públicos debe fundamentarse en la determinación de las necesidades de la ciudadanía, y la satisfacción de éstas de manera sistemática. Buena parte de los esfuerzos en gestión de calidad en el Estado ecuatoriano se orientarán a instaurar este concepto.

Según la Carta iberoamericana de la CLAD, la calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente, para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Además, se señala que: “La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.

La concepción de la calidad ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos hasta conformar una aproximación holística e integradora de la gestión, donde cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social.

La calidad en la gestión pública puede y debe ser constantemente mejorada, buscando elevarla a niveles de excelencia, es decir obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora, y que tales resultados se comparen favorablemente con los más destacados referentes nacionales e internacionales”<sup>132</sup>

## 4.2. El camino recorrido

No se trata de una época de cambios, se trata de un cambio de época

Vinicio Alvarado

En materia de Calidad en la prestación de Servicios Públicos y en la Gestión, se han desarrollado en los últimos años varios proyectos que

<sup>131</sup> ISO 9000:2005

<sup>132</sup> Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública

han ido buscando el fortalecimiento institucional. De ellos, mencionaremos los más importantes:

Entre los años 2010 y 2012, el Modelo de Reestructura y gestión del cambio, el despliegue de Gobierno por Resultados, la automatización del proceso de compras públicas y la estructuración de las coordinaciones de gestión estratégica en las instituciones públicas.

En el 2012, se ha trabajado en el diseño y conceptualización del PRONEXE, el programa Nacional de Excelencia, que permitirá desarrollar proyectos de mejora en la gestión institucional y de la prestación de servicios, alineados con la promoción de la excelencia en las instituciones del Gobierno Central. El PRONEXE aportará en el desarrollo de sistemas de gestión de calidad institucional.

#### **4.3. El camino por recorrer: la calidad en los servicios y en la gestión y la búsqueda de la excelencia**

No basta con tener buena voluntad, tenemos que trabajar eficientemente por nuestros pueblos, hemos perdido demasiado tiempo para el desarrollo. Hay que tener sentido de la urgencia para hacer las cosas extremadamente bien y con eficacia

Rafael Correa

El despliegue del Programa Nacional de Excelencia se llevará a cabo desde el inicio del 2013. El programa -que servirá como un marco de referencia para el despliegue de la estrategia gubernamental a través de Sistemas de Gestión de la Calidad y Excelencia institucionales y de un portafolio de proyectos coordinados-, tiene como objetivos fundamentales los siguientes:

1. Incrementar la capacidad del Estado para planificar, gestionar y entregar resultados;
2. Incrementar la calidad de los servicios públicos;
3. Incrementar las competencias y conductas del personal para entregar servicios de calidad;
4. Incrementar la eficiencia del Estado en el uso de las alianzas y recursos;
5. Incrementar la participación ciudadana y la transparencia

El PRONEXE incorporará varias herramientas e instrumentos, entre los que podemos destacar los siguientes: una planificación estratégica institucional con un seguimiento trimestral, enfocada en la evolución hacia la excelencia institucional, que toma como uno de sus componentes al Modelo de Excelencia europeo EFQM, ampliamente difundido en instituciones públicas a nivel mundial; la administración por procesos, que sustenta los sistemas de gestión de la calidad institucionales, con los lineamientos y controles generales definidos en la norma ISO 9001 (2008); la evaluación periódica de la

gestión institucional y su madurez, a través de varias herramientas existentes y de otras que se incorporarán; la evaluación de los servicios públicos, que se publicarán en cartas de servicio, que constituyen documentos de acceso público, a través de los que el Gobierno informa a la ciudadanía sobre los servicios públicos que presta, y que incorporan indicadores que aseguran su cumplimiento.

Con el modelo de Excelencia europeo incorporado, se podrá realizar un intercambio de mejores prácticas con instituciones a nivel mundial y establecer parámetros de comparación con la gestión gubernamental de clase mundial.

El PRONEXE está concebido de manera que pueda impulsar la eficiencia inter-institucional, inter-sectorial e inter-gubernamental en los gobiernos autónomos y desconcentrados que se fortalecerán en los siguientes años; facilitar la colaboración matricial entre poderes basada en metodologías y sistemas comunes; fomentar la unificación de políticas y estándares y prácticas transversales de eficiencia, calidad y excelencia; difundir información para el mejoramiento de los servicios públicos y de la gestión institucional, y adoptar soluciones transversales, entre otros.

Se espera obtener, como resultados de impacto del PRONEXE, principalmente los siguientes: la construcción de un sistema de eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos y en gestión institucional de clase mundial; la innovación y actualización en modelos de gestión gubernamental; la consecución de resultados dirigidos y predecibles en la prestación de los servicios para la ciudadanía.

## 5. Gobierno electrónico

La tecnología debe situarse al servicio de la modernización de la administración

Miguel Porrúa

Desde el punto de vista de la nueva gestión pública, señalar que en el Ecuador no existía formalmente un gobierno electrónico puede ser la mejor manera traerlo a colación. Diferentes iniciativas de gobierno electrónico se desarrollaron, desde 2007, en distintas instituciones del Estado, como aquellas lideradas por la Senplades, la Subsecretaría de Tecnologías de Información (STI) y el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (MINTEL), así como las iniciativas propias de cada institución del Estado.

A partir de la intervención de la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), en el 2011 se acogen e integran todas las iniciativas existentes dentro de un solo desarrollo, que posteriormente se convertiría en el Plan Nacional de Gobierno Electrónico, que permitirá llevar a todo nivel la visión del rol estratégico que tiene dentro de la administración pública.

Con ello se introduce una visión global del gobierno electrónico, centrado principalmente en la transformación fundamental de la manera cómo las Instituciones Públicas entregan servicios a los ciudadanos y de cómo éstos interactúan con ellas. Considerando el paradigma de toda administración pública, esto significa que los ciudadanos siempre deben estar en el centro de sus acciones, habilitando el enfoque hacia la nueva gestión pública.

La orquestación y coordinación transversal de esta nueva propuesta de valor de las instituciones, con una única visión nacional, queda bajo la autoridad y rectoría de la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), a través de una única herramienta conocida como el Plan Nacional de Gobierno Electrónico.

Varios consultores internacionales participan y asesoran a la SNAP en la elaboración del diseño base y los esquemas principales de lo que es el Plan Nacional de Gobierno Electrónico, cuyos esfuerzos tomaron forma a partir de Junio de 2011, durante los talleres de socialización institucional y la investigación documental que formaron parte de los resultados expuestos en la conceptualización y análisis de situación actual de Gobierno Electrónico en Agosto 2011. Ellos generaron los insumos mínimos necesarios para la ejecución de la asesoría técnica no reembolsable con *National IT Industry Promotion Agency (NIPA)* en Septiembre 2011, agencia coreana con la cual se elabora una primera versión del Plan Nacional de Gobierno Electrónico, bajo el liderazgo de la SNAP y en conjunto con la participación de importantes instituciones del Estado como son:

1. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo;
2. La Súper Intendencia de Compañías;
3. El Servicio de Rentas Internas;
4. El Ministerio de Industrias y Productividad;
5. El Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información;
6. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, entre otros.

El equipo técnico multi-institucional estuvo conformado por la Coordinación General de Innovación, la Subsecretaría de Tecnologías de Información y el Ministerio de Industrias y Productividad.

Elaborado el Plan Nacional de Gobierno Electrónico se hacía necesaria su primera etapa de socialización y retroalimentación, la cual -gracias al respaldo de varias instituciones, sectores y organismos nacionales e internacionales además del aporte oportuno de la Subsecretaría de Imagen- fue posible realizar durante el evento *CampusParty 2011*.

Conscientes de la importancia de contar oficialmente con una planificación nacional que englobe, agrupe, priorice y apoye las iniciativas y acciones en materia de integración de tecnologías de la información y comunicaciones en los procesos gubernamentales de todas las instancias, una versión ajustada del Plan Nacional de Gobierno Electrónico fue aprobada por la máxima autoridad de la Secretaría Nacional de

la Administración Pública, en el primer trimestre del 2012. Con ello se consiguió la asignación del presupuesto inicial necesario para la creación de la estructura de gestión base de administración del Plan.

Es así que a finales de junio de 2012, se establece la Gerencia de Gobierno Electrónico bajo la Subsecretaría de Gestión Estratégica e Innovación. La Coordinación de Innovación de la misma subsecretaría entrega el Plan Nacional de Gobierno Electrónico a dicha gerencia, iniciándose así la gestión del Plan, y manteniendo como ente rector a la SNAP y como actores a las Instituciones Públicas, el Sector Privado y principalmente a sus beneficiarios.

Como parte de esta gestión, se consolida el Plan Nacional de Gobierno Electrónico, que establece como el centro de sus objetivos y acciones a los beneficiarios (ciudadanos, empresas, funcionarios, gobiernos) del mismo. Mantiene su principal enfoque en la orquestación de acciones e iniciativas institucionales, y su alineación con una única estrategia nacional que permite el incremento y mejora en la entrega de servicios públicos en línea, aparte de una visión de crear y mantener las condiciones habilitantes y medio ambientes necesarios a nivel estatal, para lograr la adecuada incorporación de tecnologías de la información y comunicaciones en el quehacer gubernamental.

Los principales pilares del Plan Nacional de Gobierno Electrónico son los siguientes:

1. Entrega de servicios públicos en línea que sean confiables, disponibles, de fácil uso y acceso, implementados mediante un desarrollo participativo y con altos estándares de calidad, de manera que promuevan la democratización, la desconcentración y la ubicuidad de dichos servicios;
2. Entrega de servicios públicos en línea que promuevan la transparencia y participación ciudadana;
3. Mejora del desempeño institucional en sus procesos y actividades internos, incrementando su eficiencia y eficacia, y posibilitando su transformación mediante la incorporación de tecnologías de la información y comunicaciones.
4. Establecimiento de modelos de gobernanza y madurez de Gobierno Electrónico, que permita la orquestación y adecuada ejecución del Plan Nacional por parte de las Instituciones, a la vez que promuevan el desarrollo y sostenibilidad de los servicios públicos en línea.
5. Reducción de la brecha digital aún existente en el país en ámbitos de accesibilidad, educación e infraestructura de base, que son los principales habilitadores de la generación de la demanda de la nueva generación de servicios públicos en línea.
6. Fortalecimiento y generación de las capacidades locales institucionales, privadas y académicas que posibiliten la exitosa implementación del Plan Nacional.

El lanzamiento oficial del Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2013 – 2017 será realizado en el año 2013, evento luego del cual se enfrentan

importantes desafíos para el país y, principalmente, para su ente rector, en función de llevar a cabo su exitosa implementación.

Consolidar la institucionalización de su estructura de gestión, su liderazgo, marco legal y modelo de gobernanza es el principal factor, sin restar importancia a factores como son la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales y privadas, que respondan adecuadamente a las necesidades técnicas, funcionales y de gestión que demanda la implementación del Plan Nacional. Es también importante el fortalecimiento de una academia e industria local de Tics, con bases sólidas para la provisión de los servicios que requiera el Estado -y por qué no decirlo, para que en un futuro no lejano llegar a ser un referente de exportación de servicios tecnológicos en la región-, logrando de esta manera un modelo real de soberanía tecnológica que integre de manera pertinente Estado, industria y academia.

La creación del marco legal de Gobierno Electrónico necesario permitirá la ágil adopción del modelo en su madurez, desconcentración, desmaterialización, estándares, coordinación y orquestación de actividades entre instituciones.

La materialización del Plan Nacional en el Programa Nacional de Gobierno Electrónico permitirá integrar las acciones, los actores y los proyectos de este ámbito, asegurando una adecuada asignación de prioridades, un empuje político, técnico, administrativo y financiero que es necesario como condición natural para su logro.

Así también, la adecuada difusión y promoción de las aristas y beneficios del Plan Nacional de Gobierno Electrónico, tanto a nivel institucional cuanto a nivel ciudadano, constituyen otro eje importante para garantizar no solamente la alineación de las instituciones al Plan Nacional, sino también el incremento del uso y demanda de servicios en línea por parte de todos los beneficiarios.

## **6. Innovación pública y gobierno abierto.**

No estamos administrando un sistema, lo estamos cambiando

Rafael Correa

En esta sección se detallan los principales aspectos de “la innovación en el sector público”, como un medio más que han seguido gobiernos y administraciones públicas para gestionar de mejor forma la función pública, y que en el Ecuador hay esfuerzos destacables para fomentarla.

### **6.1. Acercamiento conceptual**

Hablar de innovación en el sector público no es algo nuevo. Según Christian Bason (2011): “El desarrollo de la innovación pública envuelve cuatro etapas, las cuales a pesar de estar superpuestas,

representan distintos pasos a seguir. Su trayectoria viene desde principios de 1970, y las cuales Benington y Hartley han caracterizado como ‘nueva administración pública’ y ‘redes gubernamentales’”.

Es innegable que la Administración Pública es una pieza clave para la sociedad. El Gobierno realiza esfuerzos para lograr que la administración sea moderna, eficiente y eficaz, para lograr mayores cuotas de bienestar y de calidad de vida. Las instituciones requieren capacidad de responder con eficacia a las demandas que nuestra sociedad, compleja, cambiante y diversa, le plantea en cada momento. Entonces, ¿qué es la innovación en el sector público? Y ¿de qué forma ayudará la innovación en mejorar? Esta sección procurará hacer un repaso de los conceptos y definiciones, así como de los desafíos que tiene el gobierno ecuatoriano en la mejora de la gestión, aplicando y sistematizando un proceso formal de innovación.

Mientras que en la innovación empresarial, la literatura la relaciona con los resultados y el éxito comercial, esta caracterización no suele ser adecuada a las actividades del sector público. (Algunas empresas de propiedad del Estado, por supuesto, pueden tener interés en demostrar la viabilidad comercial y la rentabilidad). Se presentan varias reflexiones sobre el concepto de innovación en las actividades del sector público:

Hacer algo nuevo es decir, la introducción de una nueva práctica o proceso, la creación de un nuevo producto (bien o servicio), o la adopción de un nuevo modelo de relación intra o inter-organizacionales” (Green, Howells y Miles, 2002). “La innovación exitosa es la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que se traducen en mejoras significativas en la eficiencia de los resultados, la eficacia o la calidad (Albury y Mulgan, 2003).

En primer lugar, es importante clarificar los conceptos y características de innovación pública en el Ecuador. La innovación se define como un medio más para lograr una administración pública moderna y, por tanto, se convierte en un proceso gobernante de las instituciones, y que está directamente ligado a la estrategia y a la planificación. Es decir, se busca la aplicación de ideas y prácticas novedosas en el ámbito de la gestión pública con el objetivo de generar valor público. Este valor se lo realiza mediante la incorporación de tecnología, de prácticas organizativas, cognitivas o formales en los servicios públicos, proyectos o las maneras de operar de una institución. La innovación no es (sólo) fruto de la casualidad, sino que responde a un proceso sistemático e intencional que debe ser gestionado. Al referirse a innovación en el sector público, se entenderán las nuevas ideas (o conceptos) aplicadas que:

- Responden a una necesidad específica o problema;
- Involucran cambios en el comportamiento de las personas, prácticas, procesos y/o productos públicos;
- Mejoran el desempeño institucional y generan resultados observables;

- Mejoran la calidad de vida de los ciudadanos;
- Mejoran los índices de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos.

Según Bason (2011), la innovación es un verdadero “sistema” integrado por una serie de elementos que interaccionan de forma compleja y sinérgica. De acuerdo con enfoque holístico, sus componentes son cuatro. En *las personas* residen la creatividad, el espíritu crítico, el conocimiento y las nuevas ideas que se construyen sobre la base de lo existente. *La institución* y sus métodos de gestión deben facilitar los comportamientos innovadores. Las personas no innovan de forma aislada, sino que lo hacen en el marco de una estructura. El *proceso de innovación* es condición necesaria para poder gestionar la innovación de forma sistemática. *El entorno*, entendido en un sentido amplio, lo conforman ciudadanos, proveedores y el sistema externo de innovación. Incrementar las alianzas tecnológicas y las colaboraciones externas de todo tipo con el sistema externo de innovación, en una práctica sistemática de la innovación abierta o de “Gobierno Abierto” (Bason, 2011).

La innovación se puede dar y materializarse en diferentes formas:

- *Innovación en los servicios.*- Es la que se realiza introduciendo un nuevo servicio o se mejora la calidad de un servicio existente;
- *Innovación en la prestación de servicios.*- Se realiza mediante cambios en las maneras de proveer servicios públicos;
- *Innovación administrativa y de organización.*- Son cambios en las estructuras organizativas, incluido la implementación de métodos organizacionales novedosos;
- *Innovación normativa.*- Se realiza a través de cambios en las regulaciones y normas.
- *Innovación conceptual.*- Es la que tiene lugar mediante el desarrollo de nuevos puntos de vista o enfoques, y el cuestionamiento de los supuestos existentes;
- *Innovación sistémica.*- Es la que se realiza a través de la implementación de nuevas o mejoradas formas de interactuar con otras organizaciones y fuentes de conocimiento.

Los cambios que estas innovaciones desaten pueden ser *incrementales*, si estas representan cambios menores a los servicios, productos o procesos existentes. Generalmente, los ciudadanos no se atraen en demasía con este tipo de innovación, la cual pocas veces cambian la forma, relaciones y estructura de las instituciones. Cuando se trata de nuevos servicios o la introducción de formas radicales de hacer las cosas la innovación puede ser *radical*. Este tipo de innovación supone una mejora significativa en el desempeño de la organización pública tiene. Finalmente, las innovaciones pueden ser *sistémicas* generalmente impulsadas por la aparición de tecnología. Dan lugar a nuevas estructuras en la fuerza de trabajo y nuevas formas y tipos de organización, transformando sectores enteros, y

cambiando dramáticamente las relaciones inter-organizacionales y el desempeño general (Mulgan y Albury, 2003). Normalmente estas innovaciones toman años para mostrar sus efectos, ya que requieren cambios en los entornos organizativo, social y cultural. Las innovaciones sistémicas pueden ser también provocadas por cambios de paradigmas.

Un aspecto adicional al hablar de innovación es la participación ciudadana, que se refiere a las sugerencias innovadoras y las alianzas público-privadas para conseguir innovaciones de cualquier tipo. La pregunta es: ¿Por qué la Innovación tiene que ver con lo que ese denomina “Gobierno Abierto”? Según el *Open Government Partnership* (2011), este concepto se lo puede definir bajo tres pilares básicos que son transparencia, colaboración y participación. Se busca aumentar la disponibilidad de información de las actividades gubernamentales. Los gobiernos, mediante sus instituciones, recopilan y generan información, y los ciudadanos tienen el derecho a solicitar acceso a la misma, mediante la publicación sistemática y en formatos abiertos de datos primarios, de información de alto valor y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales. Además, se busca fomentar la participación de todas las personas -por igual y sin discriminación-, en la toma de decisiones, en sugerencias de mejora y la formulación de políticas, a través del establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la ejecución. Es decir, crear mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Así también aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación del público y la colaboración.

La literatura también muestra que se han asignado diferentes barreras y desafíos a nivel social, económico y técnico a las actividades de innovación en las instituciones. Según un estudio de la Unión Europea (Hugo Thenint, LL&A), denominado “Global Review of Innovation Intelligence and Policy Studies”, las siguientes podrán considerarse como barreras a la innovación pública:

### **Resistencia profesional**

Una función pública que muchas veces se caracteriza por prácticas según las agendas políticas. Por tanto, puede darse el caso de reticencia a aceptar el cambio y la innovación.

### **Insuficiencia de recursos**

Los recursos incluyen no sólo la falta de apoyo financiero -ya sea en un contexto general o específicamente para el apoyo a la innovación-, sino que también incluyen la escasez de habilidades pertinentes, en recursos humanos o para alistar a otros servicios de apoyo necesarios para la aplicación de las innovaciones.

### **La resistencia pública a los cambios**

Se supone que el público es, en general, resistente a la reorganización y cambios en la forma de servicios públicos se entregan. Por lo tanto, la sociedad o algunos de sus elementos, también pueden ser adversos al riesgo. Muchas veces esta resistencia puede darse por falta de información de los beneficios asociados al cambio.

### **El ritmo y la escala del cambio**

Muchas administraciones y los servicios públicos han sido objeto de un gran número de cambios radicales, a menudo llamados reformas. Esto ha dado lugar a un entorno inestable, sin visibilidad a medio y largo plazo, y pocas oportunidades para reflexionar y evaluar el impacto de las innovaciones introducidas.

### **Tamaño y complejidad**

El sector público comprende instituciones complejas y de gran escala, que pueden desarrollar las barreras internas a la innovación. Estas barreras pueden consistir en la escasez de competencias, la falta de un acuerdo claro y dificultades de comunicación.

### **La aversión al riesgo y la responsabilidad**

Hay una reticencia comprensible e inherente, para emprender o implementar cambios que puedan crear una mayor probabilidad de riesgo para los usuarios y funcionarios. Además, las organizaciones públicas son examinadas por los políticos y los medios. Los empleados no suelen ser recompensados por asumir riesgos.

### **Obstáculos técnicos**

Puede haber una falta de soluciones tecnológicas para el problema en cuestión. La aplicación de los nuevos usos de los equipos existentes, por ejemplo, puede empujar la tecnología a la medida de sus posibilidades y actuar como motor de la innovación técnica adicional.

## **6.2. Innovando en el Sector Público Ecuatoriano**

El Ecuador requiere una economía dinámica, innovadora y basada en el conocimiento<sup>133</sup>. Transformar los sectores hacia una alta tecnología no es una cuestión simple. Los servicios públicos son de los más intensivos en conocimiento y los que agregan valor a todos los sectores; por lo cual, obviamente, tienen que formar parte de esta transformación y modernización (Thenint, 2010).

<sup>133</sup> Constitución del Ecuador 2008 (Art. 339, 385 – 390), Plan Nacional para el Buen Vivir.

Es indiscutible el proceso de reforma del Estado Ecuatoriano en todos sus niveles y sectores, fortaleciendo las instituciones y llevando al Estado a un papel rector y promotor para el desarrollo del país. Cabe destacar que las reformas de los gobiernos no necesariamente puedan llevar a innovaciones; es decir, que las reformas no conduzcan automáticamente a nuevas formas o den lugar a mejoras significativas. Sin embargo, en el caso Ecuatoriano desde el 2007, se ha puesto énfasis en que los cambios sean profundos y la búsqueda de mejores y nuevas formas de gestionar lo público sea algo constante. Los siguientes ejemplos nos permitirán reflexionar sobre las actividades innovadoras de instituciones que han agregado valor público y han mejorado sustancialmente los servicios públicos a la ciudadanía, como son la gran modernización del Registro Civil, la renegociación de la deuda externa, el nuevo concepto de policía comunitaria, la división del territorio por distritos, la reforma del Consejo de la Judicatura, etc.

A nivel nacional, es valiosa la aproximación dada al problema de la mejora del servicio público con dos medidas afortunadas: la una es el establecimiento al más alto nivel de la Secretaría Nacional de la Administración Pública–SNAP, con mandato y visión reciente y amplia. La otra, el considerar la innovación como una de sus líneas de atención. En la práctica, esta función confronta una delicada ecuación de balance entre alcance y poder. Por un lado, promueve y fomenta la reinención institucional y de los procesos, en todas las ramas de la administración, independiente de su área y ubicación. Por otro lado, debe asegurar el cumplimiento mínimo de disposiciones que garanticen el avance colectivo en ciertos procesos.

La estrategia de innovación en desarrollo, por parte de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, proporciona al país un balance entre la visión penetrante en el futuro, y los programas diseñados para ser una realidad al servicio de los ciudadanos. Es así que se está diseñando el Sistema de Gestión de Innovación y Gobierno Abierto, el cual permitirá la evaluación institucional, la investigación, la participación ciudadana en sugerencias e ideas; al igual que la conformación de una red de expertos en la gestión pública y búsqueda de mejores prácticas que las instituciones deberán institucionalizar, además de generar una base de conocimiento donde puedan reconocerse oportunidades de aplicación.

## Bibliografía

- Albury D. and Mulgan G.J. (2003). *Innovation in the public sector*, Cabinet Office, London.
- Bason, Christian (2011). *Leading Public Sector Innovation*, Bristol UK.
- Drucker, P. (1977). *Management*, London: Pan.
- Halvorsen, Thomas, Johan Hauknes, Ian Miles and RannveigRøste (2005). «On the differences between public and private sector innovation» En PUBLIN report D9, <http://www.step.no/publin/reports.html>
- OCDE – DAC (2008). «Buenas prácticas emergentes en la Gestión para Resultados

- en el Desarrollo". Washington. Tomado de versión digital: <http://www.mfdr.org/sourcebook/3rdEdition/SourceBook3e-Spanish.pdf>
- Senge, P. et. al. (1994). *The Fifth Discipline Fieldbook: Strategies and Tools for Building a Learning Organization*
- Stiglitz, Joseph (2000). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Thenint, HugoThenint, LL&A (2010). *Global Review of Innovation Intelligence and Policy Studies Mini Study 10 Innovation in the public sector*.
- United Nations (2006). *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*, UN Department of Economic and Social Affairs.
- Weber, Max (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Guenther Roth and Claus Wittich, eds., Berkeley, University of California Press, vol. I, ch. 2, sec. 12.



IV

CONCLUSIONES: HACIA UNA  
NUEVA GENERACIÓN DE  
REFORMAS DEL ESTADO

# Del Estado burgués al Estado del Buen Vivir

Galo Mayorga Urquiza<sup>134</sup>

Los Estados deben ser considerados como algo más que “gobiernos”. Son sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos y coercitivos permanentes que no sólo tratan de estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad pública en una organización política, sino también de estructurar muchas relaciones cruciales dentro de la sociedad civil

Stepan, 1978, p.XII

## **1. La necesidad de nuevas instituciones para consolidar el Estado constitucional de derechos y justicia**

Para el gobierno de la Revolución Ciudadana la transformación del Estado se ha concebido como un medio para la consecución del Buen Vivir. Para ser más concretos, las extensas transformaciones político-constitucionales y los cambios planificados en la estructura y los procedimientos de las organizaciones de la Función Ejecutiva responden a la necesidad de establecer una democracia constitucional, de derechos, justicia, social y plurinacional. Por lo tanto, la democracia ecuatoriana se ha empezado a configurar por la búsqueda de un modo de vivir y convivir, caracterizado por una sociedad de igualdad e inclusión de individuos, colectivos y de la naturaleza, guiada predominantemente por el Buen Vivir como un *ethos*.

El Buen Vivir denota, en clave política, la reorganización del poder, la composición de una nueva maquinaria estatal basada en una Función Ejecutiva con mejores funciones para gobernar y dos nuevas Funciones de Estado: la de Transparencia y Control Social, y la Electoral, para reconocer al pueblo como mandante y primer fiscalizador del poder público y consolidar la garantía de los derechos políticos, respectivamente. En clave social, supone una ciudadanía más libre, igualitaria, fraternal y solidaria para la subsistencia de la vida, como parte de la naturaleza; es decir, una sociedad en equilibrio, capaz

---

<sup>134</sup> Licenciado en ciencias sociales, programa de ciencia política en Jacobs University, Bremen, Alemania, 2007. Ha realizado estudios de posgrado en la Escuela de Estudios Estratégicos y Seguridad, del Instituto de Altos Estudios, 2010-2011. Actualmente se desempeña como director de Innovación de la Gestión Pública en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-Senplades.

de autodeterminarse e incidir en las decisiones y políticas públicas. En lo económico, se introducen nuevos parámetros que definen el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, bajo los principios de justicia e igualdad. En su forma ambiental, el Buen Vivir representa obligaciones y responsabilidades para el Estado y la ciudadanía, a fin de impulsar su protección, conservación y recuperación.

La trayectoria o camino emprendido desde el año 2007 se focalizó en la democratización de la estructura básica de la sociedad; es decir, en la generación de cambios en las instituciones políticas y económicas clave, para promover una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, de manera que permita alcanzar el Buen Vivir y hacer posible un país democrático.

Claramente, el compromiso que favorece el proyecto nacional del gobierno actual no puede ser posible y tampoco puede florecer en cualquier contexto institucional. Si, por ejemplo, las instituciones previenen o impiden una relación equilibrada entre la sociedad, el Estado y el mercado, y la armonía con la naturaleza, entonces la construcción del Buen Vivir se afecta gravemente. Dentro de un sistema político conflictivo y con equilibrios cambiantes, podría llegarse a perder la energía política movilizada para el desarrollo de nuevas instituciones. A partir de cierta organización y ordenamiento institucional se determina, por lo tanto, el funcionamiento de la sociedad, el mercado y la naturaleza. De este modo, se convierte la ingeniería institucional en la esencia del proceso de transformación nacional.

Las transformaciones del Estado en Ecuador, en los últimos años, ha defendido que lo que hace una sociedad democrática del Buen Vivir es la forma en que se adopta la propiedad<sup>135</sup>, el sistema de derechos, las regulaciones del endeudamiento público, la participación de la iniciativa privada en las actividades de interés general y las instituciones que gobiernan la distribución de los recursos. Sobre este último, por ejemplo, en la educación, la Constitución ha comprometido al gobierno central para una distribución de recursos de manera oportuna, regular y suficiente, con incrementos anuales de al menos el 0.5 % del Producto Interior Bruto, hasta alcanzar un mínimo del 6% del PIB<sup>136</sup>. Es importante enfatizar en este punto, porque el gobierno del Presidente Rafael Correa defiende, en el ámbito organizativo del Estado, un sistema de instituciones que impulsen la distribución y el acceso equitativo de los recursos y la riqueza, para alcanzar el Buen Vivir. Cabe señalar que en gobiernos y marcos constitucionales anteriores, esto se anulaba bajo las condiciones

<sup>135</sup> Con la adopción de la Constitución de 2008, se consagró la transformación de las relaciones de poder entorno a la propiedad (artículos 276 y 334): 1) se garantiza y reconoce la propiedad pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberán cumplir su función social y ambiental; 2) se afirma la construcción de un sistema económico basado en la distribución igualitaria de los medios de producción y la generación de trabajo digno y estable, y finalmente, 3) se convierte en deber del Estado la democratización de los factores de producción para eliminar privilegios y desigualdades.

<sup>136</sup> Cfr. Artículo 348 y Transitoria Décimo octava de la Constitución.

de la libre competencia del mercado<sup>137</sup>. A partir del año 2008, las instituciones aparecen equipadas de capacidades de distribución, redistribución, de intervención, regulación y rectoría para que el Estado logre una adecuada coherencia interna e induzca comportamientos justos, equitativos y solidarios entre los actores de la sociedad.

Sin duda, el Buen Vivir alude a la creación de instituciones para la realización de nuevos equilibrios entre el Estado y los diversos actores económicos, políticos y socio-culturales, en una convivencia armoniosa con la naturaleza. Este sistema de instituciones se vincula a ciertos valores transformadores para lograr una ruptura del patrón del crecimiento capitalista, de la mercantilización de lo público, la privatización, la transformación de los derechos en mercancía, la transformación de los ámbitos de la vida pública y de los derechos democráticos-salud, educación, agua, etc. en relación cliente-empresa, consumidor-empresa<sup>138</sup>.

Siendo así, ¿cuáles son los parámetros o principios fundamentales para que las instituciones políticas y económicas favorezcan a largo plazo el compromiso político-constitucional con el Buen Vivir?

Primero, las instituciones deberían ser inclusivas e igualitarias para generar la unidad en la diversidad<sup>139</sup>, dotadas de una autonomía relativa de clases y grupos dominantes<sup>140</sup>, y contar con puntos de apoyo de un poder estatal fuerte en la administración pública, con puestos clave en el ámbito del ejecutivo: organismos e instancias de planificación dotadas de autoridad para intervenciones productivas y sociales; una regulación y un control del comercio exterior para una nueva inserción internacional; y una propiedad pública de sectores estratégicos de la economía como en refinería, petroquímica, siderurgia, etc<sup>141</sup>. En el pasado, en Ecuador los regímenes políticos fueron elitistas, excluyentes, concentradores de los recursos en selectos grupos de poder, mientras se minimizaba la importancia del Estado, que fue una característica que limitó emprender acciones estatales autónomas.

Segundo, convendría que el nuevo sistema de instituciones impulse una nueva base económica, social y cultural para el desarrollo

<sup>137</sup> En la Constitución de 1998, el desarrollo económico y social se sustentó en el libre mercado, considerado la principal institución para la redistribución de la riqueza. En la Constitución de 1979 se consideraba que la economía de mercado propendía a un proceso de mejoramiento y proceso integral de los ecuatorianos (artículo 45).

<sup>138</sup> Tomamos este efecto del capitalismo de Edgardo Lander. 2010. "Crisis civilizatoria: el tiempo se agota". *Sumak Kawsay/Buen Vivir y cambios civilizatorios*. Quito: FEDAEPS.

<sup>139</sup> El Ecuador es un Estado plurinacional. La constitución de 2008 reconoció el carácter multiétnico del país. Más aún la constitución promulgó una serie de derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades para la promoción, garantía y protección de la pluriculturalidad.

<sup>140</sup> El concepto de autonomía relativa, que se adopta es el que señala Trimberger "Se puede decir que un aparato estatal burocrático o un sector de éste es relativamente autónomo cuando las personas que ocupan puestos elevados de carácter civil y/o militar cumplen dos condiciones: 1) no son reclutadas en las clases terratenientes, comerciales o industriales dominantes; y 2) no establecen vínculos personales y económicos estrechos con esas clases después de su acceso a los altos cargos". Cfr. Trimberger, Ellen Kay. 1978. *Revolution from Above*. Transaction Books: New Jersey, p.4 .

<sup>141</sup> El desafío de la transformación del Estado en este aspecto consiste en iniciar y afianzar el proceso de la conformación de la industria básica, que tendría un rol fundamental para la administración y gestión de los sectores estratégicos

de un proceso de acumulación intensivo en conocimiento, información, ciencia y tecnología.

Finalmente, deberían proveer incentivos para reforzar la soberanía popular, desde las diversas nacionalidades, identidades y la participación ciudadana para una nueva dinámica de las formas de poder en la sociedad.

Las instituciones existentes en el pasado, antes de 2007, no sólo fueron injustas sino poco democráticas, al pasar las decisiones políticas y económicas por pequeños grupos de influencia e instituciones internacionales vinculadas al capitalismo global.

Para los próximos cinco años, el proceso de transformación nacional, en primer lugar, buscará el papel de defender y priorizar la adopción de transformaciones radicalmente democráticas que forjen instituciones virtuosas<sup>142</sup>, de manera que permitan a la ciudadanía el goce efectivo de los derechos establecidos en la Constitución, garantizando una estructura estatal ordenada que contrarreste las formas de captura por parte de grupos de interés. Por un lado, se plantearía el desarrollo de capacidades administrativas<sup>143</sup> en las entidades de la Función Ejecutiva, dirigidas a perfeccionar el equilibrio entre el Estado y la sociedad, para evitar la captura y penetración de las entidades estatales desde nichos rentistas<sup>144</sup>. Por otro lado, se impulsará, mediante normas formales y otros instrumentos, la activación del Estado en materia económica y financiera, para facilitar la formación de un sector popular, solidario y mixto. Desde este punto de vista, la dirección del cambio institucional implicará profundizar el carácter democrático de las instituciones, para lograr la adecuada aplicación de los principios que desarrollen el Buen Vivir y renovar las formas de acción social de cara al Estado.

En segundo lugar, las transformaciones pretenderán corregir las brechas y déficits de las capacidades institucionales, de manera que permitan dirigir a largo plazo ocho grandes objetivos programáticos, sobre todo, aquellos vinculados al régimen de acumulación y el modo de

<sup>142</sup> Este concepto se trata evidentemente del correcto y buen funcionamiento de las instituciones políticas, cuya fórmula la describió John Stuart Mill: "*consiste en parte en el grado en que [las instituciones políticas] promueven el avance mental general de la comunidad, incluyendo el avance en intelecto, en virtud y en actividad práctica y eficiencia; y en parte en el grado de perfección con que organizan el valor moral, intelectual y activo ya existente, como para operar con la mayor efectividad posible en los asuntos públicos*". Cfr. John Stuart Mill. 2004. *Considerations on Representative Government*. Hazleton: Pennsylvania State University, p. 26 accedido en <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/jsmill/considerations.pdf>

<sup>143</sup> Se refiere a una modalidad de ejercicio de poder en la que el Estado es capaz de actuar de forma autónoma de acuerdo con sus propios intereses y se cree que su autonomía se deriva principalmente de su capacidad. En este sentido como señala Michael Mann, entenderemos la "capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país". Mann denomina esta forma el poder infraestructural del Estado. Cfr. Michael Mann. 1984. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results." *Archives Européennes de Sociologie* 25 (2): 189

<sup>144</sup> La búsqueda de rentas por parte de grupos de interés especial tiene a disminuir la eficacia y distribución de la riqueza en la sociedad. Mancur Olson asegura que los procesos rentistas y el poder desproporcionado de grupos relativamente pequeños, hace prevalecer sus intereses; es decir, el incremento en grupos de presión es un factor clave en el declive de la distribución de la riqueza, quienes emplean el poder del Estado para avanzar sus fines económicos. Cfr. Mancur Olson. 1982. *The rise and decline of nations. economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven: Yale University Press.

regulación para el Buen Vivir, que serán tratados en el siguiente acápite.

En último término, y en relación con lo antes mencionado, se observará el impulso de la construcción de un sistema regulatorio y de control democrático para la gobernanza y sostenibilidad del nuevo régimen de desarrollo.

En las secciones que siguen se pretenderá dilucidar aquellas acciones que directamente están orientadas a impulsar un proceso de institucionalización del Estado democrático, constitucional de derechos y justicia hacia el año 2017.

## **2. Estrategias para las reformas institucionales de segunda generación**

Para la institucionalización del Estado constitucional de derechos y justicia en el período 2013-2017, se han delineado tres estrategias que pretenden dar coherencia entre el margen adecuado de autoridad pública y el grado y profundidad de la acción necesaria para hacer frente a los problemas estructurales de la sociedad ecuatoriana:

- a) Desmantelamiento del Estado burgués.- Se refiere a la eliminación de la indebida influencia de grupos de poder en la gestión de los asuntos públicos en los ámbitos regulados por el Estado o bien del enquistamiento de grupos económicos en los organismos encargados de la política y la regulación.
- b) Profundización programática-institucional.- Consiste en establecer un conjunto de reglas, instituciones e instrumentos de actuación política para conducir y alcanzar los objetivos estratégicos del Estado. Aquí, también lo central será incrementar las capacidades estatales en diversos campos de regulación y control, para corregir las fallas de implementación de políticas nacionales.
- c) Optimización funcional.- Lo fundamental será la remodelación y optimización del sistema de instituciones estatales, con la finalidad de que surjan estructuras y procedimientos más ligeros.

### **Primera estrategia: desmantelamiento del Estado Burgués**

Para enfrentar las tendencias y fenómenos favorables al retorno de los intereses de los grupos o elites nacionales de los sectores tradicionalmente hegemónicos -en las estructuras de las instituciones políticas, que se relaciona con la dominación de clase, como lo señala Offe (1974)<sup>145</sup>-, el gobierno nacional impulsará un dinamismo diferente

<sup>145</sup> En este tipo de Estado, su estructura interna apunta a destilar los intereses de clase de «un universo de intereses estrechos, de corto plazo, conflictivos e incompletamente formulados», de las unidades de capital, con la finalidad de servir el interés universal de la clase capitalista. Además de configurar y formular estos intereses en un conjunto, este Estado emplea una selectividad complementaria que consiste en actuar como aparato de protección frente a los intereses anti-capitalistas. Estos dos criterios juntos, definen el carácter clasista del Estado. Cfr. Offe, Claus. 1974. "Structural Problems of the Capitalist State". en Klaus von Beyme (comp). *German Political Studies I*, noviembre 2012, p. 36-38

de funcionamiento de la articulación e intermediación de intereses de grupos con el Estado. En esta perspectiva, las políticas públicas, la estructura y las actividades del Estado se generarían con una articulación regulada y ordenada de las personas, grupos o asociaciones privadas, comunitarias, etc., evitando las políticas de presión rentistas sobre el Estado, para minimizar, de esta manera, la representación corporativa de grupo y la cooptación de la toma de decisiones gubernamentales. El Estado, en este sentido, tendrá una estructura y un funcionamiento a salvo del corporativismo, de manera que sea posible controlar que determinados intereses socio-económicos obtengan un estatus político privilegiado y el derecho a participar con autoridad en la formación de la política nacional. Por lo tanto, resultará una mayor autonomía de la organización administrativa del Estado y la primacía del interés general por sobre el interés particular, conforme a los principios fundamentales del régimen ecuatoriano, según la Constitución: soberano, independiente, unitario y plurinacional<sup>146</sup>. También sucederán unas interrelaciones entre la sociedad y el Estado que permitan resolver temas colectivos.

De esta forma, el desmantelamiento del Estado burgués y la construcción del nuevo Estado constitucional implicarían, al menos, lo siguiente:

- a) Enriquecer a la democracia representativa con formas de participación que surjan de la inclusividad y activación de las distintas fuerzas heredadas de las luchas sociales de liberación, así como de diversos grupos sociales, y la necesidad de que ellos estén dispuestos a conceder en pro del bien común, conforme al buen vivir.
- b) Reacomodar la estructura de las relaciones entre grupos y el Estado para conducir la política nacional por encima de influencias poderosas. En otras palabras, considerando que han sido los grupos tradicionalmente dominantes quienes han influido en la formación de políticas públicas, se eliminarían los privilegios o desigualdades en el acceso a la esfera pública para la fijación de la política económica, comercial, productiva u otra. Así podrá el Estado, como actor, desarrollar las políticas públicas de modo relativamente continuo a largo de periodos prolongados.

En esta medida, las transformaciones en este eje plantean resolver la vinculación poco democrática del Estado con los intereses socio-económicos dominantes y conseguir la activación democrática de las interacciones de los grupos. Algunas de estas acciones serían las siguientes, sin ser las únicas:

1. El retiro de los grupos de interés privado de espacios de decisión pública, culminando el proceso de descorporativización del Estado, especialmente en aquellas áreas de mayor relevancia estratégica que permitan consolidar el régimen de desarrollo y la aplicación de derechos de la ciudadanía;

<sup>146</sup> Véase artículo 1, Constitución de la República del Ecuador

2. El fortalecimiento de la regulación de las actividades de lobby y las influencias de parte de intereses privados sobre las decisiones públicas, así como sus formas de operación, destinadas a influir en el aparato estatal a favor de puntos de vista e intereses de grupo;
3. La sustitución del ordenamiento jurídico de corte neoliberal, proponiendo a la Asamblea Nacional proyectos de ley que fomenten un orden social, conforme al Buen Vivir;
4. La promoción de espacios formales de diálogo y de participación ciudadana; y,
5. La cimentación del Estado plurinacional e intercultural.

### **Segunda estrategia: profundización programática-institucional**

La institucionalidad del Estado debe estar en la capacidad de responder y administrar las contradicciones, conflictos y antagonismos de una estructura social que transita hacia el Buen Vivir. Esto requiere desarrollar las capacidades del universo institucional encargado de la implementación e impulso de los siguientes grandes objetivos programáticos:

#### **a) Consolidación de la sociedad del conocimiento y el cambio de la matriz productiva.**

Dentro de este objetivo se crearán y transformarán instituciones públicas para implementar la investigación e innovación del conocimiento y el desarrollo y transferencia de tecnologías -en coordinación con los sectores privados y la academia-, en relación con los sectores estratégicos, productivos, económicos y de seguridad, etc. De hecho, las sinergias del aparato de investigación y el productivo se reconocerán como elemento decisivo para alcanzar la soberanía alimentaria, la inserción estratégica en el contexto internacional y el desarrollo solidario y sostenible. En esta línea es fundamental:

1. Fomentar la integración de las capacidades de investigación, producción de conocimiento e innovación tecnológica del país;
2. Fortalecer la coordinación y la intersectorialidad de las áreas que permitirán cambiar la matriz productiva;
3. Generar espacios de articulación entre entidades públicas–privados– economía popular y solidaria, para potenciar las capacidades estratégicas nacionales;
4. Fortalecer la institucionalidad que permita dinamizar el mercado interno, los anclajes productivos y la importación de materias primas y bienes de capital.

En la sociedad del conocimiento, el sistema de educación superior y la formación académica y profesional -con visión científica y humanista-, así como la investigación científica, tecnológica y la innovación, se convierten en puntos de partida hacia esa sociedad, a la vez que son un factor fundamental para un nuevo paradigma productivo.

Desde esta perspectiva, el conocimiento se desarrolla en función de las características de un nuevo modo de acumulación para conducir a mayores ventajas competitivas dinámicas, en las que “los actores sociales consiguen organizar procesos rápidos y efectivos de aprendizaje y toma de decisiones, amoldando convenientemente el entorno empresarial a los nuevos requerimientos” nacionales<sup>147</sup>.

#### **b) Consolidación del sistema económico social solidario.**

En este objetivo se incorporarían nuevas formas de articulación de las instituciones para equilibrar los excesos del sistema capitalista que han acentuado la destrucción de la vida y la naturaleza<sup>148</sup>, para afirmar al ser humano como sujeto y fin, así como para alcanzar la dinamización del proceso económico, mediante la financiación de los pequeños y medianos productores, facilitando la adquisición de los medios de producción. Para favorecer la democratización de los medios de producción, desde nuevas instancias y estructuras del Ejecutivo, se modificaría el carácter de la política económica para transformar las relaciones y formas de producción para un nuevo desarrollo del sistema económico con máxima eficiencia, dentro de las limitaciones físicas que impone la naturaleza.

Por otra parte, la institucionalización del Estado como ente regulador para estimular la activación de los sectores que funcionan con una lógica de cooperativismo, asociacionismo y solidaridad, posibilitarían la transformación del sistema económico. En esta línea, las acciones en este objetivo se orientarían a:

1. Fortalecer la rectoría sobre la política económica nacional, englobando tanto a lo público como a lo privado y el sector popular solidario. De igual manera, construir una regulación efectiva del sistema económico y monetario, mediante el desarrollo de capacidades institucionales de los entes reguladores clave;
2. Consolidar un sistema financiero enfocado a la diversificación productiva, que promueva la democratización de los servicios financieros y el fortalecimiento de las actividades de emprendimiento.

#### **c) Generación de condiciones de igualdad, equidad, cohesión e inclusión social.**

La aspiración de un Estado igualitarista, que garantice la inviolabilidad de los derechos, consistió en definir una Constitución justa que consagra estos principios y en la asignación de atribuciones, como la redistribución y la distribución a una institucionalidad que ha logrado provocar cambios en las condiciones de igualdad<sup>149</sup>.

<sup>147</sup> Cfr. Klaus Esser, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner, Jtirg Meyer-Stamer “Competitividad Sistémica” Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín.

<sup>148</sup> Cabe mencionar que, las catástrofes sociales y ambientales, como el desastre minero de Nambija en la provincia de Zamora Chinchipe en 1993 y los derrames de crudo producidos por la petrolera Chevron entre 1972 y 1992, no son eventos aislados, pero costos y síntomas vinculados y producidos por la implantación del capitalismo. Estos errores sistémicos están conectados con la actual crisis civilizatoria en la cual el ser humano cada vez más pierde el sentido de comunidad, solidaridad y de interdependencia con la naturaleza, para el sustento de la vida en la Tierra.

<sup>149</sup> Desde el 2007, como señala Rebecca Ray y Sara Kozameh “ la pobreza cayó de un pico de recesión del 36,0 al 28,6 por ciento; antes de la recesión, su nivel más bajo había sido el 35,0 por ciento. La pobreza urbana se redujo

Un segundo momento consistiría en corregir aspectos organizativos del Estado, para desarrollar una política social y de igualdad, que maximice las capacidades y potencialidades de la población, así como su acceso al sistema de inclusión y equidad social. Por lo tanto, se procuraría realizar lo siguiente:

1. Dotar al Estado de nuevas capacidades para coordinar la elaboración e implementación de políticas públicas en esta materia, y articular el conjunto de instituciones en torno al logro de la erradicación de la pobreza;
2. Promover determinados resultados de la acción pública, a través de un mayor direccionamiento de la institucionalidad del Estado desde la planificación pública.

#### **d) Garantía de la protección y la seguridad social.**

Compatible con el objetivo anterior, y con miras a establecer la convivencia pacífica y la solidaridad de las personas, se propugnaría edificar una institucionalidad única, que tenga el propósito de garantizar su realización personal en condiciones de dignidad, remuneraciones justas e igualdad de oportunidades. La consecución de este objetivo evocará el derecho al trabajo, a una vida digna y a la seguridad social. Los desafíos serían:

1. Definir una institucionalidad de alcance nacional, con carácter ministerial, para dirigir, regular y coordinar el subsistema de inclusión y seguridad social, de manera que permita alcanzar a los ciudadanos un nivel de vida saludable e integral, basado en los derechos al trabajo y la seguridad social;
2. Dentro de la institucionalidad formal del punto anterior, se tendría como especial interés promover la responsabilidad social de las actividades económicas que en forma colectiva o individual desarrollen las personas, a fin de consolidar el carácter solidario de los procesos productivos y económicos.

#### **e) Fomentar el gobierno corporativo de las empresas públicas.**

La Constitución reconoció la importancia de la creación de empresas públicas para el desarrollo y la soberanía, convirtiéndose así en una área estratégica de la inversión pública, a fin de garantizar que los sectores estratégicos -las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte, la biodiversidad, etc.- se orienten al pleno desarrollo de los derechos y el interés social, y que la prestación de los servicios públicos sea universal, accesible, eficiente y de calidad.

Con este objetivo se llevaría adelante la mejora del desempeño, la planificación empresarial y gobernanza de las empresas públicas, evitando los errores en su administración. Al mismo tiempo, se profundizaría su contribución a un desarrollo económico sostenible y sustentable.

---

del 25,5 al 17,4 por ciento, mejor que su punto más bajo de 22,0 por ciento, previo a la recesión." Cfr. Rebecca Ray y Sara Kozameh. "La economía de Ecuador desde el 2007". Center for Economic and Policy Research, Washington, Mayo 2012

En esta línea las prioridades serían:

1. Mejorar el direccionamiento corporativo de las empresas públicas, para asegurar que las operaciones sean eficientes, efectivas, transparentes y responsables, atendiendo el interés general y los objetivos de desarrollo del país.
2. Estimular la innovación, el desarrollo tecnológico, las sinergias y las alianzas estratégicas y el desarrollo de proyectos de gran escala, que permitan un fortalecimiento de la administración de los sectores estratégicos.

**f) Configuración de un sistema integral de gobernabilidad nacional.**

La gobernanza, gobernabilidad o buen gobierno son conceptos que definen nuevas prácticas de acción colectiva, nuevas formas de acción pública, que ya no están basadas en la dominación o en la violencia legítima. Se fundamentan en procesos de deliberación, negociación y asociación, en principios éticos y morales o en prácticas que se producen en paralelo con las instituciones clásicas.<sup>150</sup>

En este sentido, el enfoque de gobernabilidad de las transformaciones estatales hacia el 2017, pretendería una mejor relación entre el Estado y la sociedad civil, pero también entre las instituciones que forman el Estado. Con ello se acomete alcanzar dos objetivos fundamentales: 1) Profundizar el régimen democrático, especialmente mediante la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas; y 2) Profundizar el nexo entre el Estado y la sociedad, orientado a gestionar las relaciones, tanto complementarias como conflictivas de los actores estatales y sociales.

Los procesos de déficit de gobernabilidad se generan cuando se produce una falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, que se origina, principalmente, por una incoherencia entre el discurso y la práctica institucional, en un rendimiento inadecuado de las instituciones frente a los requerimientos y demandas de la ciudadanía. En tal virtud, la gobernabilidad que configuraría las reformas de segunda generación esbozan la necesidad de articular procesos participativos y de corresponsabilidad en la implementación de las políticas públicas, que no sólo respondan a iniciativas de compensación, sino a la generación de pactos o acuerdos mutuos que fomenten un desarrollo -en el cual el ser humano sea el centro de las políticas-, como corresponsable en la transformación de su realidad y no sólo como un simple receptor clientelar de la intervención estatal.

Por consiguiente, la gobernabilidad que impulsaría la transformación estatal se caracterizaría por la transparencia, la responsabilidad en el sector público y la corresponsabilidad de la sociedad civil. La gobernabilidad implica también desarrollar la habilidad de las instituciones estatales para convertir las demandas individuales en acción colectiva o en políticas públicas, negociar los intereses ciudadanos que forman

<sup>150</sup> Jouve, B. (2005). From Government to urban governance in Western Europe: a critical analysis. *Public Administration and Development* 25 (4), pp. 285-294

parte del sistema político, definir las reglas de acción, transformar los conflictos, así como también, formar, gestionar y mantener pactos sociales territoriales coherentes, que estén sustentados en un programa político común, más allá de los aspectos políticos y electorales.

La gobernabilidad que construya la segunda generación de transformaciones estatales no se reduciría a un ámbito de política pública, sino que articularía el conjunto de espacios del sistema político constitucional para dar existencia a un todo armonioso e interrelacionado con el poder popular. Esto requeriría realizar acciones que sean cada vez más integrales, y a la vez, capaces de priorizar y definir de forma precisa los objetivos comunes que se pretenden alcanzar, y que son definidos por distintos actores que participan con intereses definidos y en territorios específicos.

Para alcanzar este objetivo, se trataría de instrumentar lo siguiente:

1. Establecer una diferenciación institucional en los territorios sobre los órganos decisorios y actores políticos, revisando la institucionalidad histórica y adecuándola a las demandas de la gobernabilidad democrática.
2. Generar apropiados canales institucionales para satisfacer demandas sociales y la participación social.
3. Robustecer la institucionalidad del Estado para potenciar las funciones de gestión de crisis y conflictos entre actores estatales y sociales.
4. Garantizar una conducción política desconcentrada única en el territorio, de tal manera que se asegure el diálogo social sin desviaciones institucionales ni duplicidades en la gestión de órganos decisorios.

#### **g) Fortalecer las facultades de regulación y control**

La promulgación de la nueva Constitución en 2008 presentó un escenario muy positivo para efectuar transformaciones sistémicas y profundas. Por un lado, el ejecutivo retomó la rectoría para las políticas públicas y, por otro, se otorgó gran capacidad estatal de regulación y control a un conjunto de instituciones especializadas, en diversas áreas de la economía y, en particular, en los sectores estratégicos.

Estos importantes avances están constituyendo al Estado ecuatoriano en un servicio a la colectividad, regido por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, participación, coordinación, transparencia y evaluación. Por consiguiente, ahora se señala la creciente relevancia de impulsar un Estado regulatorio que permita el ordenamiento y la ejecución de las normas para esas políticas públicas con la finalidad de lograr el desarrollo organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, productivos, socioculturales y ambientales que conforman el modo de acumulación.

En esta línea, se plantea la construcción del Estado como regulador por su papel en la transición del capitalismo a la nueva

reorientación paradigmática del Buen Vivir, como su estructura, actividad y política va configurando a la sociedad, el mercado y a la naturaleza para el bienestar público. Por lo tanto, los objetivos del Buen Vivir requerirían la redefinición de una renovada estrategia de intervención regulatoria del Estado en los asuntos de la sociedad, a partir de la constatación del hecho que las viejas y fallidas modalidades e instrumentos propios de la era del neoliberalismo requieren inmediatas modificaciones y sustituciones.

Esto nos remite en última instancia a transformar a los entes reguladores del Estado y a la regulación para garantizar la continuidad de la acumulación que plantea el Buen Vivir en la que se reconoce al ser humano como sujeto y fin y se aspira a una vida digna. El renovado modelo de acumulación y régimen de desarrollo constitucionalmente propuesto se propone contrarrestar de manera sistémica y estructurada mediante las normas y actos del poder público las dificultades y defectos del sistema capitalista heredado. Para esto será preciso organizar, dirigir y reestructurar la sociedad, la política, la producción, reducir los desequilibrios y desigualdades producidas por las fuerzas del mercado e intervenir con instrumentos de política efectivos para su corrección. Tiene cabida desde esta perspectiva, que se afiance una intervención estatal en el sistema económico para asegurar la distribución de la riqueza nacional, sea por medidas regulatorias directas o indirectas en las que el Estado decida: asegurar una adecuada distribución del ingreso, incentivar el máximo nivel de producción nacional, asegurar la soberanía alimentaria y energética, promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, impulsar el pleno empleo, mantener la estabilidad económica, propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios e impulsar un consumo social y ambientalmente responsable<sup>151</sup>. En la Constitución de la República el repertorio de iniciativas regulatorias estatales es bastante amplio y de lo que se puede identificar, para los sistemas financiero, de competencias, planificación, vial, socio-cultural, ambiental, inclusión y equidad social, educación, salud, seguridad social, cultura, comunicación social, gestión de riesgos, comercio e inversión, etc.

La estrategia para procurar que el Estado constitucional de derechos y justicia asuma su papel de regulador de los asuntos de la sociedad requiere de una orientación sistémica que permita la gobernanza de las facultades de regulación y control. Es decir, establecer un esquema de funcionamiento del despliegue de la regulación y el control a lo largo de todos los poderes públicos y los niveles de gobierno. Esto precisamente debe convertirse en un eje fundamental del gobierno nacional. Por lo tanto, se tendría que adoptar un enfoque sistémico frente a la coordinación en la formulación de políticas, regulaciones y leyes, que refleje la naturaleza conjunta de la administración.

<sup>151</sup> Esto esta fundando en los objetivos de la política económica que expresa la Constitución de la República en el artículo 284

Si bien se ha creado el sistema nacional de planificación participativa como uno de los elementos claves de alto nivel para coordinar las políticas, actos y decisiones para el desarrollo nacional, como en lo económico y social, es indispensable lograr que las entidades del Estado cambien su mentalidad de actores individuales a una orientación más conjunta y coordinada en un sistema para la gestión de la regulación, aunando esfuerzos a la responsabilidad de coordinación de la planificación pública. Para alcanzar esto se deberían reforzar las capacidades institucionales a largo plazo y abordar una agenda de gobernanza regulatoria en toda su profundidad y complejidad como nueva frontera de la transformación del Estado.

Para llevar adelante una agenda de esta naturaleza que apunte a mejorar y organizar la producción regulatoria responsable y sensible a los requisitos del Buen Vivir como a la multiplicidad de demandas de la sociedad y para arraigar su sostenibilidad en el tiempo se necesitaría establecer una política nacional integrada a los objetivos programáticos principales del Estado, con vistas a acelerar la implementación de la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo.

Ya están instaurados algunos de los elementos para impulsar la gobernanza regulatoria, entre los se puede señalar, por un lado, en el ámbito del ejecutivo a las agencias de regulación y control con relación a los sectores estratégicos, las unidades de normatización en ciertos ministerios y espacios de coordinación para la formulación de anteproyectos de ley. Por otro lado, en el ámbito legislativo se encuentra la unidad de técnica legislativa (con relación al acompañamiento en la creación de normas y estimación de costo). De igual manera, acerca del control del cumplimiento de la regulación, está constituida la Función de Transparencia y Control Social.

Por lo expuesto, la transformación de las facultades de regulación y control del Estado requeriría tres pilares críticos:

1. Políticas de regulación. Una política expresa adoptada en el nivel nacional con los organismos claves del direccionamiento estratégico del Estado que determine cuándo, cómo y para que regular en el régimen de desarrollo.
2. Instituciones reguladoras fortalecidas. Fortalecer el rol efectivo de las agencias reguladoras y de control en los sectores estratégicos, productivos y sociales, así como de otras instituciones mediante la institucionalización de un sistema de gobernanza regulatoria que logre: captar las asuntos de política susceptibles de regulación, desarrollar opciones de política y elegir instrumentos de política (regulación), diseñar nuevas regulaciones y revisar las existentes, hacer cumplir la regulación y monitorear y evaluar el desempeño de las regulaciones.<sup>152</sup>

<sup>152</sup> En varios países se cuenta con un organismo centralizado para el impulso y coordinación de la gobernanza regulatoria, vinculado estratégicamente con el Ejecutivo. En México se cuenta con la Comisión Federal De Mejora Regulatoria; en Alemania la Agencia de Control Normativo (Nationaler Normenkontrollrat), en Australia el Office of Best Practice Regulation, en Brasil una oficina de mejora regulatoria en la Presidencia y en Japón el Consejo de Promoción y Reforma Regulatoria. Véase también ver "Recomendación del Consejo Sobre Política y Gobernanza

3. Integrar herramientas regulatorias. En las primeras fases del proceso de regulación de una entidad se crearían procedimientos e instrumentos cuantitativos y cualitativos para identificar claramente los objetivos de política, evaluar las alternativas de la intervención estatal y determinar la regulación y otras medidas efectivas y eficientes para conseguir las metas, considerando sus consecuencias en la sociedad y la administración pública.

### **Tercera estrategia: Optimización funcional**

En las estrategias anteriores se han presentado las iniciativas de transformación política y programática como un tipo de profundización y mejora del sistema de instituciones que dotarían al Estado de mayor capacidad para responder y adaptarse a las exigencias de una democracia constitucional, de derechos, justicia, social y plurinacional. La consecución de dichas reformas pueden considerarse un resultado en la medida en que aumenten en la organización estatal la capacidad para hacer frente a los nuevos retos del entorno entre los cuales se encuentran múltiples cambios sociales, económicos, productivos y tecnológicos mencionados en los siete objetivos.

Una mejoría y transformación del sistema de instituciones que conforman el Estado no es un asunto fácil. Consiste en la reexaminación y cambio de las prácticas sociales y estatales a la vista de los imperativos del Buen Vivir que orientan los esfuerzos para paliar los problemas de la construcción y consolidación del Estado que han afectado la función y la estructura de la política ecuatoriana.

En la tercera estrategia diversos tipos de instituciones – secretarías, ministerios, agencias, institutos – se someterían a un proceso de remodelación y optimización con la finalidad de que surjan estructuras y procedimientos más ligeros. Es decir, podrían darse fusiones o separaciones de ministerios u otro tipo de organismos (por ejemplo, creando menos ministerios se podría mejorar la coordinación y especialización). El enfoque principal de los cambios estructurales que se adoptaría permitirá que las instituciones estatales se centren de forma más coherente y clara en sus objetivos prioritarios, y que a su vez, conduzca a una búsqueda más intensa de los resultados que se consideran fundamentales para la realización del Buen Vivir. Por lo tanto las transformaciones significarían garantizar un nivel adecuado de coherencia y compatibilidad entre las instituciones estatales para racionalizar diversas iniciativas en materia de:

- a) Administración y gestión de los recursos naturales no renovables consistente con los principios de sostenibilidad<sup>153</sup>.

---

Regulatoria", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, 2012.

<sup>153</sup> En los últimos años, el ambiente y la biodiversidad (patrimonio natural) se han convertido en un objetivo estratégico del Estado por su relevancia geoestratégica y geoeconómica y esto implica que su protección, conservación, recuperación y promoción requiera una reorganización institucional para mejorar la administración, regulación, control y gestión del Estado en estas actividades. Las acciones del Estado sobre el patrimonio natural son compatibles con

- b) Atención de grupos prioritarios.
- c) Agua y saneamiento.
- d) Desarrollo social.
- e) Atención de emergencias y los servicios de rescate y socorro.
- f) Desarrollo sustentable de la amazonía.

## Conclusiones

La conexión entre el régimen político administrativo descrito en el artículo 1 de la Constitución de la República<sup>154</sup> - y la trayectoria de las transformaciones estructurales y funcionales que se adoptarían en los próximos cuatro años es una cuestión que debería examinarse.

En el mundo que propone y define el Buen Vivir<sup>155</sup>, la estructura del Estado y naturaleza del gobierno ejercerán una influencia fundamental en el enfoque y temporalidad de las transformaciones. Lo que supone un régimen en el que el Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe de Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública, es que las decisiones importantes de cambio se toman en el núcleo de la organización estatal y que se aplicarían con rapidez y profundidad. Además, por el anclaje del proceso de transformación con la Constitución, estas supondrían una estabilidad y serían vistas como el resultado de un pacto político, adquiriendo legitimidad entre la administración pública que debe ponerlas en marcha y la ciudadanía a la que se le está encomendando el derecho y la capacidad para desempeñar un papel democrático en los asuntos públicos.

En las tres estrategias de transformación se cree en el papel importante del sector público y se reconoce la necesidad de llevar a cabo reestructuraciones radicales y sustanciales como resultado de una visión de democracia, igualitarismo, buen gobierno y una sociedad civil responsable. La primera estrategia, se centra en consolidar

---

el desarrollo económico, social o ambiental, incluso representa una oportunidad estratégica para avanzar hacia un desarrollo integral, sustentable y sostenible. Es más, para que el patrimonio natural se utilice de modo racional, sustentable y sostenible tiene que convertirse en un sector estratégico en el cual prevalezcan los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia (Véase, Capítulo V, Constitución de la República).

<sup>154</sup> El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

<sup>155</sup> Los deberes del Estado en el Buen Vivir los señala el artículo 227 de la Constitución: "Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado:

Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza.

Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.

Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento.

Producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos.

Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley.

Promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada.

cambios que aseguren que las poderosas organizaciones no estatales y los intereses dominantes no asuman funciones que se encuentran bajo el control directo del ámbito político. La segunda, propugna transformaciones en el Estado con el propósito de llevar cabo una realidad de lo que se debe hacer en el mundo futuro. El elemento visionario en las transformaciones de esta estrategia radica en la construcción del Estado como fuerza integradora de la sociedad democrática, con una personería jurídica y un sistema de valores propios. La última estrategia, procura ocuparse de obtener una arquitectura de instituciones político-administrativas más integrada y coordinada.

La segunda generación de transformaciones del Estado consiste en deconstruir en la medida de lo posible el *statu quo* y en implementar medidas para mejorar el funcionamiento de las estructuras y prácticas del pasado, intensificando el direccionamiento y el control del proceso, adoptando reestructuraciones radicales y fortaleciendo el papel del Estado. El modelo de transformaciones que se adoptaría pone acento en los siguientes elementos:

- Reafirmación del rol del Estado como principal actor de las soluciones para los nuevos problemas asociados con el capitalismo, el contexto estratégico y la globalización.
- Reafirmación del papel de la democracia como forma de gobierno legitimadora dentro del aparato estatal.
- Ratificación del poder normativo del Estado, conservando los principios básicos en torno a la rectoría de la política pública, planificación, la regulación y el control en el ámbito del ejecutivo.
- Complementariedad de la democracia representativa a través de los mecanismos de la democracia directa y deliberativa.
- Orientación de la administración pública hacia el bienestar y bien común de la sociedad.

En las circunstancias actuales, la segunda generación de transformaciones del Estado añade al Estado constitucional de derechos y justicia el ritmo y características adecuadas que se requieren para afrontar las tareas que deben acometer un país democrático.

## Bibliografía

- Constitución Política. 1979. Decreto Supremo 0 Registro Oficial 800 (derogado)
- Constitución de la República el Ecuador. 2008. Registro Oficial 449 20 Octubre
- Esser, Klaus, et al. 1994. "Competitividad Sistémica". Instituto Alemán de Desarrollo, Berlin
- Jouve, B. 2005. From Government to urban governance in Western Europe: a critical analysis. *Public Administration and Development*, 25 (4), pp. 285-294
- Lander, Edgardo. 2010. "Crisis civilizatoria: el tiempo se agota". Sumak Kawsay/Buen Vivir y cambios civilizatorios. Quito: FEDAEPS
- Mann, Michael. 1984. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results." *Archives Européennes de Sociologie* 25 (2):185-213.
- Mill, John Stuart. 2004. *Considerations on Representative Government*. Hazleton: Pennsylvania State University, p. 26 accedido en <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/jsmill/considerations.pdf>
- Offe, Claus. 1974. "Structural Problems of the Capitalist State", en Klaus von Beyme (comp). *German Political Studies I*. Accedido en [www.ssc.wisc.edu/~wright/SOC621/offstr.pdf](http://www.ssc.wisc.edu/~wright/SOC621/offstr.pdf)
- Olson, Mancur. 1982. *The rise and decline of nations. economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE . 2012. "Recomendación del Consejo Sobre Política y Gobernanza Regulatoria", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico .
- Ray, Rebecca y Sara Kozameh. 2012. "La economía de Ecuador desde el 2007". Center for Economic and Policy Research: Washington
- Stepan, Alfred. 1978. *The State and society: Peru in comparative perspective*. Princeton University Press: Princeton, N.J
- Trimberger, Ellen Kay. 1978. *Revolution from Above*. Transaction Books: New Jersey

12. Andrea Madrid Tamayo
13. María Josefina Torres
14. Nora Lis Cavuoto
15. Nila Chávez
16. Carlos Marx Carrasco
17. Eduardo Marín
18. Jorge Solano
19. Sergio Ruiz
20. Gemma Ubasart-Gonzales
21. Leonardo Reyes
22. Galo Mayorga

ISBN 978-9942-07-598-7



9 789942 075987