

La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador

El Estado en el territorio y la recuperación de lo público





Secretaría Nacional
de **Planificación**
y **Desarrollo**



El Estado
a tu lado
Más servicios cerca de ti

La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador

El Estado en el territorio y la
recuperación de lo público



Secretaría Nacional
de **Planificación**
y **Desarrollo**

Senplades

*La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador
El Estado en el territorio y la recuperación de lo público*

Pabel Muñoz L.
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades
Gustavo Bedón T.
Subsecretario General de Transformación del Estado
Adolfo Salcedo
Subsecretario de Desconcentración

Senplades / 1ª edición – Quito, 2014
120 páginas, 16 cm x 23,5 cm

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.

©Senplades, 2014.

Colaboradores: Gabriela Jaramillo, Andrea Madrid, Juan Fernando Rodríguez, Santiago Sandoval y Josefina Torres.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades.
Juan León Mera N° 1936 y Av. Patria
Quito, Ecuador
Tel: (593) 2 3978900
www.planificación.gob.ec

Diagramación e impresión: El Telégrafo
ISBN- 978-9942-07-831-5

Contenido

1	Presentación	15
2	El Estado ecuatoriano: una nueva concepción	21
3	El Plan Nacional para el Buen Vivir: la necesidad de un plan de desarrollo	27
4	Del Estado concentrador a la distribución del Ejecutivo en el territorio	33
	La distribución equitativa	36
5	La desconcentración del Ejecutivo	41
	Definición de desconcentración	41
	Objetivos de la desconcentración	42
	Beneficios de la desconcentración	42
	La desconcentración y sus niveles	43
	Las zonas	46
	Los Distritos	47
	Los circuitos	47

	La desconcentración de la institucionalidad y de los servicios	49
	La institucionalidad: de acuerdo a la tipología a la que pertenecen	52
	Los servicios: la identificación de acuerdo a las competencias de la entidad	53
6	El modelo de desconcentración	59
	Lineamientos del modelo de desconcentración	60
	Conceptualización del modelo de desconcentración: ejes y etapas	60
	Ejes del modelo	61
	Etapas del modelo según su eje	62
	Articulación del modelo de desconcentración con el alcance del Estado	71
7	Los costos para alcanzar el Buen Vivir en los territorios	77
	Metodología	79
	La institucionalización de los costos del Buen Vivir y la optimización	85
	Servicios desconcentrados en zonas, distritos y circuitos:	89
8	La intersectorialidad en el marco de la microplanificación	97
	La microplanificación desde el análisis de distritos y circuitos	97
9	El trabajo continúa: “El Estado a tu lado”, los esfuerzos por operativizar la desconcentración	107
	Bibliografía	113





Presentación

La conformación del Estado, en países como el Ecuador, demandó, por un lado, un modelo económico concentrador y excluyente para conseguir su consolidación y posicionamiento en el ámbito regional e internacional y, por otro, de una concepción de desarrollo centrada en el mercado y el progreso individual. Este modelo fortaleció los principales centros urbanos, concentrando en ellos el poder político-económico y el quehacer de la gestión del Estado en detrimento del resto del territorio. En la década de los noventa con la implementación de políticas neoliberales, que definieron el rol y alcance del Estado, el país atravesó una profunda crisis social, bajo la tesis del Estado mínimo que deformó el concepto de lo público. Esta crisis, inducida por los grupos de poder, políticos y económicos, impidieron la construcción de un Estado democrático donde la planificación responda a la ciudadanía en su conjunto y a las dinámicas de cada uno de sus territorios.

Desde 2007 el Ecuador se rige en el marco de una nueva agenda política-ciudadana, que llega a plasmarse en la Constitución del 2008. Allí se prioriza la recuperación de lo público como base de la transformación democrática del Estado y se genera un cambio en la distribución y la redistribución de la riqueza a partir de un nuevo modelo de desarrollo delineado en el primer Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010). La recuperación de las facultades de planificación, rectoría y control del Estado, la descorporativización de los espacios para la toma

de decisiones y una organización territorial planificada permitieron concretar esta renovada forma de pensar el desarrollo, guiada por los principios de la dignidad y la solidaridad, rescatando ante todo el sentido colectivo del Buen Vivir y no únicamente el bienestar individual de pocos. Los siguientes planes nacionales de desarrollo: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2012 y 2013-2017 fortalecen la construcción y consolidación de un Estado democrático cercano a la ciudadanía y clarifican sus mecanismos y sus competencias con base en el reconocimiento de la diversidad territorial y cultural.

En este marco, para la recuperación de lo público, es imperativo que el Estado esté cerca de la ciudadanía, y más cuando históricamente la realidad territorial se configuró con grandes contradicciones, desequilibrios e inequidades territoriales que concentraron y centralizaron los beneficios y, por tanto, la toma de decisiones. Por ello, la apuesta es que mecanismos como la desconcentración y la descentralización permitan establecer el Estado en el territorio.

“La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador: El Estado en el territorio y la recuperación de lo público”, es un esfuerzo por sistematizar y asumir los retos todavía existentes en este proceso inscrito en la necesidad de consolidar el Estado democrático, que permite innovar la forma de hacer política y gestión pública. La redistribución equitativa de la función Ejecutiva, es una forma, para que, también, la prestación de servicios públicos sea cercana a la ciudadanía, oportuna, eficiente, y entregada con calidad y calidez.

En este documento, se conceptualiza el proceso de desconcentración y se analiza cómo el traslado de determinadas facultades y atribuciones desde el nivel central hacia los niveles jerárquicamente dependientes permiten la prestación de servicios

públicos. Recoge los esfuerzos del gobierno central por acercar el Estado a la ciudadanía a través de la estrategia “El Estado a tu lado” y la conformación de los niveles administrativos de planificación, tanto para la reorganización y presencia equitativa de la institucionalidad del Ejecutivo, como para el diseño y la planificación de los servicios y su distribución territorial. Se plasma, también, la necesidad de la intersectorialidad, en el marco de las dinámicas territoriales, entendiendo a la desconcentración como un mecanismo para recuperar las capacidades estatales en función de las particularidades territoriales a través de la microplanificación. Finalmente, se plantea la continuidad del trabajo con una breve descripción analítica de los esfuerzos realizados para operativizar la desconcentración.

La lectura provechosa de este documento, sin duda alguna fortalecerá el trabajo y la convicción de servidores públicos, ciudadanas y ciudadanos que con su esfuerzo están dejando atrás el país que recibimos, y asumen con entereza los retos que se avecinan.

Pabel Muñoz L.
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo



El Estado ecuatoriano: una nueva concepción

2

La Constitución de la República en su Art. 1 establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Y, define la necesidad de contar con un Plan Nacional de Desarrollo, instrumento que delinea la gestión del Estado, y planteando un necesario nuevo modelo de desarrollo para el país: la consecución del buen vivir o el *sumak kawsay* (CRE, 2008: Art. 275).

Así, el Estado es el responsable de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas y el acceso a bienes y servicios públicos prestados con calidad, eficiencia, eficacia, calidez para la consecución del buen vivir (CRE, 2008: Art. 314 y 315).

El nuevo modelo de desarrollo planteado concibe al Estado como parte de la sociedad, y su construcción y definición está condicionada por factores históricos, sociales, culturales y económicos.

El neoliberalismo debilitó al Estado para privilegiar el interés privado sobre el interés colectivo. Para el nuevo modelo la economía debe estar en función de la vida y no la vida en función de la economía; de esta manera el ser humano constituye el motivo y el fin de la política pública, lo que implica:

- Reconstituir el ámbito social colectivo privilegiando el bien común, reconociendo y aceptando la diversidad, generando políticas inclusivas y solidarias.
- Generar una gestión estatal y una acción de los diversos actores de la sociedad civil en consonancia.

El viejo modelo generó desigualdades abismales en los territorios, con cantones urbanos atendidos en detrimento de otros ubicados en la ruralidad, lo que tuvo repercusión directa en los derechos, oportunidades, calidad de los servicios y, por lo tanto en la calidad de vida de sus habitantes.

La Constitución manda que el nuevo modelo de desarrollo debe descansar en un “Plan Nacional de Desarrollo” 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...” (CRE, 2008: Art. 280), y tendrá una vigencia de 4 años.

Desde el 2009 este instrumento se denomina “Plan Nacional para el Buen Vivir – PNBV”, inspirado en la cosmovisión de los pueblos indígenas andinos: el *sumak kawsay*, que significa *la vida plena*. Esta nueva orientación se sintetiza en la búsqueda por alcanzar otros modos de vida, sustentados en la plurinacionalidad e interculturalidad, proyectados a satisfacer las necesidades sobre la base de una calidad de vida digna, en paz y armonía con la naturaleza.

De esta manera, desde el 2008 en el Ecuador un nuevo paradigma de desarrollo es liderado por un Estado para la ciudadanía, basado en los principios del Buen Vivir, lo que implica “la

construcción de una sociedad que profundice la calidad de la democracia y amplíe sus espacios de incidencia en condiciones de radical igualdad social y material. Ello apunta al fortalecimiento de la sociedad —y no del mercado (como en el neoliberalismo) ni del Estado (como en el denominado ‘socialismo real’)— como eje orientador del desenvolvimiento de las otras instituciones sociales” (Senplades PNBV, 2009: 29).

El Buen vivir o *sumak kawsay* concibe al “desarrollo” sobre la base de criterios tales como la mejora en la calidad de vida de la población y la garantía de sus derechos, y no por el crecimiento económico como se había entendido antes.

En conclusión, son dos los elementos que han posibilitado este proceso de transformación del país:

- 1. La Constitución de la República del 2008**, que plantea que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia , desde la siguiente caracterización:
 - La Constitución determina el contenido de leyes, el acceso y ejercicio de la autoridad y la estructura de poder.
 - Todo poder, público y privado, está sometido a los derechos garantizados en la Constitución.
 - La construcción de un Estado fuerte, basado en la igualdad, solidaridad, protección de los/as más vulnerables.
- 2. La conformación del Régimen del Buen Vivir**, que desde una nueva concepción del Estado nos reconoce y valora como diversos pero iguales, lo que implica que los derechos de personas y colectivos son el principio fundamental dentro de un Estado constitucional de derechos y justicia, siendo el fin último el régimen del Buen Vivir.



El Plan Nacional para el Buen Vivir: la necesidad de un plan de desarrollo

3

Es el Consejo Nacional de Planificación, presidido por el Presidente de la República, el que emite los lineamientos y las políticas que permiten elaborar, aprobar y ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo..

La vigencia del Plan Nacional de Desarrollo es de cuatro años, y desde el 2009 se lo denomina como “Plan Nacional para el Buen Vivir PNBV”. El PNBV 2009-2013 diseña y fortalece los lineamientos para la planificación territorial en todos los niveles de gobierno, sin menoscabo de su autonomía y competencias.

Para el período 2009-2013 el PNBV determinó como objetivo No. 12. “Construir un Estado democrático para el Buen Vivir”, con los siguientes lineamientos liderados por la Senplades:

1. Recuperar y fortalecer la rectoría, regulación y control como facultades propias del Estado, representante efectivo del interés público.
2. Construir el Estado plurinacional viabilizando políticas interculturales y el ejercicio de los derechos de las nacionalidades y pueblos del Ecuador.
3. Impulsar la participación social y ciudadana en todos los niveles de gobierno.

4. Impulsar un proceso de desconcentración del Ejecutivo en los territorios, en un Estado democrático cercano a la ciudadanía, reconociendo su diversidad.

En relación con ello se pueden señalar los siguientes avances:

- a. Conformación de unidades territoriales de planificación denominadas zonas, distritos y circuitos administrativos de planificación, como niveles de desconcentración.
- b. Estructuración de la institucionalidad para fortalecer el aparato gubernamental y generar equidad en la distribución del Ejecutivo en el territorio nacional.
- c. Organización institucional del Ejecutivo, tanto a nivel central como desconcentrado.
- d. Obligatoriedad de las entidades del Ejecutivo de desconcentrarse según sus competencias sobre la base de los niveles de desconcentración y planificación determinados por la Senplades.
- e. Elaboración de un modelo de desconcentración para garantizar el sostenimiento del proceso en el largo plazo.

Para el período 2013-2017, los principios y orientaciones del Plan Nacional del Buen Vivir refuerzan la desconcentración principalmente en el objetivo No.1. “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular”, mediante “El Estado en los territorios y los servicios públicos”, permitiendo contar con un mecanismo para generar un desarrollo equitativo y equilibrado en el país que:

- Permite consolidar una estructura estatal cercana al ciudadano.
- Considera las realidades y dinámicas locales en sus acciones (planificación y gestión).
- Desencadena un ejercicio de redistribución del poder.

Anclados a este objetivo están políticas y lineamientos relacionados con la desconcentración, que son:

1.1. Profundizar la presencia del Estado en el territorio nacional, garantizando los derechos de la ciudadanía.

- Consolidar la **desconcentración de la Función Ejecutiva** a través de la articulación territorial e intersectorial.
- Profundizar la **desconcentración administrativa y financiera**.
- Fortalecer la articulación entre la **desconcentración y descentralización** del Estado.

1.2. Garantizar la prestación de servicios públicos de calidad con calidez.

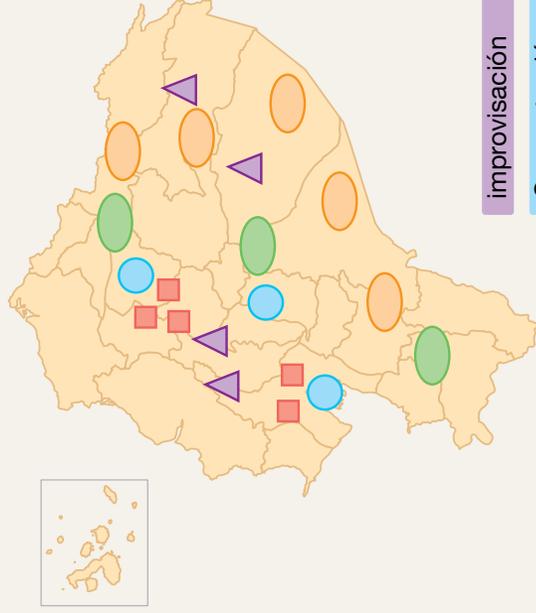
- Definir **modalidades de servicios públicos** que incluyan al Estado, sector privado, EPS.
- Implementar **servicios públicos territorializados** con estándares de calidad.
- Fortalecer la **microplanificación sectorial e intersectorial** para la prestación de servicios.

1.3. Afianzar la **institucionalidad del Estado Democrático** para el Buen Vivir.

- Afirmar el carácter público de las entidades estatales.
- Profundizar y alinear las transformaciones institucionales con los objetivos programáticos del Buen Vivir.
- Mejorar mecanismos de articulación intersectorial entre Funciones del Estado.

El Estado ecuatoriano: una nueva concepción

El país que recibimos



improvisación

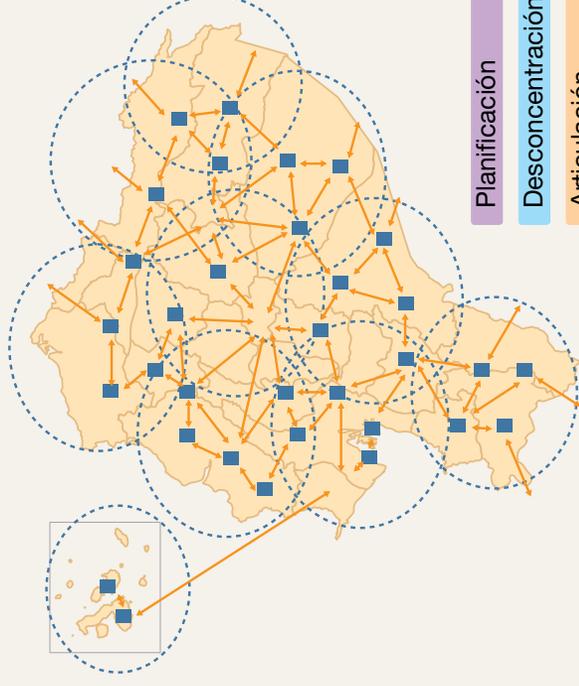
Concentración

Desarticulación

Mala calidad

Asimetría territorial

El país que estamos construyendo



Planificación

Desconcentración

Articulación

Calidad

Equidad y cobertura

Del Estado concentrador a la distribución del Ejecutivo en el territorio

4

Hasta el 2007 la estructura del Ejecutivo en los territorios fue el resultado de la creación arbitraria y coyuntural de unidades desconcentradas ministeriales y para-ministeriales, como los Organismos de Desarrollo Regional (ODR), dedicadas a satisfacer las necesidades de la planificación estatal desde lo “local”. Sin embargo, eran unidades ejecutoras que superponían competencias y recursos con los organismos del régimen seccional autónomo y carecían de coordinación con las entidades sectoriales.

Históricamente, el centralismo ha ocasionado que la gestión pública del Estado esté concentrada en Quito, Guayaquil y Cuenca, en detrimento del resto del país. Así tenemos que:

- En 1563 se creó la Real Audiencia de Quito, con tres centros principales de autoridad: Quito, Guayaquil y Cuenca (Hernández, 1981).
- En 1830, la República y su primera Constitución consagra tres departamentos: Azuay, Guayas y Quito (Ayala Mora, 2008).
- Hasta 2007, el poder y los servicios públicos centralizados en tres polos de desarrollo: Quito, Guayaquil y Cuenca.

Este centralismo trajo consecuencias como:

- Desarrollo desordenado de ciudades grandes, migración, hacinamiento, invasiones y asentamientos humanos sin servicios básicos.
- Las ciudades más pequeñas resultan mercados menos interesantes para la inversión y para la prestación de servicios.
- Diseño de políticas públicas no adecuadas, porque no se desarrollaban en conexión con los contextos territoriales de donde surgían las demandas.
- La presencia de dependencias del Gobierno Central y las funciones del Estado en Quito atrajo a las sedes de embajadas, organismos internacionales, etc., propiciando aún más la concentración de los recursos económicos y de conocimiento.
- Los mejores hospitales, instituciones educativas, también estaban ubicados en estas ciudades, siendo otra razón de atracción para la concentración poblacional.

Como resultado de este proceso, esas entidades no gestionaban de manera eficiente y eficaz las necesidades locales de los habitantes, y concentraban los servicios que prestaban en las grandes ciudades, excluyendo a ciudades y localidades de menor población, dejándolas a merced de la improvisación, sin una mínima planificación, sin cobertura y acceso a servicios y, por lo tanto, reduciendo a sus habitantes a ser ecuatorianos sin derechos.

En este marco, y recurriendo a la base legal que proporciona la Constitución del 2008 respecto a las atribuciones y deberes del Sr. Presidente de la República, en el Art. 147 numerales 3, 5 y 6, se establece: “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”.

Adicionalmente, la Ley de Modernización del Estado, en su Art. 40 contempla que: “es competencia exclusiva del Ejecutivo la regulación de la estructura, funcionamiento y procedimientos de todas sus dependencias y órganos administrativos...”. Y, en relación con el Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Art. 11, literal b del Estatuto, se dispone “orientar los aspectos fundamentales de las actividades, de los organismos, entidades y empresas públicas que conforman la Función Ejecutiva”.

Se emprende así la reforma institucional de la Función Ejecutiva, recuperando la capacidad de ser autoridad sobre los diferentes sectores, y el ejercicio de las facultades de planificación, regulación y control —entre las más importantes—. Esto implicó, por ejemplo, la absorción de los ODR por parte de los ministerios competentes, en concordancia con la planificación nacional.

Los principales logros hasta ahora tienen que ver con la recuperación del Estado y de la autoridad pública; la recuperación de facultades esenciales del Gobierno Central: planificación, rectoría, gestión, distribución y redistribución; el rediseño territorial para una nueva forma de gestión política; y la renovación del servicio público a partir de la profesionalización y la meritocracia.

Otro de los logros observados es la conformación de unidades territoriales que permiten 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 de la relación entre lo “central” y lo “local”. Es decir, la definición de una nueva distribución del Ejecutivo en el territorio basada en la desconcentración de su institucionalidad y sus servicios.

La distribución equitativa

Es importante mencionar que frente a la necesidad de tener una distribución equitativa del Estado en el territorio, en tanto elemento que permita transformar el Estado concentrador, la descentralización y la desconcentración son planteados como mecanismos de (re) distribución de poder político y administrativo en el territorio que, de forma equitativa, permitan el desarrollo de las potencialidades locales en aras de la consecución del Buen Vivir.

Para el caso de la administración del Gobierno Central, Función Ejecutiva, la distribución equitativa se enmarca en una visión integral de análisis sobre las carteras de Estado que deben desconcentrarse de acuerdo a su ámbito competencial a lo largo del territorio nacional, evitando la conformación de nuevos focos concentrados (Senplades, Recuperación del Estado para el Buen Vivir, 2011).

Dado que uno de los mayores problemas para la gestión institucional y la prestación de servicios tiene que ver con el caos de la administración territorial, evidenciado por la poca presencia o incidencia local de las entidades, sobre todo de la Función Ejecutiva, se 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, Recuperación del Estado para el Buen Vivir, 2011)

La distribución debe considerar aspectos tanto institucionales/sectoriales como territoriales. Por un lado, en el ámbito institucional/sectorial se toma en consideración las tipologías sectoriales institucionales¹ a la cual pertenece cada entidad, y esto permite saber cuáles serán los niveles desconcentrados de las carteras de Estado; además, se toma en cuenta los servicios que estas entidades deben garantizar o prestar en el territorio.

Por otro lado, se deben considerar las potencialidades territoriales, la accesibilidad e infraestructura existente para lograr una gestión equitativa, inclusiva y sustentable. Se enfatiza en la importancia de analizar las potencialidades y limitaciones territoriales, así también como las características productivas, demográficas, sociales y la realidad locales, en virtud de que su presencia en el territorio atienda la demanda local.

Además, se procura que la distribución equitativa en el territorio de las entidades responda, también, a lo definido en la Estrategia Territorial Nacional que es parte del Plan Nacional para el Buen Vivir² vigente, en la que se considera al territorio como “una construcción social de carácter multidimensional y dinámico. Permite articular la política pública nacional a

¹Las tipologías sectoriales institucionales, fueron conocidas como “Tipologías de Desconcentración”, aunque su denominación ha cambiado en vista de que su creación tiene relación con el tratamiento institucional de sus competencias como sector; pero su objetivo no ha variado y se trata de “la definición de lineamientos para la presencia territorial de las instituciones de la Función Ejecutiva de acuerdo a la naturaleza de sus competencias y al tipo de productos y servicios que estas prestan”. La descripción de las cuatro tipologías de desconcentración se puede encontrar en el documento: Senplades: Rediseño de la Función Ejecutiva: de las Carteras de Estado y Su Modelo de Gestión, y de la Organización Territorial, 2009.

²La Estrategia Territorial Nacional del PNBV 2009-2013 se configuraba como el “conjunto de criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio; constituyen referentes importantes para la formulación e implementación de políticas sectoriales y territoriales, en concordancia con los objetivos y metas definidas en el Plan nacional de Desarrollo” (PNBV, 2009-2013: 371); con respecto a la del PNBV 2013-2017, existe correspondencia en el planteamiento y lineamientos para su fortalecimiento.

las condiciones y características propias del territorio (continental, marino e insular). A partir de la identificación de las necesidades territoriales, permite desarrollar estrategias para cambiar las condiciones dadas y alcanzar el Buen Vivir en las distintas localidades del país” (PNBV, 2013-2017: 354).



Hospital del Niño
Dr. FRANCISCO DE YCAZA BUSTAMANTE
CONSULTA EXTERNA

La desconcentración del Ejecutivo

5

Antes del 2007, la desconcentración del Ejecutivo se basaba en la regionalización vertical del país, que lo divide en regiones naturales: Costa, Sierra, Oriente e Insular. Sin embargo, esta regionalización no logra superar la gestión centralizada en Quito, Guayaquil y Cuenca, para mirar el país de forma equitativa, direccionando la planificación con este fin.

Frente a esto, el Gobierno Nacional dio paso a la conformación de 9 zonas, 140 distritos y 1.134 circuitos administrativos de planificación para la organización del Ejecutivo en el territorio. Los niveles administrativos de planificación son también los niveles de desconcentración. Así, se promueve la desconcentración en zonas, distritos y circuitos administrativos de planificación.

Definición de desconcentración

Es el “traslado de ciertas y determinadas facultades y atribuciones desde el nivel central hacia otros niveles jerárquicamente dependientes; el nivel central **mantiene la rectoría** y garantiza la calidad y buen cumplimiento, mediante la aplicación del procedimiento y cuya finalidad es contribuir a la garantía de los **derechos ciudadanos** a través de la **prestación de servicios públicos** con eficiencia, calidad y calidez” (Norma Técnica de Desconcentración, 2013).

Objetivos de la desconcentración

1. Garantizar el acceso a servicios de toda la población.
2. Garantizar cobertura y atención integral de calidad de los servicios.
3. Optimizar y mejorar el manejo de los recursos públicos.
4. Consolidar una prestación de servicios cercana, continua y permanente.
5. Planificar y organizar con enfoque territorial la intervención e inversión pública.
6. Coordinar la gestión intersectorial a nivel local.

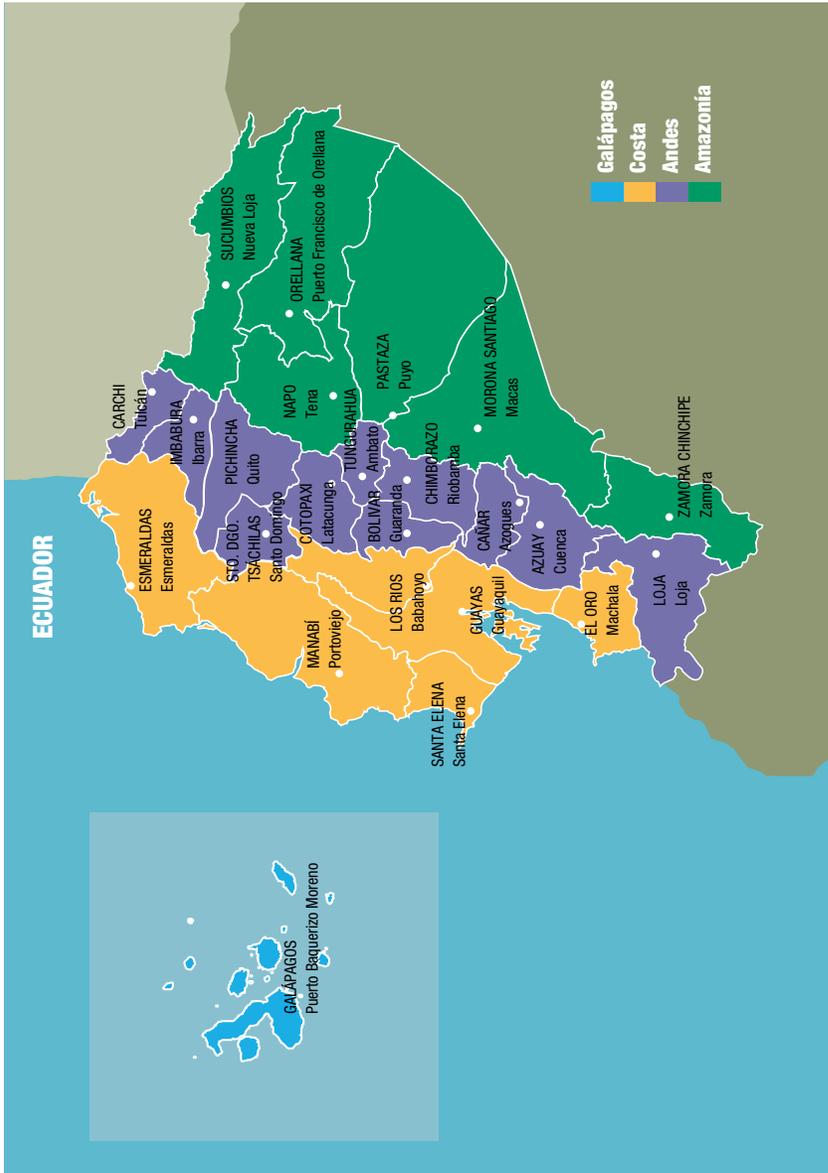
Beneficios de la desconcentración

1. Servicios cercanos a la ciudadanía para garantizar cobertura y calidad con acceso permanente.
2. Optimización de los recursos públicos.
3. Microplanificación y organización con enfoque territorial.
4. Territorialización de la información e inversión para la intervención y toma de decisiones locales que fomente el desarrollo local.
5. Coordinación de la gestión intersectorial a nivel local.

La desconcentración y sus niveles

Nivel zonal de desconcentración: se propone una zonificación de tipo horizontal que permita integrar las regiones naturales, considerando variables de tipo social, económico, poblacional, cultural e histórico.

Zonificación natural vertical



Zonificación horizontal



La configuración de las zonas administrativas de planificación agrupa provincias y se considera como un nivel estratégico para la planificación intermedia, acorde a la planificación nacional. El nivel zonal permite la planificación, la coordinación y articulación territorial de la política pública. Mientras que en los distritos y circuitos se desconcentra la prestación de servicios públicos.

El nivel distrital de desconcentración: se propone como el nivel en el que se desarrolla la microplanificación sectorial. Un distrito es la unidad territorial para la prestación de servicios públicos, que corresponde a uno o varios cantones, dependiendo de la densidad poblacional, de la extensión territorial y de criterios de accesibilidad. El conjunto de distritos conforman una zona.

El nivel circuital de desconcentración: se proponen como los niveles de mayor cercanía territorial de la población. Los circuitos están conformados por varios establecimientos en un territorio determinado, que formarían una red articulada a través de los servicios que oferten los diferentes sectores. El conjunto de circuitos conforma un distrito.

Las zonas:

- Se conforman respetando la división política del país.
- Agrupan varias provincias a nivel horizontal, como nivel intermedio.
- Plantean generar nuevas unidades de planificación de carácter estratégico.

Los distritos:

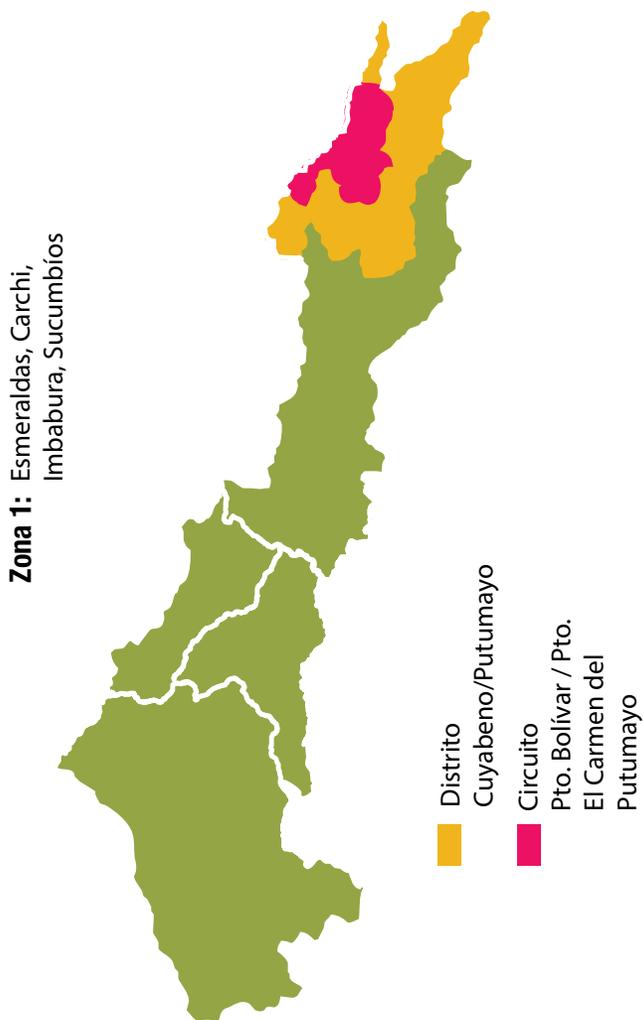
- Responden a un nivel de microplanificación sectorial.
- Incluyen a un conjunto de circuitos.
- Respetan la división política-administrativa del cantón.
- La población promedio es de aproximadamente 90.000 habitantes. A excepción de los distritos de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Santo Domingo. Estos pueden estar compuestos por un solo cantón, por dos o más cantones; o un cantón puede dividirse en varios distritos para los casos antes mencionados.

Los circuitos:

- Son unidades territoriales locales.
- Conformadas por el conjunto de establecimientos de prestación de servicios públicos.
- Forman una red articulada de servicios dentro de cada distrito.
- Respetan la división política-administrativa parroquial.
- La población promedio es de aproximadamente 11.000 habitantes; a excepción de los distritos de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Santo Domingo.

Así, la zona contiene varios distritos, y los distritos contienen varios circuitos

Gráfico 1:
Niveles desconcentrados de planificación



Fuente: Senplades, Presentación Subsecretaría de Desconcentración, mayo de 2014

La desconcentración de la institucionalidad y de los servicios

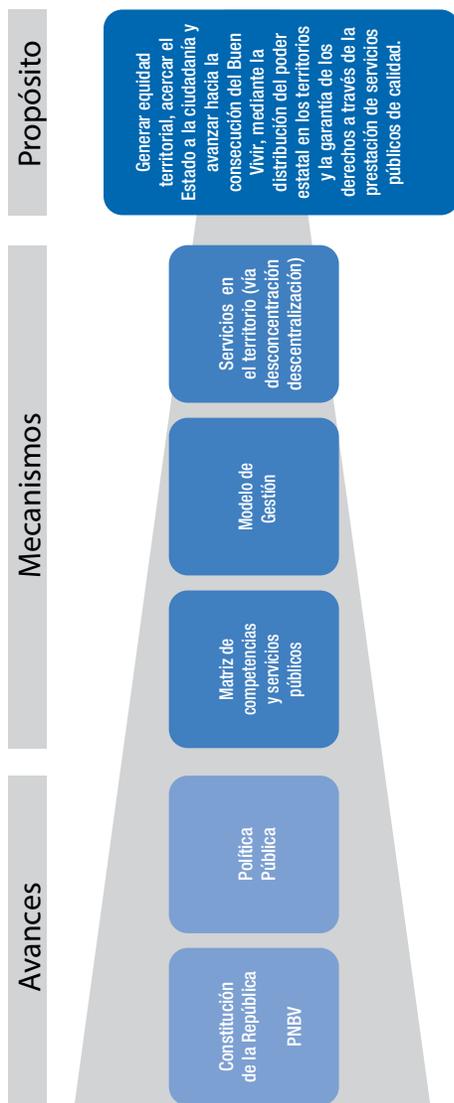
En la búsqueda por fortalecer el nuevo modelo estatal desconcentrado, para acercar el Estado a la ciudadanía, se trabaja en la distribución de la institucionalidad y de los servicios evitando duplicidades, deficiencias o ausencia del Estado en el territorio. Cabe señalar que la distribución de la institucionalidad y de los servicios parte del trabajo que en el ámbito del diseño institucional se emprendió para lograr consistencia programática, cuyo hito inicial es sin duda alguna el (re)diseño institucional que permitió una gestión ordenada y anclada a los principios constitucionales y los lineamientos del Plan Nacional para el Buen Vivir.

Como hemos mencionado en las páginas anteriores, la desconcentración guarda relación programática con el marco constitucional y normativo del 2008, a partir del cual y bajo sus principios se construye el Plan Nacional de Desarrollo (Plan Nacional para el Buen Vivir), y con estos lineamientos se diseña la política pública. Sin duda alguna, guardar esta coherencia programática permite la concreción de un nuevo régimen de desarrollo, el mismo que constituye un avance importantísimo en el devenir del Ecuador. En esta misma línea, además, se han podido generar los mecanismos de operación y gestión territoriales.

Ahora, en el Ecuador se cuenta con mecanismos que direccionan su deber ser, herramientas como la matriz de competencias y servicios cuya finalidad consiste, por un lado, en delimitar las competencias y atribuciones de las instituciones para clarificar el rol de la entidad, con un enfoque territorial y sectorial; y por otro lado, la identificación de los servicios según sus competencias y la definición de su diseño garantizando su cobertura en todo el territorio nacional, asegurando los derechos de la ciudadanía.

Con estos lineamientos, se plantea un modelo de gestión que procure servicios en el territorio, sean desconcentrados o descentralizados, cuyo propósito final es construir un territorio más equitativo, logrando redistribución administrativa y política en el territorio, y sobre todo garantizando que la ciudadanía goce de su derechos a través de servicios oportunos, cercanos, con calidad y calidez.

Gráfico 2:
Proceso de desconcentración en el Ecuador



Fuente: Senplades, Presentación "El Estado en el territorio: el proceso de desconcentración en el Ecuador", mayo de 2014

La institucionalidad: de acuerdo a la tipología a la que pertenecen

Una vez definidas y diferenciadas las competencias de los ministerios y secretarías de acuerdo a la tipología a la que pertenecen, se deben determinar las facultades y atribuciones en tanto agregadores de valor, que además deben ser desconcentrados en el territorio bajo la lógica de una distribución equitativa del Ejecutivo.

La distribución de la institucionalidad debe obedecer a la consistencia programática entre los preceptos del Estado ecuatoriano y del nuevo modelo de desarrollo del país, definidos en la Constitución y en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) vigente en cada período de gobierno, con la definición de los criterios y lineamientos que deben orientar la operación de cada sector para cumplir con los objetivos de la entidad.

Con esta lógica tenemos que considerar los siguientes elementos:

- a. Las cuatro tipologías existentes: 1) Privativa si sus competencias no se descentralizan; 2) Alta desconcentración y baja descentralización; 3) Alta descentralización y baja desconcentración; y 4) Sectores Estratégicos.
- b. Los niveles administrativos de planificación (zonas, distritos y circuitos) que permiten una mejor organización de las entidades del Ejecutivo en el territorio, es decir su desconcentración.
- c. Los servicios que se deben garantizar y prestar, tomando en cuenta la cobertura y población a la que están dirigidos.

Así, en términos generales tenemos el nivel territorial correspondiente a la tipología. Cabe mencionar que la determinación del nivel es indicativa y depende de las competencias sectoriales.

Tabla 1: Niveles de desconcentración de los ministerios y secretarías de acuerdo a su tipología sectorial institucional

Tipo	TIPOLOGÍA	ÁMBITO	NIVEL
1	Privativa	Las competencias institucionales, productos y servicios, por su naturaleza, no son susceptibles de ser descentralizadas.	Central, Zonal
2	Alta desconcentración baja descentralización	Las competencias institucionales, productos y servicios que requieren un alto nivel de desconcentración.	Central, Zonal, Distrital, Circuital*
3	Alta descentralización baja desconcentración	Las competencias institucionales, legalmente corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados.	Central, Zonal
4	Sectores estratégicos	En sectores de decisiva influencia económica, social, política y ambiental, el Estado se reserva todas las competencias y facultades.	Central, Zonal

*De manera excepcional.

Fuente: Norma Técnica de Desconcentración, 2013

Los servicios: la identificación de acuerdo a las competencias de la entidad

Es indudable que el país ha dado un giro importante en la concepción de los servicios públicos. Esto parte por el hecho de que el Ecuador ha caracterizado su prestación de servicios públicos y la fundamenta en las nuevas definiciones orgánicas y programáticas planteadas en la Constitución de la República (2008), que caracterizan al Estado constitucional de derechos y justicia. Sobre la base de la Constitución se ha creado la normativa,

institucionalidad y otros instrumentos para garantizar que tanto el diseño de los servicios como su prestación estén en concordancia con los derechos de la ciudadanía y permitan la construcción de un Estado fuerte, basado en la igualdad, solidaridad y la protección de los menos favorecidos.

El propósito es transformar los servicios para que cada territorio del país cuente con atención de calidad y calidez para sus habitantes, y garantizar la elaboración de modelos de prestación de servicios bajo estándares de cobertura y calidad articulados a las particularidades de los territorios. Cabe destacar que existe una diferenciación entre servicios públicos y servicios institucionales.

- a. **Servicios públicos** son la provisión de bienes tangibles o intangibles prestados por el Estado a la ciudadanía, con atención de calidad y calidez, con el fin de garantizar derechos constitucionales y apuntando a la construcción del régimen del Buen Vivir. Quienes reciben servicios públicos son los ciudadanos. Por ejemplo, los servicios que están categorizados como públicos son: la salud, educación y desarrollo infantil; servicios que tienen por objetivo garantizar el acceso de los ciudadanos al servicio, y a través de su prestación garantizar los derechos ciudadanos.
- b. **Servicios institucionales** son una serie de actividades que realiza una institución en cumplimiento de sus competencias para satisfacer las necesidades y expectativas de usuarios externos e internos. Quien recibe servicios institucionales es un usuario, el que puede ser un ciudadano, una empresa, una entidad, organizaciones, etc. Un ejemplo de ello es la emisión de las licencias de funcionamiento para los operadores de servicios turísticos. Estos servicios se catalogan como institucionales debido a que se brindan en concordancia con las atribuciones institucionales, pero su ejercicio no se relaciona directamente con la garantía de un derecho ciudadano.

El diseño de los servicios públicos tiene por objetivo:

1. Garantizar el acceso de los servicios públicos a cada territorio del país, con una atención de calidad y calidez.
2. Garantizar la prestación de servicios bajo estándares de cobertura y calidad.
3. Garantizar la articulación entre las competencias de la entidad y los servicios públicos.
4. Identificar los servicios públicos que deben ser prestados por las entidades del Ejecutivo.
5. Evitar la duplicidad y superposición en la prestación de los servicios.
6. Fortalecer el ejercicio de las facultades de rectoría, regulación y control del Estado.
7. Fortalecer la programación de las intervenciones, tomando en cuenta el marco constitucional y normativo, los objetivos del desarrollo nacional, la política pública sectorial y las expectativas locales.

Además, los servicios deben guiarse bajo los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad.

En coherencia con lo expuesto en los acápites anteriores sobre la necesidad de transformar el Estado, y a la Función Ejecutiva, los servicios que deben ser garantizados por las entidades se identifican a partir de sus competencias, en tanto definiciones

constitucionales, programáticas y de política pública del Estado ecuatoriano. Se logra, entonces, señalar qué entidad es la responsable de garantizarlo, así como los objetivos e impactos sociales esperados con su prestación.

Para su diseño se deben establecer las especificaciones del servicio: a) las modalidades de prestación más óptimas y eficaces; b) las tipologías de prestación; c) la cobertura territorial que tendrán y por lo tanto su nivel de desconcentración; y, d) los estándares para su prestación. Este trabajo debe considerar criterios de equidad territorial, racionalización y optimización de recursos.

Adicionalmente, es necesario identificar las estrategias de sostenibilidad y los mecanismos de regulación y control (tanto a nivel normativo como ciudadano) que nos permiten garantizar una mejora continua y una prestación articulada a las necesidades ciudadanas locales.

Nuevamente, el Estado juega un rol de suma importancia en la prestación de servicios, en tanto garante de los derechos consagrados en la Constitución, siendo este su más alto deber. De allí que su primera generación de reformas haya apuntado procesos de recuperación de sus capacidades de planificación, rectoría, redistribución, regulación y control; reconocimiento de la interculturalidad y la plurinacionalidad como elementos constitutivos de un Estado que se autodefine como plurinacional; reconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana y control social en todos los niveles de gobierno; e implementación de la descentralización y desconcentración como formas de organización del Estado que buscan mejorar la calidad y cobertura de los bienes y servicios públicos en territorio.



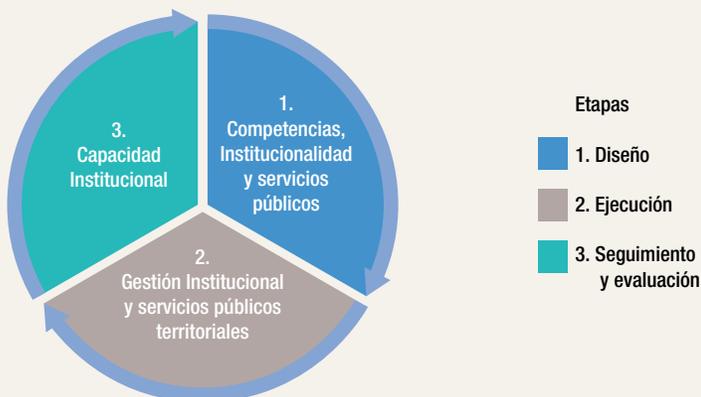
6

El modelo de desconcentración

El Modelo explica de manera pormenorizada el funcionamiento integral del proceso de desconcentración, los instrumentos, las acciones y procesos necesarios para poder llegar con la gestión institucional desconcentrada y la prestación de los servicios públicos a los territorios.

Con el objetivo de llevar adelante un proceso de desconcentración organizado, a través del cual se fortalezca el proceso implementado y se continúe construyendo equidad y cohesión territorial, se amplíe la cobertura y calidad de los servicios públicos y se consolide el Estado en el territorio, se define el “Modelo para la desconcentración” para las entidades de la Función Ejecutiva.

Gráfico 3:
Modelo de desconcentración



Lineamientos del modelo de desconcentración

- a. *Racionalización de los recursos:* Utilización óptima del conjunto de recursos para una gestión eficiente y eficaz.
- b. *Equidad y flexibilidad territorial:* Adecuada distribución del Estado y el acceso universal a los servicios en función de las particularidades del territorio.
- c. *Calidad:* Cumplimiento de estándares establecidos para la gestión y servicios.
- d. *Excelencia:* Cumplimiento que excede las normas ordinarias. Es el objetivo de la gestión que supera sus propios estándares para mejorar de manera continua.
- e. *Intersectorialidad:* Articulación con las instituciones para establecer relacionamientos claros y lograr una prestación de servicios integral al ciudadano.

Conceptualización del modelo de desconcentración: ejes y etapas

El proceso de desconcentración establece en su procedimiento tres ejes y tres etapas:³

- **Tres ejes:** **1)** Competencias, institucionalidad y servicios públicos; **2)** Gestión institucional y servicios públicos territoriales; y, **3)** Capacidad institucional.
- **Tres etapas:** **1)** diseño; **2)** ejecución; y, **3)** seguimiento y evaluación.

³La Norma Técnica de Desconcentración fue expedida mediante Acuerdo Interministerial en Registro Oficial No. 19, con fecha 20 de junio del 2013; sin embargo el Decreto Ejecutivo No. 106 del 11 de septiembre del 2013 la modifica, en tanto el modelo de gestión pasa a ser responsabilidad de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, y por lo tanto herramienta para el eje de gestión institucional y servicios públicos territoriales, cuando en la Norma Técnica era parte del eje de competencias, institucionalidad y servicios públicos.

Así, los ejes y las etapas interaccionan de la siguiente manera:

Tabla 2: Ejes y etapas del modelo de desconcentración

Eje \ Etapa	Diseño	Ejecución		Seguimiento y evaluación
		Implementación	Operación	
Competencias, institucionalidad y servicios públicos				
Gestión institucional y servicios públicos territoriales				
Capacidad institucional				

Fuente: Senplades, documento sobre “Conceptualización del Modelo de Desconcentración”, noviembre de 2013

Ejes del modelo

- 1. Competencias, institucionalidad y servicios públicos:** Se han diseñado instrumentos para que cada entidad defina sus competencias, facultades y atribuciones, es decir sus temáticas agregadoras de valor, productos y servicios; así como su nivel de desconcentración. Los instrumentos son: matriz de competencias, análisis de la presencia territorial, matriz de servicios por competencias.
- 2. Gestión institucional y servicios públicos territoriales:** La gestión institucional desconcentrada abarca los aspectos financieros, talento humano, inversión, planificación institucional, adquisición y administración de bienes, tecnologías, información, comunicación, procesos, alianzas y recursos. Es decir, todos aquellos procesos que permiten que la institución gestione sus procesos agregadores de valor y sus servicios territoriales.

- 3. La capacidad institucional:** dimensiona las condiciones mínimas que permiten al servidor público desempeñar sus funciones de acuerdo a los estándares y perfiles establecidos. Este componente apunta a la generación de conocimiento, desarrollo de habilidades y destrezas en los servidores públicos.

Etapas del modelo según su eje

1. Eje de competencias, institucionalidad y servicios públicos

Este componente se refiere a la determinación de las competencias y servicios en el territorio que una entidad debe garantizar en función de la consistencia programática entre los preceptos del Estado ecuatoriano y del nuevo modelo de desarrollo del país, definidos en la Constitución y en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), con la definición de los criterios y lineamientos que deben orientar la operación de cada sector para cumplir con los objetivos de la entidad.

- 1.1 Etapa de diseño:** busca establecer las competencias que corresponden a cada institución, las facultades y atribuciones para su ejercicio; y las actividades, productos y servicios de acuerdo a su presencia y vocación territorial y su nivel de desconcentración. El establecimiento de modalidades y tipologías de prestación, cobertura territorial, estándares, población objetivo y capacidad de atención también se diseña en esta etapa. Y, finalmente, se determinan las estrategias de sostenibilidad de estos estándares y los mecanismos de regulación y control que garantizarán su cumplimiento, así como los objetivos e impactos sociales esperados con su prestación.

Para ello cada entidad elabora las siguientes herramientas:

- i. Matriz de competencias.
- ii. Análisis de presencia territorial.
- iii. Matriz de servicios por competencias.

Estos elementos permitirán posteriormente a la institución diseñar su modelo de gestión.

1.2 Etapa de ejecución:

a. Implementación: aquí se generan los instrumentos para garantizar la operatividad de la gestión sobre la base del diseño institucional construido. Este elemento se fundamenta en la elaboración de un Plan para la implementación en el cual se detallan los siguientes elementos:

- i. La determinación de brecha (ideal- actual).
- ii. Las metas plurianuales para el cierre de brecha.
- iii. Los criterios sectoriales y territoriales de intervención.
- iv. El Plan de Transición, que incluirá los procesos, procedimientos y flujograma de la prestación del servicio.
- v. El Plan de acción.

Esto permitirá trazar el camino para avanzar hacia la operativización del modelo de desconcentración a nivel tanto de su gestión institucional (agregadores de valor y habilitantes) como de la prestación de los servicios públicos territoriales. En la medida en que la etapa de implementación debe considerarse en conjunto cómo se va a articular y operativizar la institucionalidad, la gestión y la prestación del servicio, cada entidad debe contar con un único Plan de implementación en el que confluyen los tres ejes: “Competencias, institucionalidad y servicios públicos”, “Gestión institucional y servicios públicos territoriales” y “Capacidad institucional”.

- b. Operación:** luego de definir claramente el diseño institucional, y de elaborar el Plan para la implementación de la gestión institucional y los servicios públicos, la operación implica el funcionamiento desconcentrado para la ciudadanía de las entidades facultadas y los servicios definidos desconcentradamente.

1.3 Etapa de seguimiento y evaluación: tiene la finalidad de realizar el monitoreo y análisis de los resultados obtenidos durante la implementación y operatividad de la gestión institucionalidad desconcentrada y la prestación de los servicios públicos.

Esta etapa es fundamental para la toma de decisiones, y debe ser realizada por las entidades rectoras en articulación con los ministerios coordinadores de acuerdo a sus competencias temáticas, y sobre la base de los mecanismos y variables que se determinan para el efecto.

2. Eje de gestión institucional y servicios públicos territoriales

Este componente tiene por objetivo generar los mecanismos de apoyo para operativizar la gestión de las entidades del Ejecutivo en los territorios, en tres momentos: uno vinculado a los procesos habilitantes que viabilizan el accionar y gestión institucional; otro relacionado con los elementos agregadores de valor donde se operativa el “deber ser” de la entidad; y un tercero referente a la prestación de servicios públicos en los territorios. Para operativizar estos elementos es necesario fortalecer el conjunto de procesos y procedimientos que hacen efectivo su funcionamiento, tanto a nivel central como desconcentrado.

2.1. Etapa de diseño: busca determinar las estructuras de las entidades, así como diseñar la gestión institucional en base a los lineamientos determinados por los entes rectores de la desconcentración. Un elemento de gestión que ha permitido agilizar la respuesta de la administración pública a nivel territorial es la desconcentración administrativa financiera, la cual implica que las entidades públicas se encuentren en capacidad de gestionar sus recursos, realizar compras públicas que dinamicen las economías locales y dar solución a los problemas cotidianos para la prestación de mejores servicios. Las herramientas que permiten realizar el diseño de la gestión institucional y los servicios públicos territoriales son:

- i. **Modelo de gestión.-** Herramienta técnica que, a partir del análisis de la matriz de competencias, permite a la institución desarrollar los mecanismos para el efectivo cumplimiento de su misión.

- ii. **Estatuto orgánico de gestión por procesos.**- A través del cual se organiza la estructura institucional y posicional, tanto a nivel central como desconcentrado, articulando la misión, los procesos, productos y/o servicios dirigidos al cumplimiento de las competencias y objetivos institucionales.
- iii. **Estructuras orgánicas para el nivel central y para niveles desconcentrados.**
- iv. **Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos.**- El cual contiene información válida y clasificada sobre la naturaleza y actividades de cada puesto dentro de una institución, con sus respectivos requisitos, perfil de exigencias, conocimientos, valoración, entre otros.
- v. **Modelo administrativo, financiero y de microplanificación para la gestión institucional desconcentrada.**- En el que se centra el funcionamiento de las unidades de administración financiera o entidades operativas desconcentradas, para que la prestación de los servicios en los diferentes niveles territoriales de desconcentración sea oportuno, con eficiencia, calidad y calidez; y, sobre todo, se ajuste a las dinámicas y demandas locales.
- vi. **Modelo de la gestión de los servicios institucionales y servicios públicos.**- El cual considera el ciclo de vida del servicio para asegurar su prestación con calidad, eficiencia y eficacia, y la forma en la que va a operar la gestión institucional.

2.2. Etapa de ejecución:

- a. **Implementación:** aquí se generan los instrumentos (Plan de implementación que incluirá el Plan de acción y el Plan de transición) para planificar la operatividad de la gestión sobre la base del diseño del Estatuto orgánico

por procesos, a las Estructuras orgánicas para el nivel central y para niveles desconcentrados, al Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos, al Modelo administrativo, financiero y de microplanificación para la gestión institucional desconcentrada; y al Modelo de la gestión de los servicios institucionales y servicios públicos. Cabe resaltar que la etapa de implementación, que tiene como gran producto la generación del Plan, incorpora las estrategias para la operativización de los tres ejes: “Competencias, institucionalidad y servicios públicos”, “Gestión institucional y servicios públicos territoriales” y “Capacidad institucional”.

- b. Operación:** la puesta en marcha del Plan para la implementación permitirá contar con entidades desconcentradas operando según modelo de gestión, con entidades desconcentradas generando microplanificación y con servicios públicos que se prestan de manera desconcentrada según estándares; los cuales deberán funcionar bajo los principios de la desconcentración: racionalización de los recursos, equidad y flexibilidad territorial, excelencia y calidad.

2.3. Etapa de seguimiento y evaluación: en función de que la etapa de seguimiento y evaluación se refiere al monitoreo y medición de impactos que tendrá el proceso de desconcentración, esta fase deberá diseñarse de la misma forma que el Plan de implementación, es decir, articulando su aplicabilidad en los tres ejes. No obstante, el eje de Gestión institucional y servicios públicos territoriales deberá incorporar como variables la gestión de procesos desconcentrados eficientes, eficaces y con calidad; y realizar el seguimiento y control a la operación sectorial de la microplanificación, gestión y servicios desconcentrados según estándares.

3. Eje de capacidad institucional

Tiene por objetivo dimensionar las condiciones mínimas y óptimas que permiten al/la servidor/a público/a, desempeñar sus funciones de acuerdo a los estándares y perfiles establecidos, en función de apoyar en la consecución de los objetivos institucionales y de apoyar en la garantía de derechos de la población.

3.1. Etapa de diseño: el diseño de la capacidad institucional en términos del análisis de recursos (humanos, financieros y tecnológicos), y en relación con el impacto presupuestario que permitan habilitar y prestar eficientemente los servicios públicos y la gestión institucional desconcentrada. Para ello, es necesario:

- i. Determinar los recursos necesarios para implementar la gestión desconcentrada;
- ii. Planificar el talento humano determinando el número óptimo de personal en las instituciones del Estado a fin de optimizar recursos, asegurando la calidad y calidez del servicio que presta la institución); y,
- iii. Analizar el impacto presupuestario del proceso de desconcentración en relación con el incremento o no del presupuesto institucional.

3.2. Etapa de ejecución:

- a. **Implementación:** en la elaboración del Plan de implementación, como parte de las estrategias, acciones, y metas que cumplir, etc., la incorporación de elementos

que garanticen que las entidades con los recursos humanos, financieros y tecnológicos que se requieren para la prestación de sus servicios es indispensable.

- b. Operación:** a partir de lo que se ha venido señalando, si el diseño y la implementación de lo diseñado fusionan la operación de la gestión institucional y de los servicios públicos desconcentrados. Así se espera contar con servidores públicos calificados, desempeñando labores con condiciones laborales óptimas.

3.3. Etapa de seguimiento y evaluación: esta etapa tiene la finalidad de realizar el monitoreo y análisis de los resultados obtenidos durante la implementación y operatividad de la gestión desconcentrada y la prestación de los servicios públicos; para ello deberán considerarse como variables de evaluación: el número de servidores públicos competentes en los niveles desconcentrados y las condiciones laborales óptimas. En este contexto se requiere realizar el seguimiento y control al desempeño de los servidores públicos, y garantizar condiciones laborales óptimas.

Gráfico 4:
Ejes y etapas del modelo de desconcentración

Ejes	Etapas				
	Diseño	Implementación	Operación	Monitoreo y control	Evaluación
Competencias, Institucionalidad y servicios públicos	Matriz de competencias Análisis de la presencia territorial Matriz de servicios públicos	1. Criterios sectoriales y territoriales de intervención	Entidades con facultades y servicios desconcentrados	A la Distribución del Ejecutivo en el Territorio-DET en los territorios	Variables: - DET implementado, - Atribuciones desconcentradas por nivel en los territorios - Servicios desconcentrados
Gestión institucional y servicios públicos territoriales	Modelo de Gestión Estatuto orgánico por procesos Estructura orgánica central y desconcentrada Manual de descripción, valoración y clasificación de puestos Modelo administrativo y financiero para la gestión institucional desconcentrada Modelo del ciclo de vida para la gestión de servicios institucionales y servicios públicos	2. Transición institucional y de la prestación de servicios 3. Costeo 4. Estrategias de Sostenibilidad y Optimización 5. Plan de Acción	Entidades desconcentradas operando según modelo de gestión Servicios públicos desconcentrados según estándares. Entidades	A la operación sectorial de la micro planificación, gestión y servicios desconcentrados según estándares	Variables: Gestión de procesos desconcentrados eficientes, eficaces y con calidad
Capacidad Institucional	Determinación de recursos Planificación del talento humano desconcentrado Análisis del impacto presupuestario		Servidores públicos calificados desempeñando labores con condiciones óptimas	Al desempeño de los servidores públicos y a garantizar condiciones laborales óptimas	Variables: - Servidores públicos competentes en los niveles desconcentrados. - Condiciones laborales óptimas.

Articulación del modelo de desconcentración con el alcance del Estado

Si bien el Estado es la representación institucional del bien común y corresponsable de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas y el acceso a bienes y servicios públicos con calidad, eficiencia, eficacia, debe desecharse la visión de un Estado paternalista y asistencialista, por una visión en la que, mediante sus políticas y gestión, genere corresponsabilidad a nivel social.

Por esta razón es necesaria la identificación, priorización, caracterización, estandarización y costeo detallado de bienes y servicios públicos, que son provistos por los diversos sectores de la Función Ejecutiva; para, mediante un análisis decisional, definir la forma más adecuada y eficiente de establecer alternativas de prestación de servicios y bienes, tomando en cuenta la implementación, operación y financiamiento (Senplades, Guía para la Aplicación de la Metodología del Alcance del Estado en la Prestación de Servicios y Provisión de Bienes Públicos, 2014: 35).

El propósito de este trabajo es que las entidades públicas rectoras de los sectores gestores de estos bienes y servicios puedan tomar decisiones acertadas que les permitan incorporar en sus procesos de gestión nuevos esquemas de alianzas entre los actores del Buen Vivir.

En este marco, los servicios y bienes pueden distinguirse según la normativa ecuatoriana en la siguiente tipología:

- **Superiores:** Bienes que garantizan derechos constitucionales y promueven el desarrollo integral y estructural de la colectividad, por ejemplo: educación, salud, seguridad social, agua.
- **Estratégicos:** Consolidan la estrategia de acumulación y redistribución del Estado, cruciales para el desarrollo productivo y de la economía, por ejemplo: telecomunicaciones, recursos naturales, ciencia, innovación y tecnología.
- **De mercado:** Producidos y valorados a partir del intercambio del mercado en libre competencia, satisfacen necesidades particulares exclusivamente, pudiendo ser estas de consumo o producción, por ejemplo: inmuebles, textiles, alimentos, etc.

De acuerdo a esta tipología, el objetivo de establecer el alcance del Estado plantea la necesidad de saber en términos de inversión cuál debe ser su participación, considerando la pertinencia y gestión de los bienes y servicios.

La metodología tiene cinco fases (Senplades, 2014: 35), y recoge en sus dos primeras los insumos tanto de institucionalidad como de servicios que se han descrito en los acápi-tes anteriores:

- **Fase I:** Identificación del bien o servicio público: Caracterización de bienes o servicios en función de las definiciones constitucionales y normativas.
- **Fase II:** Diseño del bien o servicio público: Identificación de las características de prestación del servicio, mediante la elaboración del modelo de prestación de servicios, donde se identifican estándares, modalidades y recursos necesarios para prestarlos o proveerlos.

- **Fase III:** Determinación del responsable de la gestión del bien o servicio público: Establece propuestas de alternativas de provisión de bienes y prestación de servicios públicos, donde los actores de la economía pública, privada o popular y solidaria desempeñan diferentes roles y responsabilidades, en cada fase de la prestación de un bien o servicio público y modalidades de la colaboración público y privada.
- **Fase IV:** Determinación del responsable del financiamiento del bien o servicio público: Responsabilidad de la inversión, para determinar el sector de la economía responsable de la inversión: público, privado o mixto
- **Fase V:** Análisis decisional: análisis cuantitativos y cualitativos decisionales, que permitan determinar la viabilidad, conveniencia, factibilidad y mejor alternativa de prestación de dicho servicio público, bajo los estándares definidos de cobertura, continuidad, calidad y eficiencia.



Los costos para alcanzar el Buen Vivir en los territorios

7

Con la finalidad de impulsar la desconcentración de servicios públicos a la ciudadanía en el territorio, se desarrolla una propuesta más amplia y abarcadora de planificación de servicios para alcanzar el Buen Vivir, que incluyó un costeo.

Durante el año 2010 y 2011 fue desarrollado este trabajo que, en primera instancia, se denominó “Estudio de costos para salir del *subdesarrollo*”. Aun siendo críticos sobre la concepción del término “subdesarrollo”, el espíritu del trabajo tuvo por objetivo la necesidad imperante de salir de las condiciones actuales, heredadas del modelo anterior y que habían colocado a la prestación de servicios al final de las prioridades; situación que aún se mantenía en el país y debía ser transformada. En términos de planificación, esa transformación debía responder a los principios constitucionales y por tanto a la consecución del régimen del Buen Vivir. Es por ello que finalmente el estudio pasó a denominarse “Costos para alcanzar el Buen Vivir en los territorios”.

Los objetivos de este trabajo fueron:

1. Costear el cierre de la brecha entre la oferta actual e ideal de la prestación de servicios en el territorio.
2. Priorizar la inversión pública en los territorios y en el tiempo.
3. Lograr eficacia y eficiencia de la política pública en el territorio.

Si bien el estudio culmina con el levantamiento de un costeo, se trata de acercar el Estado a los ciudadanos a través de la organización de los servicios públicos desconcentrados en distritos y circuitos; y de aquellos en los que se debe incurrir para alcanzar coberturas óptimas en sectores prioritarios para el Buen Vivir, sin considerar restricciones presupuestarias para lograr dimensionar también en términos fiscales a nivel territorial. Los servicios que se planificaron y costearon se agruparon según:

- I. Costos de la prestación de servicios públicos en el territorio:** corresponde a la estimación de los montos que se requerirían para implementar los servicios desconcentrados en zonas, distritos y circuitos en los sectores que organizarán su prestación de servicios en este nivel, planteado como presencia y distribución equitativa de prestación de servicios públicos desde la Función Ejecutiva desconcentrada.

- II. Costos de la cobertura de los servicios públicos en el territorio:** corresponde a la ampliación de la cobertura para alcanzar lo deseable en algunos sectores, desde una perspectiva de inversión e intervención pública a nivel territorial.

En términos metodológicos se siguió el siguiente proceso:

1. Levantamiento de información sobre la oferta actual de servicios.
2. Identificación de la oferta ideal de servicios a ser ofertados territorialmente y definición de estándares a ser alcanzados.
3. Determinación del déficit o brecha.

4. Costeo del déficit.
5. Cobertura del déficit en el tiempo.

Metodología

Los sectores/temáticas que se trabajaron bajo estas entradas⁴ son:

- a. Costos de la prestación de servicios desconcentrados:
 - Sector Seguridad y Justicia: Policía Nacional, Sistema de Rehabilitación Social y Gestión de Riesgos (cuerpos de bomberos), SIS ECU 911.
 - Sector Desarrollo Social: Inclusión Económica y Social, Educación y Salud.
 - Registro Civil, Servicio de Rentas Internas y Correos del Ecuador.⁵
- b. Costos de cobertura de los servicios: agua y alcantarillado; vivienda; internet; telefonía fija o móvil; riego; movilidad y transporte; telecomunicaciones y manejo de desechos sólidos.

La metodología empleada para la estimación de costos considera el análisis de brechas existentes entre la oferta actual de servicios que existen en un territorio determinado y la demanda territorial para cada sector. Sin embargo, además de la demanda de servicios en términos poblacionales, se evidenció

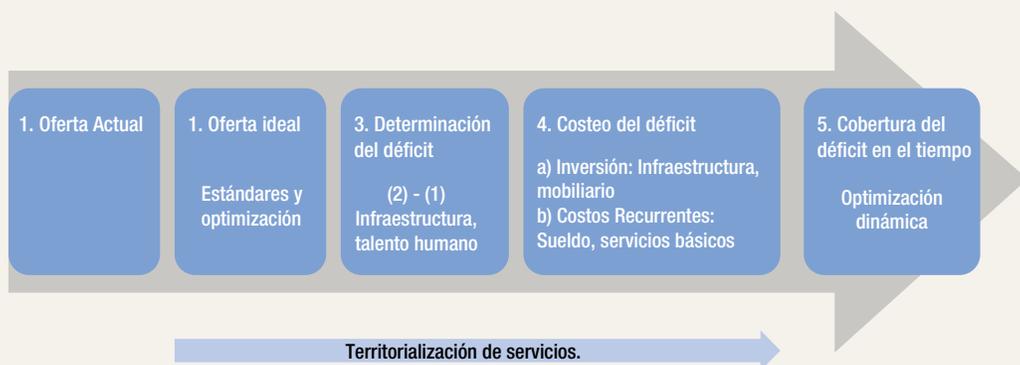
⁴ Es importante mencionar que la información compilada en el informe en sus diferentes fases cuenta con una validación de las contrapartes técnicas sectoriales. Para el caso del sector seguridad y justicia, la validación fue el resultado de un proceso de trabajo continuo. El sector de desarrollo social inicialmente se trabajó con el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; sin embargo, posteriormente se decidió trabajar de forma directa con cada uno de los ministerios sectoriales. En el caso de Registro Civil, SRI y Correos del Ecuador, el equipo técnico de Senplades recopiló y analizó la información facilitada por cada entidad.

⁵ Estas entidades participaron en el estudio solo con un costeo global, por cuanto al momento sus servicios no se organizan a nivel de zonas, distritos y circuitos.

la necesidad de hacer el análisis en función de la definición de estándares y tipologías de establecimientos que garanticen la calidad y calidez en la atención de la prestación del servicio. Ello significa que, para los **servicios desconcentrados**, se realizó un esfuerzo significativo para organizar la oferta de servicios de cada uno de los siete ministerios que participaron en el estudio y así plantear nuevos modelos de prestación de servicios. Para los **servicios domiciliarios**, agrupados como cobertura de servicios se trabajó en función de lograr una cobertura del 100% en cada uno de sus sectores a nivel nacional. Es importante mencionar que en algunos de los sectores costeados no fue posible trabajar con datos desagregados.

Para lograr este estudio, cada uno de los ministerios implicados en la estimación de los **costos de la prestación de servicios desconcentrados** (aquellos que se organizan en zonas, distritos y circuitos) aplicó la metodología para su sector. Mientras que para la estimación de los valores de los costos **de cobertura de los servicios** (servicios domiciliarios), la Senplades efectuó el estudio con costos referenciales. Cabe mencionar que el ejercicio de costeo de ambas entradas metodológicas se trabajó bajo un escenario ideal, es decir, sin considerar restricciones presupuestarias.

El proceso metodológico, tanto para los servicios desconcentrados como para el costeo de la cobertura de servicios, estuvo compuesto por cinco fases que son:

Gráfico 5:**Proceso metodológico “Costos para alcanzar el Buen Vivir en los territorios”**

Fuente y elaboración: Senplades, 2012

1. Oferta actual: ¿Qué tenemos? ¿En dónde? ¿En qué condiciones?

Corresponde a la identificación de la cantidad de establecimientos y las condiciones actuales de la prestación de servicios de cada sector conforme nivel territorial (se trabajó con información georeferenciada). Incluye la estimación del nivel de cobertura territorial de los servicios, así como la población atendida en aquellos servicios que están disponibles para el ciudadano. Para los servicios desconcentrados se tomó en cuenta: número de establecimientos y tipo según la División Político-Administrativa (DPA), condiciones de la infraestructura (a breves rasgos: buena, regular, mala), personal, personas atendidas, entre otros. Para la cobertura de servicios (domiciliarios) se trabajó identificando la cobertura actual de las redes nacionales de cada uno de los sectores.

2. Oferta ideal: ¿Cuál es el “deber-ser” ?

Es la determinación de la oferta ideal de establecimientos prestadores de servicios y redes de cobertura para llegar con servicios a toda la población que debe ser atendida.

Para los servicios desconcentrados, ello implicó la definición de estándares (nacionales e internacionales), el diseño de las tipologías de establecimientos con el detalle de infraestructura, personal, equipamiento y servicios, el nivel territorial (nacional, zonal, distrital, circunscrito) de cobertura de cada establecimiento y su cantidad. Todo ello se planteó bajo una lógica de optimización de recursos, con el fin de asignar a cada territorio los servicios según sus necesidades y particularidades locales. Para la cobertura de los servicios (domiciliarios) se trabajó planteando una oferta ideal igual a una cobertura del 100% del territorio nacional con todos los servicios.

3. Determinación del déficit: comparación entre la oferta actual de servicios y la oferta ideal

Corresponde a la identificación del déficit de establecimientos, personal, redes y coberturas, de cada uno de los servicios y sectores. La profundidad de la brecha se determina en función de la distancia entre la oferta actual y un conjunto de estándares de prestación de los servicios, que corresponde a la oferta ideal. Para los servicios desconcentrados, el déficit de cada territorio se estimó en función del número y tipología de los establecimientos prestadores de servicios (incluyendo el talento humano y equipamiento) que son necesarios para atender a toda la población de cada territorio. Mientras que para la cobertura de los servicios (domiciliarios) el déficit se estimó en función de la deficiencia de la cobertura de cada sector.

4. Costeo del déficit: ¿Cuánto necesitamos para cerrar la brecha?

Es el dimensionamiento de los recursos que se requerirían para cubrir el déficit de cada uno de los sectores en cada territorio. Para ello se diferenciaron costos de inversión (infraestructura, equipamiento, mobiliario) y costos recurrentes (sueldos, servicios básicos, alimentación, mantenimiento, gasolina, entre otros). El costeo no constituye una programación de la ejecución de los recursos fiscales, sino solamente una estimación de lo que idealmente se requería para cerrar la brecha de acceso a los servicios públicos costeados.

5. Cobertura del déficit en el tiempo: modelo de optimización intertemporal

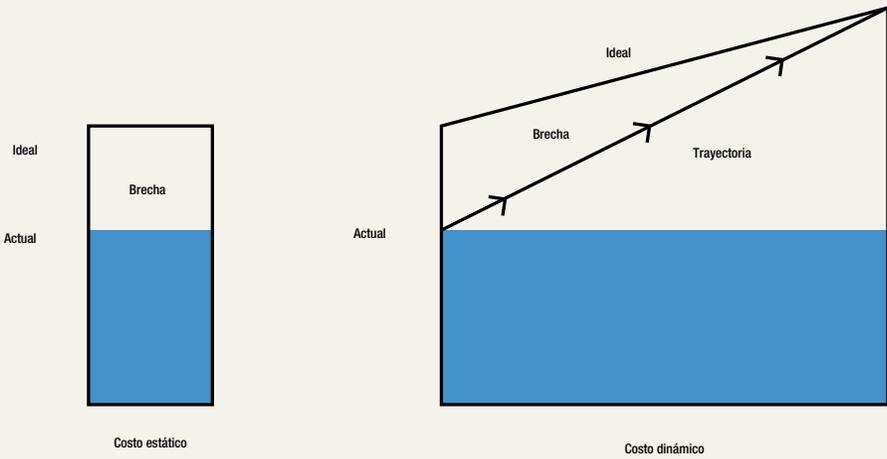
Para estimar la cobertura del déficit en el tiempo, en función de los recursos requeridos según el costeo, se realizó un ejercicio matemático. Para ello, a través de un modelo de optimización dinámica se pudo proyectar, de manera tentativa, cómo podrían distribuirse los recursos, en caso de contar con todo el presupuesto requerido, hasta el año 2021. Si bien este esfuerzo constituye un ejercicio para visualizar el cierre de brechas por año y los montos requeridos para invertir, ello no implica que necesariamente se inviertan estos montos debido a factores macroeconómicos, disponibilidad presupuestaria, y capacidad de ejecución de las entidades.

El modelo de optimización dinámica utiliza la técnica de simulación de escenarios (optimista, moderado y pesimista) para estimar cuándo y con cuánto se podría cerrar las brechas de cada sector en distintas coyunturas. En este sentido, se ejecutaron tres escenarios. Además, se decidió trabajar con un escenario moderado que considere un crecimiento anual del PIB del 5%.

- **Supuestos:**

1. Dinámica poblacional (pirámide poblacional).
2. Tasa de crecimiento del PIB real.
3. Intervalo de tiempo o período de optimización.
4. Índice de priorización política de los sectores.

Gráfico 6:
Costeo del déficit



Fuente y elaboración: Senplades, 2012

- **Resultados obtenidos:**
 1. Recursos económicos necesarios para el cierre de brecha en cada sector (como porcentaje del PIB anual y en montos).
 2. Año de cierre de brechas por sector.
 3. Trayectoria del cierre de la brecha por sector.

La institucionalización de los costos del Buen Vivir y la optimización

A partir de este esfuerzo y desde esta perspectiva, se reafirma que 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 satisfacer sus necesidades (Senplades, 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, local e intersectorial, y encaminado a lograr eficacia (alcanzar objetivos) y eficiencia (optimizar recursos) en la aplicación de la política pública.

El estudio de Costos para alcanzar el Buen Vivir en los territorios constituyó un ejercicio que ha permitido a algunos ministerios sectoriales rediseñar, organizar y planificar

su prestación de servicios en los niveles administrativos de planificación en función del cierre de brechas de cobertura de sus servicios. En ese sentido, **el estudio es un complemento del Plan Nacional para el Buen Vivir**, ya que se ha convertido en un insumo técnico de planificación que permite trazar una hoja de ruta que prioriza la asignación de los recursos del Estado y pone énfasis en los sectores que más lo necesitan en materia de desarrollo.

Es por ello que este estudio, sus objetivos, metodología y estrategias se ha institucionalizado como parte de los procesos de planificación que impulsa la Senplades. La identificación y diseño de los servicios, de acuerdo a las competencias de cada entidad, es una de las herramientas que sintetiza la planificación que las instituciones deben realizar, en atención a la cobertura territorial desconcentrada, que se identifique, sea la idónea para su prestación.

Además, se ha incorporado un enfoque de optimización, cuyo principal objetivo es definir la oferta óptima de servicios, tanto a nivel de estándares como de tipologías, identificando para ello la oferta público-privada, y la demanda real que debe ser atendida por el Ejecutivo en función del reconocimiento de las características territoriales en las que esa población objetivo se encuentra.

En el marco de este proceso, es necesario pensar en la realidad actual del país, en tanto existencia actual de los recursos que permitan avanzar en la implementación de los servicios como han sido planificados. Para la implementación de los servicios planificados, con estándares ambiciosos y que garanticen tanto cobertura equitativa en el territorio como un servicio acorde al enfoque planteado en el Plan Nacional para

el Buen Vivir y sus políticas públicas, es necesario contar con un importante contingente de profesionales formados en esta línea, y el sistema educativo heredado no lo contempló; por ello, en varios casos se registra que no había oferta de este tipo de profesionales, y si la hay, la cantidad no es la que se requiere para la cobertura nacional ansiada. También es importante anotar que se requiere de una gran inversión para transformar los establecimientos prestadores de servicios de acuerdo a los estándares planteados, equipados con lo necesario para brindar una atención de calidad, y siempre se enfrentan limitaciones fiscales, que deben ser consideradas.

Por ello, se deben generar estrategias de implementación que otorguen progresividad y avance paulatino a lo planificado en el Estudio de Costos como oferta ideal. La optimización de la oferta de servicios está planteada bajo esta premisa, sin afectar la cobertura del servicio. En términos de planificación, la estrategia de optimización permite identificar en esos estándares de la oferta ideal **unos mínimos operables**, que son el inicio del camino hacia el ideal, bajo la consideración de comenzar por implementar las *condiciones básicas y temporales* que requiere la prestación de un servicio, sin vulnerar derechos y en reconocimiento de las dinámicas y particularidades territoriales de la población objetivo. En la mayoría de casos, esto puede significar ampliar un poco la capacidad de un establecimiento prestador de servicios, o disminuir la frecuencia con la que se visita a la población objetivo, por ejemplo.

Sin embargo, hay que evitar descuidar que según se disponga de los recursos necesarios —que también responden a una planificación— se avance según una hoja de ruta progresiva; es decir, se vaya alcanzando el estándar ideal en tanto óptimo endógeno.

El óptimo endógeno (en su concreción se expresa en las tipologías de servicios) considera las características y particularidades del territorio para racionalizar la oferta de servicios disponible en función de la demanda estimada. Estas variables son únicas para cada sector, y pueden ser rangos etarios, dispersión de la población, índices específicos de cada sector, entre otras que se considere necesarias. Los resultados de someter a la oferta ideal a esta caracterización territorial se han denominado “proceso de endogenización”. Por ejemplo: para el caso de la endogenización de los servicios de desarrollo infantil, se consideraría la proyección de población al 2017 entre los 0 a 3 años, la pobreza medida por NBI, la composición del hogar, entre otras; permitiendo focalizar la demanda de servicios a sectores prioritarios y con mayor nivel de vulnerabilidad.

Esto implica, a su vez, que si bien los servicios públicos son de carácter universal y por lo tanto prestados por el Estado a toda la ciudadanía, en el marco de un sistema que en esencia es construido sobre la desigualdad, la única forma de generar condiciones equitativas para la población es la priorización de las intervenciones del Ejecutivo en los sectores más vulnerables y cuyos ingresos no les permiten acceder a ningún otro tipo de oferta para la satisfacción de sus necesidades de educación, salud, desarrollo integral infantil, etc.

Este enfoque permite también un cálculo de sus costos en consideración de la oferta de servicios ajustada a las características y particularidades del territorio para su implementación, que permita el cierre de la brecha entre la oferta actual y la oferta ideal de la prestación de servicios públicos en el

territorio; y establece los mecanismos para desconcentrarlos, así como la generación de cambios en los modelos de prestación de los servicios públicos, con el fin de que el Estado logre llegar a cada territorio del país de manera oportuna, con calidad y calidez.

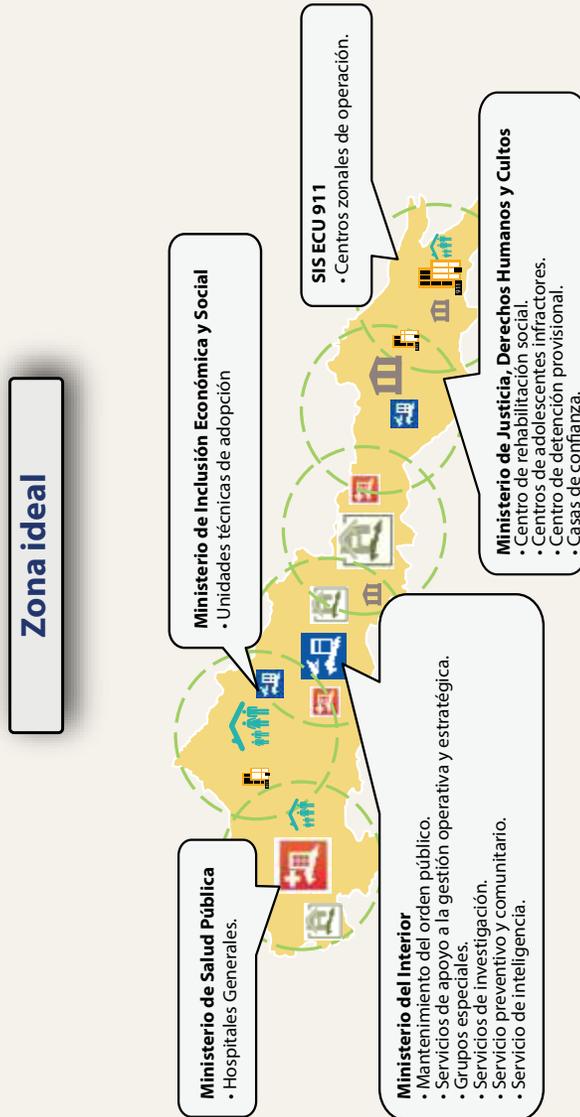
Pero cabe mencionar que el problema para alcanzar el Buen Vivir no solo se debe fundamentar en términos de inversión. Esta situación también se encuentra atravesada por factores políticos, sociales y culturales a la hora de disputar la correlación de fuerzas que ha existido en el país. La desconcentración es un mecanismo para construir un país distinto enfrentando ese gran desafío.

Servicios desconcentrados en zonas, distritos y circuitos:

Como resultado de este gran esfuerzo de planificación, tenemos una primera visualización de los servicios que deben garantizarse en cada nivel de desconcentración. Sin embargo, estos no son todos los servicios que deberían prestarse en los niveles desconcentrados, pero sí corresponden a la primera fase, y muchos de ellos ya se encuentran operando en los territorios o con hoja de ruta para su implementación.

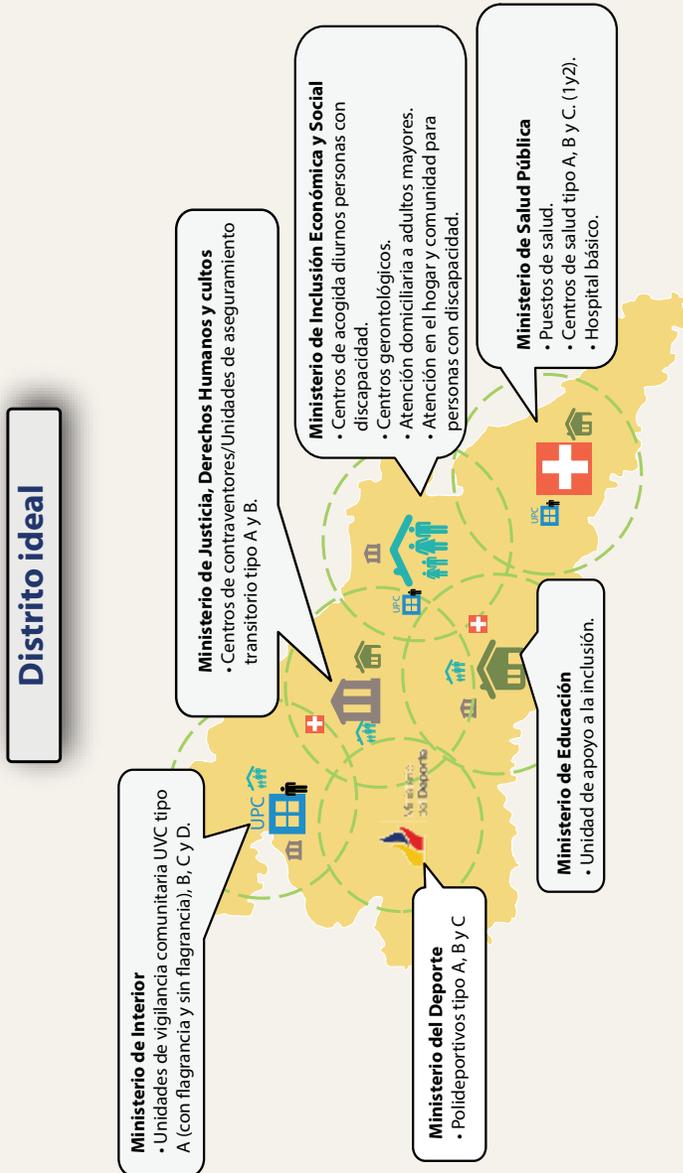
Así tenemos:

Gráfico 7:
Zona ideal: unidad intermedia de planificación



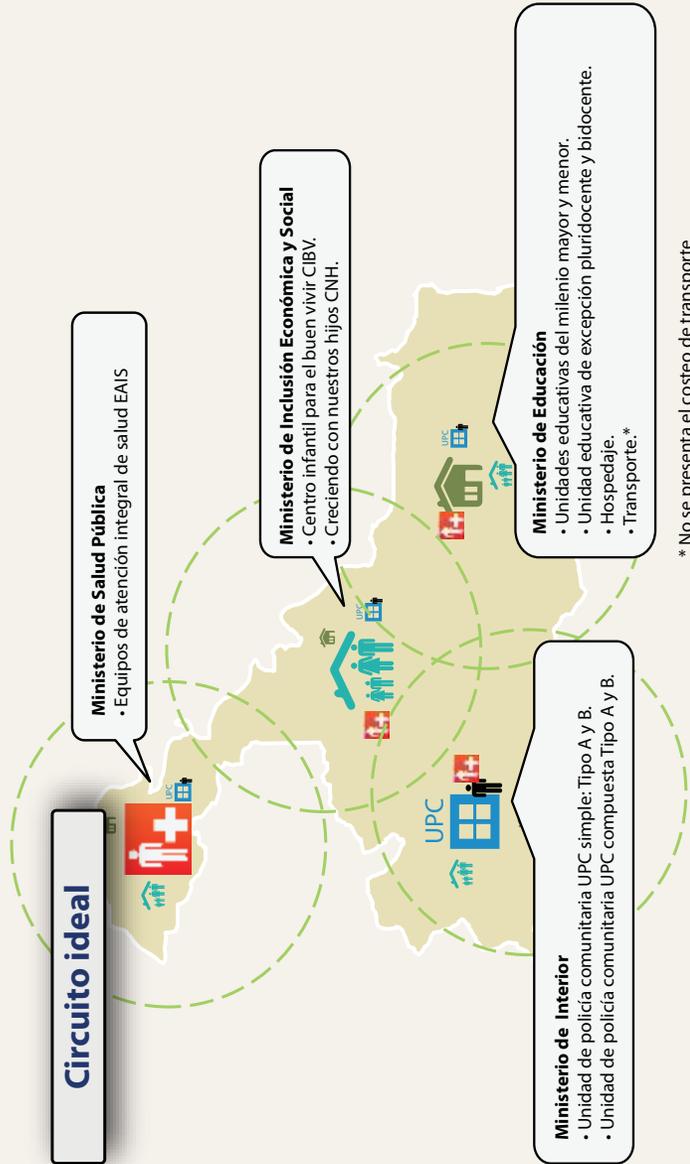
Fuente: Senplades, Presentación Subsecretaría de Desconcentración, mayo de 2014

Gráfico 8:
Distrito ideal: unidad básica de planificación



Fuente: Senplades, Presentación Subsecretaría de Desconcentración, mayo de 2014

Gráfico 9:
Círculo ideal: unidad básica de prestación de servicios



La desconcentración no es una cuestión meramente técnica, los procesos de cambio de las entidades deben partir de su relacionamiento 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 a las necesidades y realidades de la población (De Souza Silva, 2001).

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 avalen tanto la coherencia con el nuevo contexto en el cual se van a relacionar, como el fortalecimiento interno de las unidades desconcentradas. Caso contrario, tienen altas probabilidades de vulnerar los procesos y sus roles, y con ello debilitar o fracasar en su desconcentración institucional, con una consecuente pérdida de vigencia, legitimidad, reconocimiento, apoyo político, financiero e institucional.



Estrella Quilo

BRENDA SIMBA
MANUELA CAÑIZARES

La intersectorialidad en el marco de la microplanificación



La desconcentración involucra la presencia de unidades ministeriales de acuerdo a una distribución equitativa, las condiciones administrativas y de talento humano necesarias para sostener la prestación de servicios a largo plazo. Para ello, es fundamental la generación de herramientas, acciones, procesos, modelos, etc., que permitan que la planificación que se realiza a nivel central se particularice en cada uno de los territorios y se constituya en el engranaje que permitirá alcanzar el Buen Vivir.

La microplanificación supone empatar la oferta de los servicios públicos en función de la demanda de cada localidad. Por lo tanto, permite territorializar las intervenciones y la inversión pública para lograr equidad.

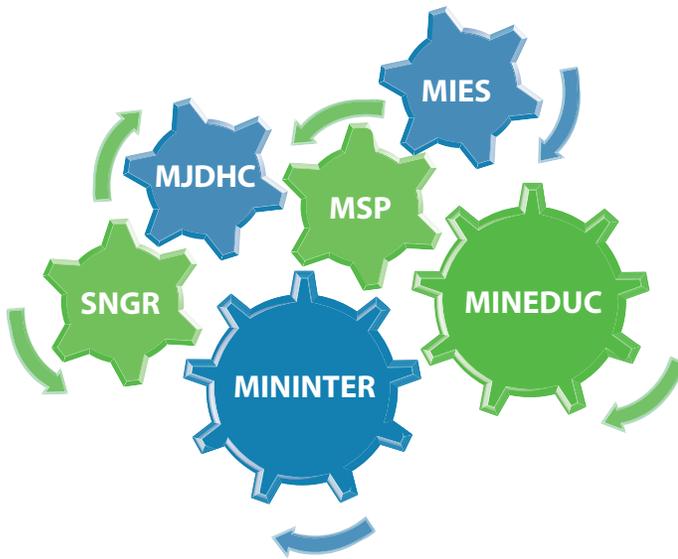
Las unidades administrativas distritales y circuitales deben generar estrategias que particularicen sus procesos de planificación y construyan desde lo local una microplanificación. Para ello, se ha procedido a elaborar un esquema del funcionamiento de esta estrategia de sostenibilidad de la desconcentración a nivel de distritos y circuitos.

La microplanificación desde el análisis de distritos y circuitos

La intersectorialidad es "... 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” (Senplades, 2011). En este contexto, el reto presente al pensar y diseñar la intersectorialidad es no solo la necesidad de integrar a los ministerios de un mismo sector, sino también a todos aquellos actores que pueden incidir directamente en la prestación de servicios que, de manera articulada, tengan un mayor rango de acción e influencia sobre la vida social en general, y que funcionen como un engranaje por la consecución del Buen vivir (Madrid, 2013).

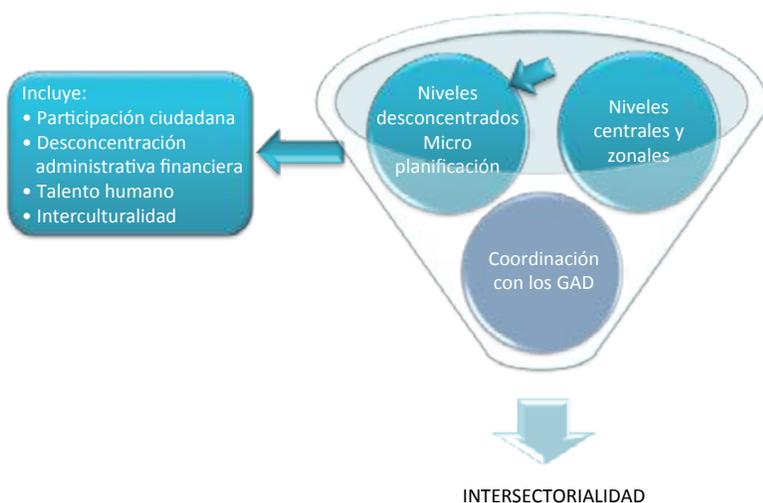
Gráfico 10:
Planificación intersectorial



Fuente: Senplades, Presentación sobre distritos y circuitos, 2012

Hay también la necesidad de integrar a todos los actores que inciden directamente en la prestación de servicios. La intersectorialidad constituye uno de los ejes principales para garantizar servicios de calidad y atención integral y universal a la ciudadanía. Para ello, debe tomarse en cuenta los siguientes componentes de articulación:

Gráfico 11:
Articulación intersectorial

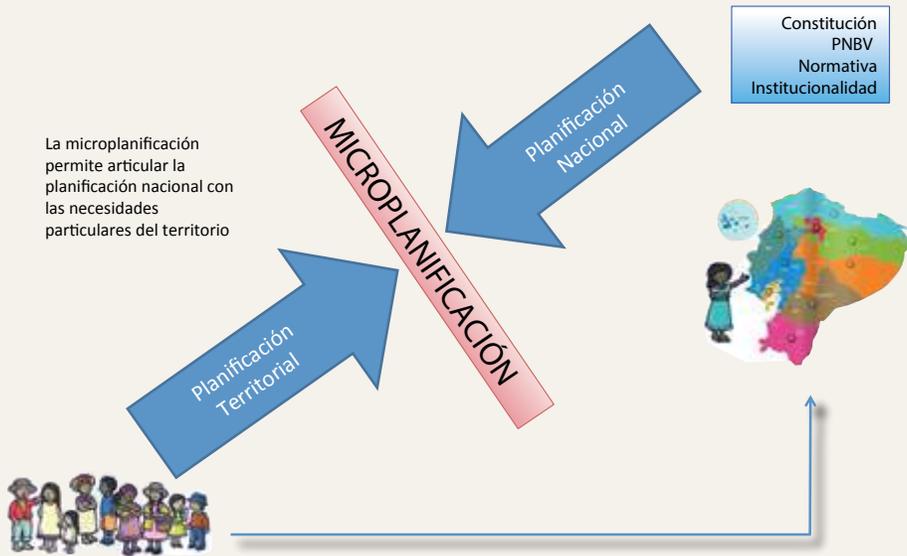


Fuente: Senplades, Documento de trabajo, la intersectorialidad en distritos y circuitos, 2012

En este marco, se establece la microplanificación como una metodología de planificación participativa que permite focalizar las inversiones que se realizarán en los Distritos de planificación, a través de la coordinación y participación de entidades como: Senplades, los Ministerios coordinadores y sectoriales, los Gobierno Autónomos Descentralizados y autoridades territoriales, los distintos actores de la localidad, la comunidad y sus líderes, y organizaciones de la sociedad civil; quienes de manera colectiva se comprometerán a gestionar, ejecutar y hacer el seguimiento a la prestación de servicios y los proyectos de interés prioritario y estratégico para la consecución del Buen Vivir con sostenibilidad social (Madrid, 2013).

La microplanificación es una metodología para planificar la prestación de servicios públicos a nivel distrital, que garantiza la articulación de las políticas y acciones del Ejecutivo y los GAD para el Buen Vivir, enmarcado en el régimen de competencias y el impulso a la participación ciudadana.

Gráfico 12:
Microplanificación



Fuente: Senplades, Documento de trabajo, la intersectorialidad en distritos y circuitos, 2012

La implementación de los distritos y circuitos administrativos implica la planificación y organización de los establecimientos prestadores de servicios que han venido brindando cobertura local. Se trata, sobre todo, de garantizar la prestación de servicios públicos de manera permanente y continua en todo el territorio nacional, con mayor énfasis en aquellos lugares que históricamente han sido desatendidos. Las unidades administrativas distritales responden a un nivel de microplanificación sectorial, cercano al ciudadano, que busca fortalecer la correcta organización y el dimensionamiento de los requerimientos institucionales; mientras que los establecimientos prestadores del servicio, especialmente en el área social, se ubicarán en función de las particulares dinámicas territoriales, evitando y transformando

una vez más el antiguo modelo concentrador estatal, cubriendo todo el territorio nacional.

Los actores que deben participar en la microplanificación son:

Senplades: coordinará a nivel zonal las reuniones de microplanificación y generará acciones que articulen y fortalezcan el proceso.

Ministerios sectoriales territoriales: son los equipos técnicos de las unidades desconcentradas que manejarán las destrezas técnicas y metodológicas para facilitar el proceso.

Gobiernos locales: deben articular el proceso de planificación con las entidades prestadoras de servicios y tomar decisiones en conjunto.

Participación ciudadana: la comunidad deberá participar activamente en la identificación de las prioridades territoriales y trabajar en sus proyectos.

La microplanificación debe considerar el rol de la participación ciudadana en la identificación de aquellos productos y servicios que pueden ser prestados en conjunto. Es decir, permite articular la planificación nacional con las necesidades particulares de los territorios, garantizando una propuesta de gobernabilidad y una coordinación intergubernamental.

Se debe tener en cuenta que prestar servicios intersectorialmente no implica necesariamente que los establecimientos estén cerca uno el otro. Los mecanismos para prestar los servicios de manera intersectorial deberían seguir las siguientes etapas.

Gráfico 13:**Mecanismos para la prestación de servicios intersectorial**

Fuente: Senplades, Documento de trabajo, la intersectorialidad en distritos y circuitos, 2012

Finalmente, la microplanificación e intersectorialidad son parte de la desconcentración que, como se menciona en los capítulos anteriores, busca acercar el Estado a la ciudadanía a través de una prestación eficiente y cálida de los servicios que son responsabilidad del Ejecutivo en los territorios. Además, promueve una gestión pública eficiente, vinculada a la gente, capaz de lograr acciones articuladas entre los distintos niveles de gobierno y las instituciones estatales, como condición para alcanzar colectivamente el Buen Vivir, considerando las particularidades territoriales en procura de la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural (Senplades, 2011).



El trabajo continúa: “El Estado a tu lado”, los esfuerzos por operativizar la desconcentración



En el marco del proceso de desconcentración, en el año 2011 y con la intervención de los Ministerios de Salud, Educación e Inclusión Económica y Social, se realizó el primer ejercicio de implementación de acciones intersectoriales de política pública en el territorio bajo la lógica de distritos y circuitos. Este pilotaje se desarrolló en un distrito seleccionado de cada zona de planificación, detallado a continuación: Distrito 08D05 San Lorenzo (zona 1), Distrito 22D01 Joya de los Sachas (zona 2), Distrito 05D05 Sigchos (zona 3), Distrito 13D10 Jama Pedernales (zona 4), Distrito 02D02 Chillanes (zona 5), Distrito 01D08 Sigsig (zona 6), Distrito 11D09 Zapotillo (zona 7), Distrito 09D08 Monte Sinaí (zona 8), Distrito 17D06 Quitumbe y 17D07 Eloy Alfaro (zona 9); este pilotaje se fundamentó en fortalecer el análisis intersectorial de ciertos servicios desconcentrados ofertados por las entidades del Consejo de Desarrollo Social, así como también retroalimentar las estrategias del Ejecutivo para responder a las demandas y dinámicas territoriales.

De manera general, el pilotaje permitió identificar las fortalezas y debilidades territoriales y nacionales para alcanzar el Buen Vivir, así como también no perder de vista la importancia de la integralidad, coordinación y articulación de los procesos para orientar estratégicamente las acciones de las entidades públicas hacia la consecución de la garantía de los servicios de calidad y de acceso universal a la ciudadanía. Adicionalmente, el ejercicio

logró fortalecer la convicción de que el diseño de estrategias de desconcentración obligatoriamente tiene que ser concebido a partir de la comprensión integral de los fenómenos sociales y de una intervención fuerte y en conjunto del Estado, y no desde una visión lineal o unifocal.

Con esta orientación, el pilotaje fue visibilizado por la población mediante campañas de difusión y socialización de los servicios en cada uno de los territorios, permitiendo un reposicionamiento de la participación e intervención del Ejecutivo en el territorio y generando el conocimiento de la ciudadanía sobre la relación entre la prestación de servicios públicos y la garantía de derechos, lo que provocó un impacto político y técnico en las instituciones que brindan servicios en los niveles territoriales.

Posteriormente, con la experiencia del pilotaje y con el afán de dar impulso y sostenibilidad a largo plazo al proceso, se estructuró una estrategia más amplia y abarcativa de la desconcentración para continuar el fortalecimiento de “El Estado a tu Lado”, permitiendo establecer la construcción de los procesos de planificación, el análisis de recursos administrativos, financieros y de talento humano desde el nivel local; así como también el análisis para el costeo para alcanzar el Buen Vivir mediante la definición del déficit en la prestación de servicios, el cierre de brechas y el cumplimiento de metas territoriales, recortando de tal manera la duplicidad de los proyectos sectoriales entre diferentes entidades.

Mediante la acumulación de experiencia y la generación de propuestas para mejorar la calidad de vida y cobertura en la prestación de servicios públicos, por disposición presidencial se inició la implementación de los distritos y circuitos administrativos de planificación, entendiendo a la desconcentración como el cambio de los procesos institucionales para prestar servicios

públicos y generar complementariedades entre la presencia del Estado en los territorios, la prestación de servicios públicos y la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

La Senplades, más allá de garantizar la presencia de unidades administrativas o técnicas de las entidades del Ejecutivo en el territorio, ha planteado un proceso de fortalecimiento de la coordinación y articulación nacional, local e intersectorial, enfocada en lograr la cobertura de servicios en todo el territorio nacional para el cumplimiento de objetivos territoriales y la optimización de recursos en la aplicación de la política pública, asegurando de manera efectiva y eficiente la implementación progresiva de los procesos desconcentrados.

Se ha conseguido cambiar mucho el Ecuador, pero hay que reconocer que el camino es largo todavía y resta mucho por hacer; así que el trabajo continúa de la mano con el compromiso de servidores y servidoras, trabajadores y trabajadoras, autoridades, y ciudadanos y ciudadanas que apuestan por el cambio y anhelan vivir en el país del Buen Vivir.

UPC

UNIDAD DE POLICIA COMUNITARIA



Ministerio
del Interior

ecuador



Bibliografía

Senplades (1999). El funcionamiento del Estado Autonómico. MAP, Madrid.

Senplades (2007). Experiencias de Participación Ciudadana y Defensoría del Pueblo en Ecuador. DED-CEPLAES.

Senplades (2007). Propuesta Preliminar sobre Reformas del Estado. Agenda de Nueva Gestión del Estado.

Senplades / PAD (2007). Reforma Territorial del Estado Hacia un Estado Regional, Descentralizado y Autonómico. Versión preliminar para discusión interna

Senplades (2008). «Hacia un Estado Regional, Autónomo y Descentralizado». Gobierno Nacional del Ecuador. Informe final borrador.

Senplades (2009). Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión y la organización territorial. Quito.

Senplades (2009). Estrategia Territorial Nacional. Quito.

Senplades (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

Senplades (2009a). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Quito.

Senplades (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.

Senplades (2010). Reforma Democrática del Estado. Quito.

Senplades (2010a). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito.

Senplades (2010b). Tool Kit. Dirección de Rediseño y Desconcentración

Senplades (2011a). Recuperación del Estado el Buen Vivir. Documento de trabajo No. 34. Quito.

Senplades (2011b). Folleto “El Estado a tu lado”.

Senplades (2012). El Proceso de Desconcentración en el Ecuador: El Estado a tu Lado. Quito.

Senplades (2013). Desconcentración de la gestión institucional y de los servicios públicos, preparado para entregarse a las firmas consultoras que estuvieran interesadas en participar en el proceso de selección para diseñar e implementar el modelo de desconcentración.

Senplades (2013). Presentación “Implementación Integral de Distritos y Circuitos Administrativos de Planificación del Buen Vivir”, realizada en Manta-Manabí, el 12 y 13 de marzo de 2013.

Senplades (2013). Presentación “Implementación Integral de Distritos y Circuitos Administrativos de Planificación del Buen Vivir”, realizada en Manta-Manabí, el 12 y 13 de Marzo de 2013.

Senplades (2013). Desconcentración de la gestión institucional y de los servicios públicos, preparado para entregarse a las firmas consultoras que estuvieran interesadas en participar en el proceso de selección para diseñar e implementar el modelo de desconcentración. 2013.

Senplades (2014) Guía para la aplicación de la metodología del alcance del Estado en la prestación de servicios y provisión de bienes públicos. Proyecto Emblemático Alcance del Estado.

Senplades / PAD (2007). Reforma Territorial del Estado Hacia un Estado Regional, Descentralizado y Autónomo. Versión preliminar para discusión interna.

Varios autores

1999 El funcionamiento del Estado Autónomo. 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.

Leyes y reglamentos

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Constitución de la República del Ecuador 2008.

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Registro Oficial 536 de 18 de marzo del 2002.

Norma Técnica de Desconcentración. 2013.

Reforma al Artículo 10.- Decreto Ejecutivo No. 109. Registro Oficial Suplementario No. 58 del 30 de octubre del 2009.

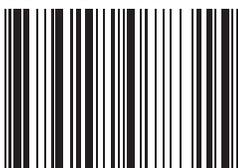
Reforma al Artículo 17.- Decreto Ejecutivo No. 109. Registro Oficial Suplementario No. 58 del 30 de octubre del 2009.

Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado. Registro Oficial Suplementario 581 del 02 de diciembre de 1994.

Sustitución al Artículo 17.3.- Decreto Ejecutivo No. 726. Registro Oficial No. 433 del 25 de abril del 2011.

“El Estado en el territorio y la recuperación de lo público: la desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador”, es un esfuerzo por sistematizar y asumir los retos todavía existentes en este proceso inscrito en la necesidad de consolidar el Estado democrático, que permite innovar la forma de hacer política y gestión pública. La redistribución equitativa de la función Ejecutiva, es una forma, para que, también, la prestación de servicios públicos sea cercana a la ciudadanía, oportuna, eficiente, y entregada con calidad y calidez.

ISBN 978-9942-07-831-5



9 789942 078315



GOBIERNO NACIONAL DE
LA REPUBLICA DEL ECUADOR

Avanzamos
Patria!