

# Recuperación del Estado para El Buen Vivir

La experiencia ecuatoriana de  
transformación del Estado



# Recuperación del Estado para El Buen Vivir

La experiencia ecuatoriana de  
transformación del Estado

SENPLADES

*Recuperación del Estado para el Buen Vivir  
La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado*

SENPLADES / 1ª edición – Quito, 2011  
44 p., 180 x 260 mm – (Serie Documento de trabajo N° 4)

Los contenidos del texto se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

© SENPLADES, 2011  
De esta edición:  
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Colaboradores:  
Ana María Larrea, Alejandra Peña, Gustavo Bedón, Sara Báez, Glenda Calvas, Lorena Jácome, Galo Mayorga, Nathalie Sánchez, Amanda Tello, María Josefina Torres, Óscar Uquillas.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo,  
SENPLADES.  
Av. Juan León Mera N° 130 y Patria  
Quito, Ecuador  
Tel: (593) 2 3978900  
Fax: (593) 2 2563332  
www.senplades.gob.ec

Impreso en Quito / Printed in Quito  
ISBN: 978-9978-92-893-6  
Depósito legal: 034214

Diseño de línea editorial: Verónica Ávila • Activa  
Diagramación: Alejandro Aguirre.  
Impresión:

# Índice

	<b>Introducción</b>	5
<b>1</b>	<b>Del Estado neoliberal a la recuperación de la acción colectiva</b>	7
<b>2</b>	<b>Ejes de la democratización del Estado en el Ecuador</b>	13
<b>3</b>	<b>Transformación del Estado: avances y desafíos</b>	17
	<b>Recuperación de las facultades del Estado</b>	17
	<b>El Estado en el Territorio</b>	19
	<b>La construcción del Estado Plurinacional e Intercultural</b>	31
	<b>Participación</b>	34
	<b>Fomentar un servicio público eficiente y competente</b>	36
	<b>Bibliografía</b>	39

## Introducción

No hay cambio en el modelo de desarrollo si no se transforman, a la vez, las bases institucionales y los principios de acción del Estado. Este debe ser comprendido como una dinámica de acción colectiva que provee uno de los principales recursos de acción pública con que cuenta la nación para encaminar las decisiones estratégicas que le permitirán acercarse a las metas de desarrollo que ella pueda fijarse en el marco de procesos democráticos de auto-determinación política (SENPLADES, 2009a: 31-32).

Las escuálidas estructuras estatales que heredó el neoliberalismo al país han constituido, a todas luces, un obstáculo para la reactivación productiva de la economía y el acceso de las grandes mayorías a mejores condiciones de vida. Por ello, la estrategia de transformación del Estado del Gobierno ecuatoriano apunta hacia la recuperación de las principales capacidades de acción estatal (la rectoría, planificación, la regulación, el control) hacia la puesta en marcha de un modelo de gestión eficiente, descentralizado y participativo.

El objetivo es democratizar las relaciones entre Estado y sociedad. Dicha perspectiva incluye la consolidación de un servicio civil moderno, orientado por resultados, estructurado de modo meritocrático; y la constitución de un sistema de planificación capaz de articular lo local y lo nacional bajo una visión de conjunto. El proceso de transformación del Estado, cuyos avances se describen a continuación, debe ser completado además sobre la base de la asunción plena del carácter plurinacional del Estado, otra de las grandes transformaciones enunciadas en la nueva Constitución ecuatoriana.

El proceso de transformación del Estado en el Ecuador tiene como uno de sus pilares fundamentales el cambio constituyente. La nueva constitución de la República, aprobada por la mayoría del pueblo ecuatoriano a fines del año 2008 y construida con el aporte de miles de personas y colectivos, es el nuevo pacto de convivencia que la sociedad ecuatoriana estableció para alcanzar el Buen Vivir (*sumak kawsay*).

En su artículo primero, la Constitución señala que «el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada».

En concordancia con esta declaración, la Corte Constitucional se coloca como la piedra angular del proceso de control, interpretación constitucional y administración de justicia en esta materia (art. 429).

También, según lo dispuesto en la Carta Magna, se establece un orden estatal compuesto por cinco funciones —en lugar de la tradicional división en tres poderes del Estado— incorporando, además de la Función Ejecutiva, Legislativa, (SENPLADES, 2009a: 31-32) y Judicial, a la Función Electoral y a la Función de Transparencia y Control Social. El cambio de nominación de «poderes» a «funciones» parte del reconocimiento de que «la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad» (Constitución de la República del Ecuador, art. 1).

## Del Estado neoliberal a la recuperación de la acción colectiva

# 1

Alcanzar el Buen Vivir de todas y todos los ecuatorianos es el principal objetivo del proceso de la Revolución Ciudadana. Para ello, proponemos repensar el viejo paradigma del «desarrollo» entendido como progreso y crecimiento económico; el llamado «desarrollo» es fundamentalmente un proceso político, que plantea la transformación de las relaciones de poder y la eliminación de los privilegios de unos pocos sobre las grandes mayorías. El *sumak kawsay* o Buen Vivir nos plantea que el ser humano constituye el motivo y el fin de la política pública: es necesario buscar su bienestar, una vida en armonía entre los seres humanos, y entre ellos y la naturaleza.

Este cambio en la forma de concebir al «desarrollo» supone que la economía debe estar en función de la vida y no la vida en función de la economía. Para lograr que el ser humano se constituya en el principio y fin de las políticas públicas, es indispensable la transformación del Estado. Por eso, para lograr el Buen Vivir se debe construir un nuevo Estado.

La transformación del Estado requiere dejar atrás las viejas concepciones neoliberales en las que predominaba la idea de que el mercado era el mejor regulador de la economía, por lo que la intervención del Estado no era deseable, ni necesaria. A través de la implementación de las políticas neoliberales se buscó estimular el crecimiento económico, eliminando la injerencia del Estado, al dejar que las fuerzas del mercado actúen libremente (Correa, 2011 b: 1). Frente a la disyuntiva entre acción colectiva y acción individual, el neoliberalismo optó por poner en primer plano la acción individual y despreciar a la acción colectiva, y al Estado como su agente primordial.

El neoliberalismo planteó la reducción del tamaño del Estado como parte de los programas de ajuste estructural de la economía. Sin embargo, en el Ecuador el desmantelamiento del Estado durante esta etapa no tuvo las dimensiones, ni los efectos que en otros países de la región. Si bien la privatización de las empresas públicas solo se dio parcialmente, el desmantelamiento de las capacidades estatales de rectoría, planificación, regulación, control y redistribución operó plenamente, a través de varios mecanismos que no condujeron a una reducción del aparato estatal.

En el año 2007 el país tenía una institucionalidad para-ministerial que debilitaba la rectoría sectorial. Además de los ministerios, existían 94 consejos, comisiones, fondos, institutos y otros, junto con 16 Organismos de Desarrollo Regional. Todos ellos duplicaban los roles de los ministerios y de los gobiernos autónomos descentralizados. De este modo el neoliberalismo no redujo el aparato del Ejecutivo, sino que operó duplicando funciones para debilitar la capacidad del ejecutivo de generar política pública. En el gráfico N°1 se puede apreciar claramente cómo se debilitó la capacidad del Ejecutivo.

La elipse en la mitad del gráfico engloba un conjunto particular de organismos, la mayoría de los cuales presentan una composición corporativa. Este tipo de entidades son las que más se multiplicaron en la década de los noventa y tuvieron dos objetivos (consecuencias) principales: intermediación directa de intereses corporativos con la Presidencia de la República y el menoscabo de las capacidades de los ministerios.

La parte baja del gráfico nos muestra un conjunto de organismos autónomos de distinto tipo, los cuales, amparados en supuestos procesos de descentralización funcional y de mejora de la eficiencia, se «independizaron» de sus respectivos ministerios. Estos objetivos no se pudieron alcanzar y estas entidades terminaron transformándose en «islas» con agendas propias, desentendidas de políticas de Estado y de gobierno. En suma, estos organismos hicieron un uso maniqueo y funcional a intereses particulares de su *status* de autonomía.

Finalmente, el círculo pequeño en medio del gráfico engloba el nivel donde se ubican los ministerios, los cuales, como se ha manifestado anteriormente, han sido los organismos más perjudicados por esta evolución caótica de la estructura orgánica del Ejecutivo. Esto se constata en lo que respecta a pérdida de funciones mínimas para articular la gestión estatal, dentro de las que habría que destacar la imposibilidad de ejercer la rectoría sobre políticas, la escasa o poco funcional planificación y la coordinación inter-organizativa.

En este esquema, la planificación no tenía espacio. Por eso, durante la larga noche neoliberal la planificación fue archivada. Uno de los principales instrumentos de política pública, la inversión, dejó de planificarse y respondió a las necesidades coyunturales o a las presiones políticas.

Pese a varios intentos, la mayor parte de empresas públicas no pudieron ser privatizadas, pero la política pública se esforzó en promover su quiebra, para facilitar su traspaso al sector privado. Durante más de 20 años no se invirtió en las empresas públicas de los sectores estratégicos.

El Estado fue privatizado por otros mecanismos: los grupos económicos del país pasaron a participar en los directorios de las instituciones públicas y eran ellos quienes finalmente decidían la orientación de la política pública. En 2007, el 75% de las instituciones autónomas y adscritas tenían carácter corporativo; de entre ellas el 45% representaban intereses empresariales. La privatización soterrada también se evidenciaba en mantener una condición ambigua de las entidades estatales respecto a su carácter público o privado.

El Estado perdió sus facultades de regulación y control, pues el mercado «no requería controles», llevando a una pérdida constante de la soberanía del país sobre sus recursos no renovables y el traspaso de ingentes recursos públicos a grupos privados —en la mayoría de los casos, transnacionales—.

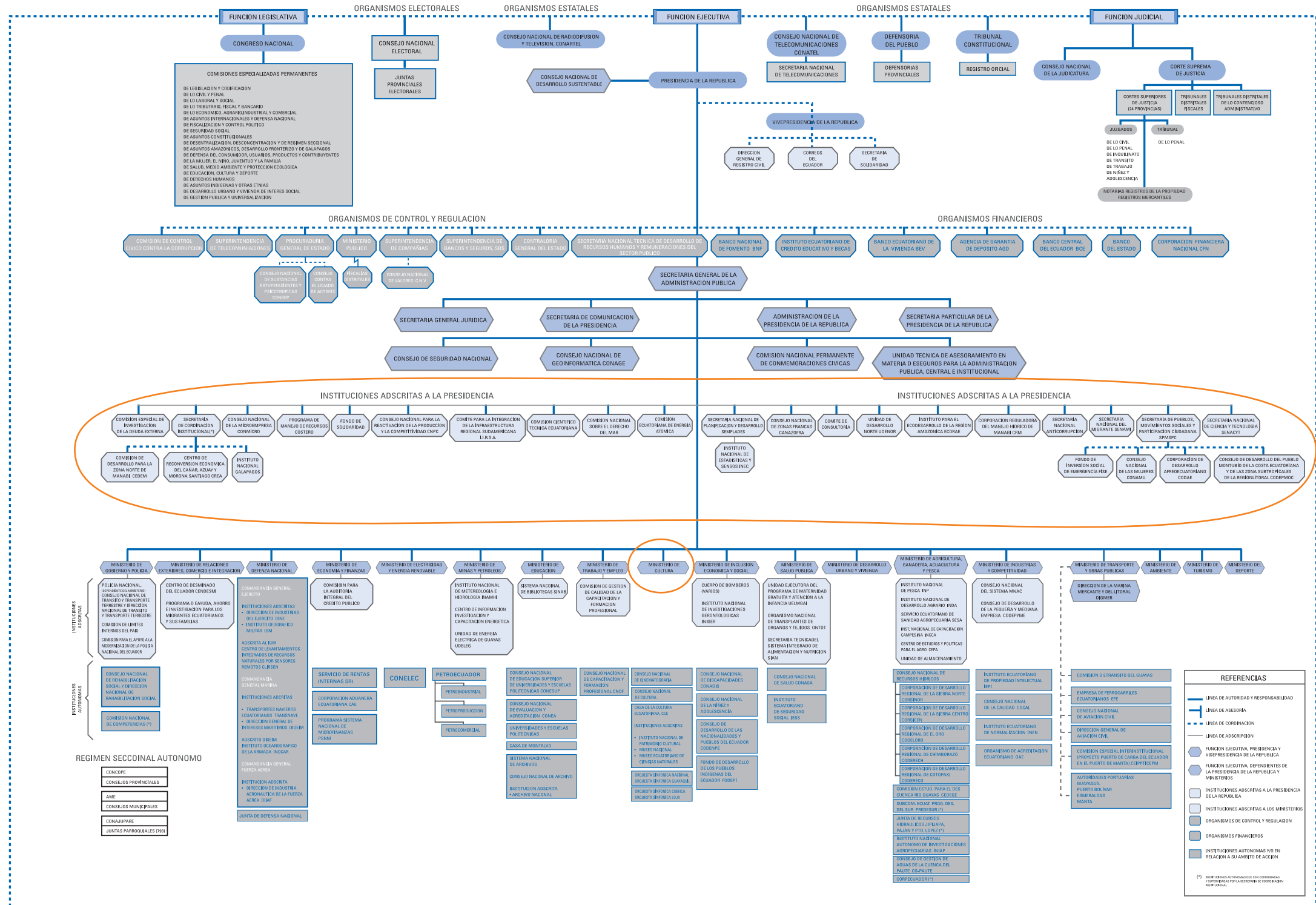
El desentendimiento del Estado en el ámbito social<sup>1</sup>, generó la proliferación de una serie de mecanismos locales de autogestión. Muchas acciones tuvieron que ser asumidas por los gobiernos locales o por agrupaciones de la sociedad civil, ya que el Estado central no atendió la política social.

La desinversión estatal fue maquillada con un discurso descentralizador, que transfería competencias a los gobiernos locales, sin los recursos necesarios para ejercerlas. La descentralización «a la carta» de la Constitución de 1998 perseguía un debilitamiento del Estado central y una profundización de las desigualdades territoriales; puesto que la descentralización era voluntaria, los gobiernos locales solamente asumirían aquellas competencias «rentables» que implicaban un debilitamiento más profundo del Estado Central y, por otra parte, solamente las localidades grandes que tenían capacidad de presión podían acceder a estas competencias.

Frente al desmantelamiento del Estado impulsado por el neoliberalismo, se hace fundamental recuperar el Estado para la ciudadanía, en el marco de la recuperación de lo público, entendido en un sentido más abarcativo, que rebasa el ámbito netamente estatal. (Larrea, 2011b: 2-4) No existen recetas para determinar cuánta acción colectiva es necesaria en una sociedad. Para resolver la disyuntiva entre acción colectiva y acción individual es necesario analizar las condiciones iniciales. En el caso ecuatoriano, al igual que en América Latina, donde el Estado ha sido usado como el principal instrumento para transferir recursos públicos a élites económicas y políticas, dejando a los grupos mayoritarios de la población en situaciones de alta precariedad y vulnerabilidad, es obvia la necesidad de fortalecer la acción colectiva y al Estado, como la representación institucionalizada de la sociedad.

<sup>1</sup> En los ochenta y noventa, el gasto social en el Ecuador representó entre el 4 y el 5% del PIB. En 2006, fue del 6,6% del PIB, el segundo porcentaje más bajo de toda América Latina, cuyo promedio fue del 15,9% para el período 2004-2005 (SENPLADES, 2009c: 81).

Gráfico N° 1. Estructura orgánica del sector público ecuatoriano, 2007.



Fuente y elaboración: SENRES, 2007.

Sin embargo, no se trata de una visión estatizante, en la que el antiguo rol del mercado es sustituido acríticamente por el Estado. Desde la perspectiva del Gobierno ecuatoriano la acción colectiva es fundamental para superar los procesos históricos de desigualdad y opresión vividos por las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, es necesario buscar un justo equilibrio entre acción colectiva y acción individual, y permitir que la iniciativa individual se despliegue, procurando procesos de producción redistributiva y procesos de regulación y control por parte del Estado.

El principal agente de acción colectiva es sin lugar a dudas el Estado, pero no es el único. El Gobierno ecuatoriano busca recuperar el Estado para la ciudadanía y también fomentar la acción colectiva de la propia sociedad. Se parte del respeto a la autonomía de las organizaciones sociales y se reconoce el papel del Estado para promover la participación social y ciudadana. De este modo se persigue construir más sociedad paralelamente a la recuperación del Estado. Es por ello que la nueva Constitución busca el fortalecimiento de la sociedad como condición necesaria para el Buen Vivir en comunidad. De este modo se impulsa la construcción de un verdadero poder social y ciudadano.

## Ejes de la democratización del Estado en el Ecuador

# 2

Democratizar el Estado significa recuperarlo para la ciudadanía. Amparados en el mandato constitucional, la transformación del Estado tiene como primer eje recuperar las facultades del Estado de rectoría, planificación, regulación, y control, que durante el período neoliberal fueron profundamente debilitadas hasta, en algunos casos, casi desaparecer.

La rectoría es la capacidad del Estado de generar políticas públicas en sus diversos ámbitos de acción: políticas sociales, económicas, productivas, ambientales y culturales. Para ello, hemos fortalecido el rol de los ministerios sectoriales y hemos creado ministerios coordinadores, como instancias de articulación de la política pública. Esto nos ha permitido organizar la Función Ejecutiva y fortalecer la política pública.

Recuperar la planificación ha implicado la creación del Sistema Nacional de Planificación Descentralizada y Participativa, en el que participan todos los niveles de gobierno (Estado central y Gobiernos Autónomos Descentralizados) y la ciudadanía. Para ello, la inversión pública está ligada a los objetivos de la planificación, lo que permite priorizar la inversión, como principal instrumento de política pública para la construcción del buen vivir.

Las facultades de regulación y control se han fortalecido, en primer lugar como fruto de la recuperación de la rectoría del Estado, pues la regulación es parte importante de la facultad de rectoría. En segundo lugar, a través de la creación de instancias especializadas para la regulación y el control dentro de la Función Ejecutiva: las Agencias de Regulación y Control para los sectores estratégicos. La Constitución de Montecristi estableció una nueva función del Estado: la Función de Transparencia y Control Social, en donde se encuentran las Superintendencias, la Contraloría, la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Transparencia y Control Social, instancias que ejercen las facultades de control, de manera independiente de la Función Ejecutiva y combinando el control horizontal (entre funciones del Estado) y el control vertical de la política pública (control ciudadano).



Al hablar de recuperar el Estado y sus facultades se habla también de la necesidad de que el Estado cuente con una adecuada articulación territorial. Fortalecer el Estado no es centralizar el Estado. Por el contrario, es construir un Estado fuerte, con múltiples centros: desconcentrado y descentralizado. El segundo eje de la democratización del Estado es la desconcentración, es decir, la delegación de competencias del nivel central a los distintos niveles subnacionales. Sobre la base de una desconcentración eficiente, que permita acercar el Estado a la ciudadanía, construimos un verdadero proceso de descentralización; es decir, de transferencia de competencias con sus respectivos recursos, a los gobiernos autónomos descentralizados en las provincias, los cantones y las parroquias. El tercer eje de la democratización del Estado es la descentralización, que de acuerdo a la Constitución tiene carácter obligatorio y progresivo.

El cuarto eje de la democratización del Estado es la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural, conforme al mandato de la Constitución de 2008. Para hacer efectivo este planteamiento, estamos trabajando en cuatro ámbitos:

- a) La generación de políticas públicas diferenciadas, que permitan superar los procesos históricos de exclusión de las nacionalidades y pueblos del Ecuador, incorporando procesos de reparación desde una perspectiva de justicia histórica;
- b) La incorporación de enfoques interculturales en la institucionalidad pública;
- c) El apoyo a los procesos de creación de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias; y,
- d) El impulso a mecanismos que permitan la efectiva participación de las nacionalidades y pueblos en la gestión pública.

Finalmente, la construcción de un Estado radicalmente democrático comprende el fortalecimiento de los procesos participativos. La participación es el quinto eje de la democratización del Estado. La nueva constitución del Ecuador es, sin duda, la más participativa en la historia republicana del país y, posiblemente, una de las más participativas del continente. La ciudadanía pueden participar a lo largo de todo el ciclo de elaboración de las políticas públicas tanto a nivel nacional como local: en la planificación, presupuestación, gestión, control y evaluación de las políticas. Se crean los Consejos Ciudadanos como instancias de deliberación de los grandes lineamientos del desarrollo nacional. Se fijan los consejos en todos los niveles de gobierno con «participación ciudadana». La nueva Ley de Participación obliga a todas las instancias gubernamentales a contar con consejos ciudadanos sectoriales para la generación y seguimiento a las políticas públicas. Es importante además señalar que los sujetos de la participación no son solo los ciudadanos a título individual sino, además, comunidades, colectivos, nacionalidades y pueblos (Larrea, 2011b: 4-6).

Promover la participación en el Estado implica dotarla de grados de institucionalización, favorecer la capacidad de organizaciones colectivas de la sociedad y aumentar los márgenes de poder de la ciudadanía para asegurar el cumplimiento pleno del derecho a la participación (SENPLADES, 2009a: 54-55).

Buscamos un Estado democrático, eficiente y transparente. Los cinco ejes de transformación del Estado resumidos anteriormente se asientan en tres procesos transversales, que son:

- a) La generación de un nuevo servicio público meritocrático y profesionalizado;
- b) El uso de tecnologías de información y comunicación para conseguir adecuados niveles de interacción al interior del Estado, y con la ciudadanía, generando mayor y mejor acceso a los servicios públicos; y,
- c) La transparencia en la gestión pública a través de procesos de rendición de cuentas y de acceso gratuito a la información.

Centrada en un conjunto de reformas institucionales y en un amplio y heterodoxo paquete de políticas económicas y sociales destinadas a procurar el bienestar colectivo de la población, la visión que inspira esta propuesta transformadora entiende que el Estado es un actor fundamental del cambio, tanto como garante del funcionamiento adecuado del mercado y de la corrección de sus tendencias auto-centradas y monopólicas, como de la distribución y provisión universal de un conjunto de bienes y servicios públicos destinados a asegurar la vigencia de los derechos fundamentales de las personas (SENPLADES, 2009b: 5).

## Transformación del Estado: avances y desafíos

### Recuperación de las facultades del Estado

El proceso de transformación estatal ha concebido al Estado como *la articulación entre centros de poder y redes de acción (Estado-red)*. En términos metodológicos, y de cara al proceso específico de transformación institucional de la Función Ejecutiva, ello ha implicado determinar los puntos centrales y estratégicos de la gestión del Ejecutivo y delinear los ámbitos en los que se requiere de acción pública concertada e intersectorial. En efecto, para hacer efectiva su autoridad, que no es sino la capacidad institucional de poner en marcha una decisión, la Función Ejecutiva requiere de adecuados niveles de articulación a lo largo de una red de instituciones de diferentes dimensiones, funciones e importancia jerárquica en el territorio ecuatoriano. El objetivo prioritario del cambio institucional es asegurar el mayor grado de consistencia y coordinación entre estas diversas dependencias y ámbitos de intervención públicas, para lograr óptimos niveles de desempeño institucional y eficiencia en las políticas públicas.

Los objetivos finales del proceso son racionalizar las entidades del Ejecutivo, fortalecer la institucionalidad de los ministerios e instituciones rectores de la política pública, reorganizar las funciones y facultades de cada entidad, y reducir la discrecionalidad de un sinnúmero de instituciones públicas. «Poner la casa en orden» podría ser una adecuada imagen para entender el sentido de uno de los principales componentes del cambio institucional del Estado.

Para encaminar la reorganización de la Función Ejecutiva se ha procurado mantener un enfoque flexible y diferenciado según las especificidades funcionales y normativas de cada sector. Ello ha implicado:

- Un análisis exhaustivo y comprensivo de todas las instituciones públicas existentes: dependientes, autónomas, adscritas, semipúblicas, entre otras;
- Una reorganización del conjunto de agencias e instituciones que giran en torno a la Función Ejecutiva, según las características de cada uno de los sectores de

la agenda pública —articulados en torno a la novedosa figura de los Ministerios de Coordinación— que se han fijado para su adecuada operación y coordinación;

- La consideración de un margen coherente de maniobra para el funcionamiento y la creación de instituciones que respondan a la emergencia de nuevas problemáticas y dinámicas de la sociedad: criterio de flexibilidad y capacidad de adaptación de las instituciones estatales.

El procesamiento de este enfoque ha supuesto la construcción de una serie de herramientas y procesos técnicos que permitan operar el cambio institucional de modo racional, transparente y acorde a los principios de la democratización de la acción pública (SENPLADES, 2009a: 41-42). Entre los principales instrumentos y procesos tenemos:

- a) Diferenciación funcional de las entidades;
- b) Definición de un glosario de términos;
- c) Homologación de las estructuras básicas de los Ministerios y las Secretarías Nacionales.

En el marco del proceso de diferenciación funcional, hasta junio de 2011 se ha trabajado en 191 entidades de la Función Ejecutiva. Se eliminaron 79 entidades, se han transformado 59 instituciones y se han creado 53 entidades nuevas.

Al culminar este proceso de ordenamiento del conjunto de entidades, se busca tener una Función Ejecutiva coherente, estructurada, coordinada, efectiva y eficiente en la traducción de las demandas sociales. En un sentido funcional, se busca que el Gobierno Central se estructure ordenadamente distribuyendo responsabilidades específicas por cada nivel y organismo.

Cabe recalcar que al mismo tiempo que se desarrolla este proceso organizativo macro, se realiza una revisión integral de la estructura interna de cada ministerio a fin de corregir disfuncionalidades y ubicar sus unidades orgánicas en función de los retos normativos asignados a los mismos. Hasta junio de 2011 se ha transformado la estructura institucional de 59 entidades del Ejecutivo.

Para la revisión y reforma interna de las entidades y organismos del Gobierno Central se han establecido tres criterios centrales:

- División funcional de los procesos técnicos de las entidades públicas basada en la normativa legal que la sustenta (Matriz de Competencias).
- Homologación y estandarización de los rangos salariales de los servidores públicos.

- Definición de la estructura desconcentrada de cada entidad, basada en la tipología sectorial y los bienes y servicios a ser prestados a la ciudadanía

## El Estado en el territorio

### Desconcentración de la Función Ejecutiva

La desconcentración es la transferencia de competencias de una entidad administrativa del nivel nacional a otra jerárquicamente dependiente (nivel zonal, provincial o distrital), siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento.

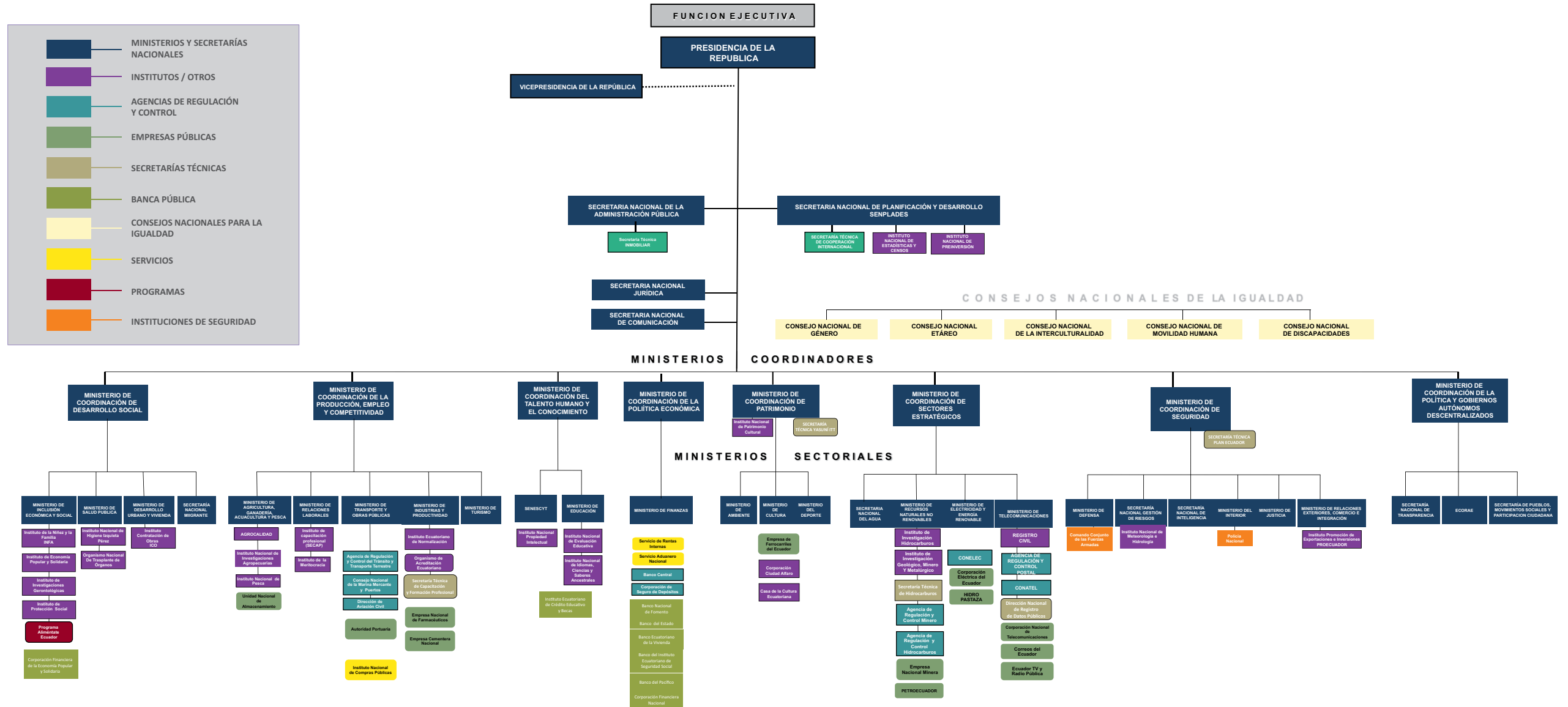
El proceso de desconcentración en el Ecuador busca acercar el Estado a la ciudadanía a través de una prestación eficiente y cálida de los servicios de responsabilidad del Ejecutivo en los territorios. Es un mecanismo que permite construir equidad territorial a través de la presencia equilibrada de las instituciones públicas a lo largo y ancho del país, para garantizar los derechos de las y los ecuatorianos. Una gestión pública eficiente, vinculada a la gente, capaz de lograr acciones articuladas entre los distintos niveles de gobierno y las instituciones estatales, es una condición para alcanzar colectivamente el Buen Vivir, considerando las particularidades territoriales en procura de la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural.

Uno de los mayores problemas para la gestión y la prestación de servicios por parte del Estado tiene que ver con el caos de administración territorial provocado por la poca presencia o incidencia de las entidades de la Función Ejecutiva a nivel local a lo largo de los últimos años. Por esta razón, una de las primeras medidas para el proceso de desconcentración fue ordenar la presencia de las instituciones a través de la conformación de nueve Zonas de Planificación que permitan una presencia homogénea del Ejecutivo a nivel nacional, así como la armonización y coordinación de las intervenciones públicas sobre una misma base territorial. (Ver mapa 1).

En este contexto, se ha trabajado en cinco líneas complementarias:

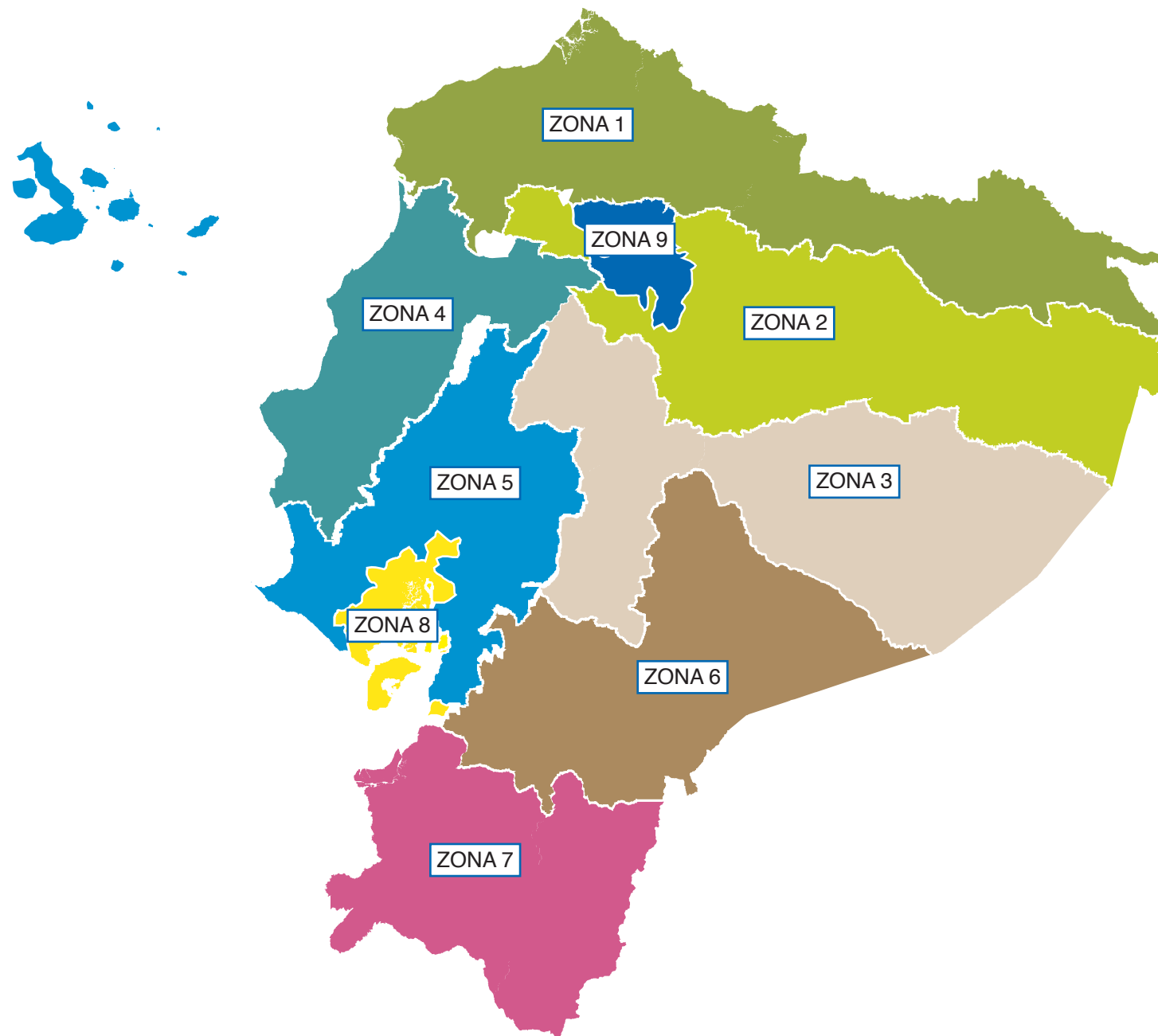
- a) La *definición* de la estructura desconcentrada de cada una de las entidades del Ejecutivo, de acuerdo a sus competencias diferenciadas a través de una tipología de desconcentración;
- b) La *distribución* del Ejecutivo en el territorio, comprendida como la ubicación de las sedes desconcentradas de todas las carteras de Estado;
- c) La *conformación* de distritos y circuitos administrativos, una nueva forma de organización para la prestación de servicios públicos más cercana a la población;

Gráfico N° 2. Estructura orgánica de la Función Ejecutiva del sector público ecuatoriano, 2011.



\* La presente estructura ha sido realizada en base a la normativa vigente con corte al 23 de mayo de 2011  
Fuente y elaboración: SENPLADES, 2011.

Mapa 1. Zonas de Planificación en el Ecuador.



**Zona 1:** Provincias de: Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos.

**Zona 2:** Provincias de: Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo, Orellana.

**Zona 3:** Provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza.

**Zona 4:** Provincias de: Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas.

**Zona 5:** Provincias de: Santa Elena, Guayas (excepto los cantones de Guayaquil Samborondón y Durán), Bolívar, Los Ríos y Galápagos.

**Zona 6:** Provincias de: Cañar, Azuay, Morona Santiago.

**Zona 7:** Provincias de: El Oro, Loja, Zamora Chinchipe.

**Zona 8:** Cantones de: Guayaquil, Samborondón y Durán.

**Zona 9:** Distrito Metropolitano de Quito.

- d) La *creación* de espacios de coordinación del Ejecutivo en el territorio, como mecanismo para garantizar intervenciones integrales en el territorio y coordinación de actividades de todas las entidades desconcentradas, así como también con los gobiernos autónomos descentralizados y sociedad civil; y,
- e) La *relocalización*, entendida como el traslado de la oficina matriz de una institución fuera de la capital de la República.

Para llevar adelante el proceso de desconcentración de la Función Ejecutiva, el primer paso fue la construcción de *tipologías de las entidades rectoras de política pública*, con el fin de establecer el nivel de desconcentración necesario para cada una de estas entidades. Las Tipologías de Desconcentración tienen como objetivo 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 éstas prestan. Se establecieron cuatro tipos de instituciones:

- *Privativas*: Aquellas entidades cuyas competencias son exclusivas del Gobierno Central y que por su naturaleza no requieren desconcentrarse más allá del nivel zonal.
- *Alta desconcentración, baja descentralización*: Aquellas entidades que prestan servicios directamente a la ciudadanía y que requieren alto grado de desconcentración. Estas entidades llegan a organizar sus servicios en distritos y circuitos.
- *Alta descentralización, baja desconcentración*: Entidades que de acuerdo a la Constitución de 2008 deben transferir parte de sus competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.
- *Sectores estratégicos*: Aquellas entidades que manejan los sectores definidos en la Constitución de 2008 como estratégicos. En estos sectores, la recuperación de las facultades de regulación y control son fundamentales. De ahí que para su funcionamiento cuenten con agencias especializadas de regulación y control. Además, para el ejercicio de sus facultades de gestión cuentan con Empresas Públicas. El proceso de desconcentración, por consiguiente, opera no en las estructuras ministeriales, sino en las Agencias de regulación y control y en las empresas públicas.

Una vez concluido el trabajo de diseño de la institucionalidad desconcentrada por cada una de las entidades rectoras del Ejecutivo, se construyó una propuesta de *distribución del Ejecutivo en el territorio*, desde una visión integral, que detalla la ubicación de las carteras de Estado desconcentradas en su nivel zonal y provincial a lo largo del territorio nacional, evitando la conformación de nuevos focos centralizados en cada una de las Zonas de Planificación. 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.

El diseño de la propuesta ha considerado criterios tanto institucionales/sectoriales como territoriales. Por un lado, en el ámbito institucional/sectorial se partió de las tipologías de desconcentración a la cual pertenece cada institución. Esto permitió saber los niveles de desconcentración deseables para cada cartera de Estado. Además, se revisaron los modelos de gestión institucionales en los que se establecen sus competencias, así como la manera en que éstas se gestionarán de manera desconcentrada.

Por otro lado, se consideraron las potencialidades territoriales, la accesibilidad e infraestructura existente para lograr una gestión eficiente, equitativa, inclusiva y sustentable. Con base en el análisis de las potencialidades y limitaciones territoriales, las características productivas, demográficas y sociales, y la realidad de las provincias que conforman cada una de las Zonas de Planificación, se elaboró la propuesta nacional de ubicación de las unidades desconcentradas de Ministerios Sectoriales y Secretarías Nacionales. Todo ello, en el marco de la Estrategia Territorial Nacional que es parte del Plan Nacional para el Buen Vivir y que se configura como

un 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 (SENPLADES, 2009c: 325).

La tercera línea de trabajo plantea la creación de *distritos y circuitos administrativos*, como los niveles de desconcentración más cercanos a la ciudadanía. Bajo principios de integralidad, universalidad, corresponsabilidad, complementariedad y flexibilidad, el Gobierno Nacional plantea la conformación de 140 distritos y 1.134 circuitos administrativos; así como la generación integral de un modelo intersectorial que permita una adecuada, coordinada y permanente prestación de servicios de calidad adaptada a las especificidades locales.

De este modo, las instituciones del Ejecutivo, de acuerdo a sus competencias, se desconcentran en zonas, provincias, distritos y/o circuitos, logrando que la ciudadanía tenga servicios públicos locales de calidad y calidez.

El distrito administrativo 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.

Se define un circuito como un conjunto de varios establecimientos en un territorio determinado dentro del ámbito parroquial que formarían una red articulada a través de los servicios que oferten los diferentes sectores. El conjunto de circuitos conformará un distrito.

La implementación de los distritos y circuitos administrativos no implica la reducción 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 micro-planificación sectorial, más cercano que el provincial, 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.

Para el análisis y la conformación de los distritos se tomaron en cuenta criterios técnicos que permiten una adecuada desconcentración, en la cual se visibilizan las necesidades y realidades territoriales:

- La División Político Administrativa Cantonal: es la base para la delimitación distrital (unicantonal o pluricantonal), respetando los límites cantonales establecidos. Para la definición de los distritos se parte de la división político-administrativa parroquial.
- El principal criterio para la definición de distritos y circuitos es la población: se toma en cuenta la poblacional total y sus características étnicas, etáreas (pirámide poblacional), la población urbana y rural, los movimientos migratorios internos y externos y el crecimiento poblacional.
- Densidad poblacional: es la distribución del número de habitantes por kilómetro cuadrado. La distribución de la población en los territorios es fundamental para la prestación de servicios públicos desde una perspectiva de cercanía.
- Accesibilidad (terrestre, aérea, fluvial): se refiere a una medida relativa de la mayor o menor facilidad de acceso que tiene la población a un servicio distribuido irregularmente en la red / o espacio en que intervienen, y está relacionada con las condiciones de distancia. De la accesibilidad dependerá que los usuarios puedan o no llegar al lugar que brinda los servicios y el tiempo que les tomará acudir a los mismos.

En la cuarta línea de trabajo están los *espacios de coordinación en el territorio* conformados, por un lado, por Gabinetes Zonales y Gabinetes Provinciales con el objetivo de propiciar la coordinación del Ejecutivo; y, por otro lado, Equipos Políticos Territoriales como espacio de coordinación política.

Los espacios de coordinación en el territorio, en su conjunto, responden a una propuesta cuyo rol es ser generadores de insumos para la planificación, espacios de evaluación, monitoreo y seguimiento, instancia de rendición de cuentas internas del Ejecutivo y un espacio técnico-político con las entidades cuya presencia administrativa desconcentrada está a nivel zonal y provincial. Particularidad que plantea, además, que estos espacios sean flexibles pero también articuladores, de tal manera que puedan ser funcionales para las necesidades y situaciones específicas del territorio, guardando la integralidad y consistencia con la totalidad del Estado.

Finalmente, el quinto eje de acción es la *relocalización del Ejecutivo en el territorio*, entendida como el traslado de las matrices (planta central) de algunos ministerios sectoriales a diferentes localidades del país. Esta iniciativa constituye una medida radical para profundizar el proceso de desconcentración y fortalecer la presencia del Ejecutivo en el territorio nacional.

Esta línea de trabajo tiene como objetivo principal la configuración de sentidos de lo nacional en las localidades. Se pretende tener nuevas miradas de país para la construcción de la política pública que responda a las diversidades territoriales, conservando el sentido nacional. Por otro lado, se busca potenciar la gestión de las carteras de Estado en relación a la vocación del territorio, bajo la consideración de que la cercanía institucional permitirá responder de manera más eficaz a las necesidades territoriales.

Este proceso comprende dos modalidades. La primera es la *relocalización total*, en la que se considera factible la reubicación de la totalidad de la planta central. Esta modalidad se plantea cuando todas las competencias institucionales pueden relacionarse con el territorio o no requieren de una presencia específica en el nivel central; las características de la localidad en las que se relocalizaría responden a la naturaleza de los Ministerios Sectoriales o Secretarías Nacionales, lo que potenciaría su trabajo en el territorio.

La segunda modalidad consiste en la *relocalización parcial*, en la que se traslada únicamente una parte de la institución, permaneciendo el resto de la entidad en la capital del país, donde se encuentra el centro administrativo. Este modelo se aplica cuando la entidad requiere de fuertes mecanismos de coordinación, así como de un relacionamiento directo con Presidencia y las otras Funciones del Estado que tienen su sede en la ciudad de Quito. La localización de Viceministerios o Subsecretarías Temáticas tiene énfasis en el desarrollo de factores productivos y estratégicos con ubicación territorial específica que tienen incidencia nacional. Además, la presencia parcial de un Ministerio Sectorial y Secretaría Nacional potenciaría la regulación y control de un ámbito específico en el territorio nacional.

Es así como se está consolidando un nuevo modelo de Estado, efectivamente desconcentrado y con altos niveles de coordinación, con una clara y renovada redefinición de roles, estructuras y distribución territorial. Es un Estado pensado para garantizar los derechos de las y los ecuatorianos a través de una prestación eficiente y cálida de los servicios públicos.

### Descentralización

La Constitución de 1998 establecía que todas las competencias del Gobierno Central eran susceptibles de ser descentralizadas, excepto la defensa y seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, y la gestión del endeudamiento externo. La descentralización era facultativa para los gobiernos subnacionales y obligatoria para el Gobierno Central, con lo que, teóricamente, se dejaba abierta una gama prácticamente interminable de posibilidades de descentralización de competencias, propiciando un posible caos

competencial: bastaba la sola voluntad del gobierno seccional y su autodeclaratoria de capacidad operativa para que empiece a regir un plazo perentorio y forzoso para la transferencia de las competencias y recursos que éstos hayan decidido solicitar.<sup>2</sup>

No obstante, la descentralización no operó, a pesar de haberse iniciado varios procesos, bajo distintas modalidades (en grupo, uno a uno, por bloques, aislados, por sectores, etc.), y se puede afirmar que no se produjo ninguna experiencia significativa en que se haya concretado totalmente la transferencia de competencias y recursos, tal como lo disponía el marco jurídico. Durante una década «perdida» el Ecuador inició varios procesos de descentralización en los que, sin embargo, se puede advertir resultados muy modestos en la mayoría de los casos, tanto por la inejecutabilidad de las competencias, como por la ausencia de recursos financieros que las acompañen.

El individualismo con el que estuvo pensado el modelo estancó el proceso, y en un análisis integral se detectan los siguientes problemas:

- a) Un divorcio entre lo técnico y lo político en los actores que impulsaban la descentralización;
- b) No fue un proyecto concertado de país, sino impulsado por organismos internacionales;
- c) Una falta de apropiación local y ciudadana del proceso;
- d) La inexistencia de modelos de gestión descentralizados que operen el ejercicio de las competencias;
- e) Un excesivo peso de los recursos financieros antes que el beneficio que la descentralización podía generar a la población;
- f) Un modelo de descentralización individualista (uno a uno y «a la carta»);
- g) La falta de una institucionalidad debida con facultades para obligar jurídicamente a los actores a transferir y recibir competencias (Bedón, 2011: 9-14).

Frente a esta problemática, el nuevo proceso de descentralización establecido en la Constitución de 2008 tiene por objetivo «el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio» (art. 3, numeral 6), a partir de la recuperación del rol del Estado en sus distintos niveles territoriales y en su responsabilidad en el ejercicio de las competencias de frente a la ciudadanía. De este modo, existe una ruptura con el modelo de descentralización neoliberal, impulsado como estrategia para debilitar al Estado. La descentralización es vista como un medio para alcanzar el Buen Vivir y no como un fin en sí misma.

<sup>2</sup> Art. 226 de la Codificación de la Constitución de 1998, y arts. 9 y 10 del Reglamento a la Ley de Descentralización

Para operativizar la descentralización, la nueva Carta Magna crea el Sistema Nacional de Competencias y su Consejo, con el fin de disminuir los niveles de discrecionalidad en la transferencia de competencias y asegurar la transferencia de recursos correspondientes a cada competencia. Para ello, establece los principios, los montos, los criterios de distribución de los recursos y los mecanismos para costear las competencias que serán transferidas a los gobiernos locales. Además, cierra las puertas a cualquier forma discrecional de transferencias de recursos.

El Consejo Nacional de Competencias es un organismo técnico integrado por un representante de cada nivel de gobierno. El Consejo regula la transferencia obligatoria y progresiva de competencias, y resuelve los conflictos relacionados con el ejercicio de las mismas. De esta manera se asegura una efectiva descentralización al crearse una institucionalidad específica para la transferencia de competencias. La descentralización pasa a ser parte de un programa más amplio, que articula la reestructuración económica con procesos de democratización que generen desarrollo y crecimiento con equidad. (Larrea, 2011a: 178-179).

Frente al modelo voluntario de transferencia de competencias anterior, la nueva Carta Magna del Ecuador define competencias exclusivas para cada nivel de gobierno y establece el ejercicio obligatorio de las mismas.

Con el fin de evitar la superposición de competencias, a más de la creación del Consejo Nacional de Competencias, la nueva Constitución establece interesantes mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, como los gabinetes territoriales; la articulación entre Gobiernos Provinciales, Municipales y Parroquiales, a través de la participación de las autoridades municipales y parroquiales, como Consejeros Provinciales.

Con el fin de contribuir a los equilibrios territoriales, la nueva Carta Magna establece que los gobiernos autónomos tendrán derecho a participar en las rentas que perciba el Estado por explotar recursos naturales no renovables en su territorio (Larrea, 2011a: 179-181).

La vigencia de la nueva Constitución impuso la necesidad de reformar y actualizar el marco legal secundario en materia de descentralización. El Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) obedece a este mandato constitucional y se constituye en un único cuerpo normativo temático que regula, unifica y simplifica la normativa dispersa que rige a los distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados. Los principales aportes del Código son:

- Una delimitación clara del rol fundamental, aunque no exclusivo, de cada nivel de gobierno, esto es, el rol rector del nivel central, coordinador y articulador del gobierno intermedio, y de gestión de los niveles locales.
- Clarifica y diferencia los conceptos de: territorio, gobierno y regímenes especiales. De manera que los niveles territoriales del Estado, claramente definidos, son: la región, la provincia, el cantón y la parroquia.



- Una conceptualización integral de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que se ejercen en el marco de esa organización territorial: gobiernos regionales, gobiernos provinciales, gobiernos municipales y gobiernos parroquiales rurales. Están compuestos por órganos ejecutivos (gobernador regional, prefecto, alcalde y presidente de junta parroquial rural) y órganos legislativos (consejos regionales, consejos provinciales, concejos municipales y metropolitanos, y juntas parroquiales); perfectamente diferenciados en sus atribuciones, funciones y responsabilidades.
- Una delimitación de la naturaleza jurídica de los regímenes especiales: distritos metropolitanos autónomos, circunscripciones étnico-culturales (indígenas, afroecuatorianas y montubias), y la provincia de Galápagos, como formas especiales de gobierno, en el marco de esos territorios y gobiernos autónomos.
- Un nuevo modelo de descentralización obligatorio y progresivo, distinto del modelo facultativo y discrecional contemplado en la Constitución de 1998, de forma que la descentralización opere de manera uniforme, por mandato constitucional y legal, y no por la voluntad de las partes, a través de la determinación de las competencias, recursos, plazos, procedimientos y de la institucionalidad encargada de su ejecución.
- Las herramientas normativas necesarias para el funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, a través de distintas modalidades de gestión, así como su articulación con el sistema de planificación y las instancias de participación ciudadana (SENPLADES, 2009a: 53-54).

Una vez promulgado el COOTAD en octubre de 2010, empezó a operar el nuevo modelo. En enero de 2011 se constituyó el Consejo Nacional de Competencias y aprobó su plan de trabajo. Apenas después de 5 meses de constituido, el Consejo Nacional de Competencias transfirió la competencia de riego a los gobiernos provinciales del país, con el costeo respectivo. En septiembre de 2011 se transfirió la competencia de gestión de la cooperación internacional a todos los niveles de gobierno y actualmente se encuentra en proceso de transferencia la competencia de tránsito y transporte a los gobiernos municipales del país.

Según Bedón (2011: 13-14), los principales desafíos del proceso de descentralización en el Ecuador son:

- a) La integralidad del proceso, donde todos los actores asumen y cumplen un rol articulado que permita el funcionamiento de un nuevo esquema de gestión, no excluyente. En este sentido, la descentralización no debe concebirse como un mecanismo para el fortalecimiento individual de los Gobiernos Autónomos Descentralizados sino como un proyecto solidario de país, que debe responder tanto a las legítimas demandas nacidas en los territorios, como a la realidad política y económica del Estado en su conjunto.
- b) La construcción y ejercicio de verdaderos gobiernos locales, fortalecidos y menos dependientes económicamente, donde se potencie sus capacidades, no

solo recaudadoras y de autogestión, sino como espacios políticos de participación, generación de consensos, procesamiento de demandas, generadores de respuestas y en ejercicio pleno de una autoridad local legítima. Con esta nueva dimensión, por ejemplo, los gobiernos locales no valorarían la descentralización exclusivamente por la cantidad de recursos económicos que aspiran recibir con las competencias asumidas, sino por su contribución a mejorar el nivel de vida de la población. Es decir, es necesario contar con Gobiernos Autónomos Descentralizados que sean corresponsables y no solo beneficiarios del proceso.

- c) El fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana en cada uno de los niveles de gobierno, capaces de generar corresponsabilidad social y ampliar la democracia.
- d) Eficiencia más redistribución como garantía de equidad. Si bien es indispensable una mayor eficiencia del Estado, es necesario que ésta esté acompañada de una modificación de los sistemas redistributivos, diferenciando un sistema de redistribución social, destinado a asegurar a cada habitante el derecho a acceder a una canasta básica de servicios, y un sistema territorial, dirigido a apoyar la iniciativa y los aportes locales (Finot, 1998).

## La construcción del Estado Plurinacional e Intercultural<sup>3</sup>

La nueva Constitución de la República del Ecuador incorpora un cambio de gran trascendencia para la vida del país: se pasa del estado pluricultural y multiétnico de la Constitución de 1998, al Estado intercultural y plurinacional. De este modo, se recoge una de las reivindicaciones más profundas e importantes de los movimientos indígenas y afroecuatorianos del país para la construcción de la sociedad del Buen Vivir.

Sin embargo, en sociedades marcadas por la desigualdad no se puede pensar la interculturalidad sin tomar en cuenta los procesos de dominación. El diálogo intercultural parte de la premisa del diálogo entre iguales. Este no es posible cuando unas culturas están subordinadas a otras. De esta manera el tema de las relaciones interculturales, más que un aspecto antropológico se convierte en un aspecto fundamentalmente político. La desigualdad económica está acompañada de profundos procesos de exclusión social, discriminación y desconocimiento de todo otro cultural. De ahí que al hablar de inclusión e integración social se haga imprescindible generar estrategias claras de reconocimiento a la diferencia y a la diversidad, que a la larga conduzcan a generar cambios en las estructuras de poder.

<sup>3</sup> Esta sección recoge textualmente extractos de Larrea (2011a).

Las políticas encaminadas a alcanzar mayor justicia e igualdad, como garantía para el ejercicio pleno de los derechos de los seres humanos, guardan una estrecha articulación con aquellas políticas encaminadas a generar cambios socioculturales para establecer el reconocimiento de la diferencia y la erradicación de todo tipo de discriminación, exclusión o subordinación por opción sexual, género, raza, edad, discapacidad o creencias. No existe una verdadera disyuntiva entre las políticas que promueven la igualdad en términos redistributivos y aquellas que promueven el reconocimiento a las diferencias y las particularidades culturales. Igualdad y diferencia no son dos nociones contrapuestas, por el contrario constituyen dos dimensiones de la justicia social. Este es el sentido de la unidad en la diversidad. De ahí que para construir una sociedad democrática y pluralista la orientación estratégica busque la transformación en tres planos articulados entre sí: el socioeconómico, para asegurar la igualdad; el político, que permita cambios en las estructuras de poder, de manera que la diferencia deje de ser un elemento de dominación y opresión; y el sociocultural, encaminado al reconocimiento de la diferencia y a abrir las posibilidades para un aprendizaje entre culturas (Díaz Polanco, 2005: 61-63). La plurinacionalidad promueve la justicia económica y pregona la igualdad. La lucha por la igualdad es también la lucha por el reconocimiento de la diferencia. Igualdad no es sinónimo de homogenización. Ni diferencia sinónimo de desigualdad.

En el plano de la democracia, el Estado plurinacional supone la construcción de un Estado radicalmente democrático: recupera y fortalece el Estado y la sociedad para garantizar el ejercicio pleno de la soberanía popular. La igualdad política desde la visión plurinacional del Estado conlleva un cambio institucional en el Estado de tal magnitud que genere «instituciones que permitan producir igualdad política y ejercer igualdad política para el conjunto de los ciudadanos y los pueblos existentes en estos territorios» (Tapia, 2006: 53).

En este sentido, la plurinacionalización del Estado no etnifica a un Estado ya etnificado, sino que desmonopoliza la etnicidad del Estado, permitiendo a los distintos grupos étnicos que lo conforman compartir las estructuras de reconocimiento social y poder político; solamente así se puede hablar de igualdad política, es decir, de prácticas políticas, de instituciones políticas y sistemas de autoridad diferentes, que coexisten en la sociedad (García Linera, s/f: 66, 83).

La construcción de un Estado radicalmente democrático es también la construcción de un Estado policéntrico. De ahí que la plurinacionalidad va de la mano con la descentralización y no con el debilitamiento del Estado.

La plurinacionalidad implica una ruptura con la noción liberal de la nación, aquella según la cual a cada Estado le corresponde una nación. El reconocer que un Estado no deja de ser unitario por estar constituido por múltiples naciones es sin duda un avance democrático, pero también un avance teórico-político, basado en la concepción de la diversidad. La existencia de múltiples naciones conlleva además al reconocimiento de múltiples adscripciones identitarias. De este modo, el planteamiento de la plurinacionalidad exige nuevas formas de pensar al Estado: «es asumir que se puede pensar, actuar y plasmar institucionalmente otros modos de ser» (Vega, 2007: 14).

En los países andinos, los Estados fueron los principales fabricantes de «naciones». La construcción de la nación, fue implementada desde arriba en el proceso de ruptura con los vínculos coloniales. En el caso ecuatoriano, la construcción de la nación estuvo ligada a un proceso de homogenización y desconocimiento de las diferencias. Tras la noción de «mestizaje» subyace un proceso de «blanqueamiento» en términos de incorporar los valores e imaginarios de los sectores dominantes en la vida de la sociedad en su conjunto. Este proceso de blanqueamiento y homogenización ha ido generando un racismo institucionalizado, sostenido en una etnicidad híbrida dominante que excluye a amplios sectores de la población (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 213). Se produce de este modo un desencuentro entre la vida estatal y la composición social y cultural del país. En este contexto, el planteamiento de la plurinacionalidad supone una reconciliación entre Estado y sociedad capaz de poner fin a la histórica exclusión cultural (García Linera, s/f: 58). La nación pasa a identificarse con una comunidad histórica, asentada en un territorio y cuyos miembros comparten una lengua, una cultura y un pasado común (Vizcaíno, 2007: 37).

Por último, la plurinacionalidad conlleva la construcción de una sociedad poscolonial. La República ecuatoriana se constituye como tal a partir del orden colonial, el que pese al proceso de independencia se mantiene a través de nuevas formas. Las poblaciones colonizadas (indígenas, afroecuatorianos) no alcanzan con la independencia la categoría de ciudadanos plenos y el proceso de exclusión y discriminación hacia estos sectores sociales se mantiene en menor grado hasta hoy en día.

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

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

La plurinacionalización del Estado avanza hacia su concreción territorial por medio de la convergencia y el reconocimiento de complementariedad del Plan Nacional para el Buen Vivir, las Agendas de Igualdad, Sectoriales, Zonales; y las Agendas de los Pueblos Campesinos Montubios, Afroecuatorianos y Nacionalidades Indígenas; y los Planes de Vida de las Circunscripciones Territoriales Montubias, Afroecuatorianas e Indígenas.

En el nivel nacional la institucionalidad de la plurinacionalidad e interculturalidad se expresará en los Consejos de la Igualdad Étnica (de pueblos y nacionalidades

indígenas, de afroecuatorianos y de montubios) como entidades que interactúan con un alto perfil técnico, político e institucional respecto de las cinco funciones del Estado, en particular con el Ejecutivo, pues es su responsabilidad garantizar la implementación de las políticas públicas hacia la igualdad, la cohesión social, la pluralidad y diversidad.

En cuanto a las Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afroecuatorianas o Montubias, el avance más importante en relación a la Constitución de 1998 es que estas reemplazan a los gobiernos locales correspondientes en el territorio y, por consiguiente, reciben los recursos del Estado central que corresponden a su nivel de gobierno. En 1998 se facultaba a los pueblos indígenas a formar circunscripciones territoriales, pero no se establecía las competencias de las mismas y tampoco se les asignaban recursos económicos, por lo que esta disposición, al igual que muchas otras, nunca logró hacerse realidad para los pueblos indígenas. Un segundo avance importante es que en la nueva Constitución se define claramente el procedimiento para crear una circunscripción territorial indígena, afroecuatoriana o montubia, a través de una consulta popular a la población del territorio en cuestión. Un tercer avance es el reconocer las circunscripciones territoriales no solamente para indígenas y afroecuatorianos, como en la Constitución de 1998, sino también para los pueblos montubios.

## Participación

La Constitución de la República consolida una posición de vanguardia en lo concerniente a la exigencia de una transformación del Estado en pos de una participación protagónica de la ciudadanía en el desempeño de la vida democrática y de la gestión y control de los asuntos públicos.

En este contexto el deber del gobierno democrático consiste en impulsar la participación ciudadana y la organización social e institucionalizar mecanismos de participación en el Estado, a través del fortalecimiento y rediseño de las estructuras y los modos de gestión pública.

Con el fin de dar cumplimiento a estos mandatos constitucionales, la Asamblea Nacional aprobó en abril del 2010 la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que establece las pautas para la conformación de espacios de participación ciudadana en las entidades de la Función Ejecutiva.

En este sentido, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece como uno de sus objetivos: «Garantizar la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado en sus diferentes niveles de gobierno; la igualdad de oportunidades de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, y demás formas de organización lícita, en los diversos espacios e instancias creados para la interlocución entre la sociedad y el Estado; el acceso de la ciudadanía a la información necesaria para encaminar procesos dirigidos a la exigibilidad de los derechos y deberes, el control social

y la rendición de cuentas en la gestión de lo público y lo privado cuando de manejen fondos públicos» (art. 3, numeral 1).

En el capítulo concerniente a la participación ciudadana en las distintas funciones del Estado, esta Ley establece tres espacios fundamentales dentro de la Función Ejecutiva a través de los cuales la ciudadanía puede participar en la definición de las políticas nacionales a cargo de los ministerios.

El primero de estos espacios son los Consejos Nacionales para la Igualdad, que de acuerdo a la Constitución son los «órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los Consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana» (art. 156). Más aún, determina que estos organismos deben estar integrados de forma paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado, y que su estructura, funcionamiento y forma de integración se regularán de acuerdo con los principios de alterabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo.

En segundo lugar, la Ley hace referencia a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, que conformada por delegadas y delegados de las asambleas locales de participación, de cada consejo ciudadano sectorial y de las organizaciones sociales nacionales, constituye el espacio fundamental de interlocución entre la ciudadanía y el Estado para la construcción del Plan Nacional para el Buen Vivir. Este espacio tiene como funciones principales contribuir, como espacio de consulta, en la definición y formulación de los lineamientos nacionales de desarrollo, monitorear que los objetivos de desarrollo que se plasmen en el Plan Nacional para el Buen Vivir se concreten en la programación y ejecución del presupuesto del Estado, en la inversión y asignación de los recursos públicos a las instancias estatales correspondientes y aportar en el seguimiento y la evaluación periódica de cumplimiento del Plan Nacional para el Buen Vivir.

Y, finalmente, la Ley prevé la constitución de espacios para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales, a través de los Consejos Ciudadanos Sectoriales, que deben ser impulsados por la Función Ejecutiva en el marco de sus procesos de planificación y evaluación. Dichos Consejos, que deben ser convocados al menos dos veces al año, tienen como funciones principales intervenir como instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional, proponer a los ministerios agendas sociales de políticas públicas sectoriales, monitorear que las decisiones de las políticas y los planes sectoriales ministeriales se concreten en las partidas presupuestarias respectivas y se implementen en los programas y proyectos gubernamentales sectoriales, y hacer el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes (SENPLADES, 2010c: 119-136). Actualmente, la mayoría de instituciones se encuentra en proceso de conformación de su consejo ciudadano.

Adicionalmente la Ley Orgánica la Participación Ciudadana, en su artículo 100, establece la obligatoriedad de todas las entidades que conforman el sector público o las entidades privadas que manejen fondos del Estado, realicen funciones públicas o manejen asuntos de interés público, a promover y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En la actualidad, la mayor parte de instituciones de la Función Ejecutiva implementan mecanismos de rendición de cuentas, que se traducen tanto en eventos públicos de exposición a la ciudadanía de las acciones desarrolladas por la entidad en cuestión en el año de gestión transcurrido, como en documentos en los que se plasman los diversos programas y proyectos realizados, y el monto asignado a cada uno de éstos.

## Fomentar un servicio público<sup>4</sup> eficiente y competente

Los diversos procesos de reforma de la administración pública en muchos países han estado marcados por una preocupación central en torno la transformación e institucionalización de la gestión de los recursos humanos al servicio del Estado. Esta preeminencia en los esfuerzos reformadores radica en la necesidad de contar con una gestión eficiente del capital humano de las administraciones públicas que no solo facilite el accionar de lo público en términos de eficacia y eficiencia, sino, sobre todo, porque los servidores públicos (burocracia) constituyen mucho más que la planta de recursos humanos que prestan sus servicios en el Estado.

La burocracia, en este sentido, «es una de las anclas institucionales para la efectividad del sistema democrático y la vigencia del Estado de Derecho. Constituye un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el poder ejecutivo con la finalidad de, por un lado, dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas y, por otro, de asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos» (Echevarría, 2008: 27). Incluso autores como Bresser-Pereira avanzan significativamente en este segundo atributo de la burocracia, y entienden a los funcionarios públicos como actores «políticos» defensores y guardianes del bien común. «No es suficiente que él o ella (los funcionarios) sean capaces. También deben ser democráticos, es decir, estar comprometidos con los derechos civiles y políticos. Deben estar comprometidos social y democráticamente con la justicia social y con los derechos sociales. Y, además, deben ser republicanos, es decir, deben estar comprometidos con el interés general» (Bresser-Pereira y otros, 2004: 39).

La importancia esgrimida desde enfoques tradicionales a innovadoras concepciones transformadoras, aportan suficientes argumentos para colocar cualquier

4 En esta sección se utilizará indistintamente las nociones de servicio civil, función pública y servicio público para denotar la burocracia al servicio del Estado.

esfuerzo de reforma del servicio público en el nodo de intervención con miras no solo a mejorar las prestaciones públicas, sino también a consolidar los regímenes democráticos.

En este sentido, el Objetivo 12 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, incorpora políticas destinadas a revertir los problemas acarreados por décadas, los cuales, según varios estudios<sup>5</sup> colocan a la gestión del servicio público en el Ecuador como uno de los más deficitarios en América Latina marcado por el clientelismo, compadrazgo y baja institucionalización de elementos mínimos indispensables en un sistema de gestión integral de recursos humanos.<sup>6</sup>

El organismo rector en materia de recursos humanos para el sector público, el Ministerio de Relaciones Laborales ha desplegado importantes esfuerzos para la consolidación de un sistema de servicio civil meritocrático que responda a los desafíos del Estado que emanan de la Constitución de 2008 y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

Así, las políticas y los aportes en esta materia pueden ser agrupados en dos ámbitos: por una parte el normativo-legal y, por otra, las políticas específicas desarrolladas. En el primero de estos ámbitos hay que destacar el trabajo de apoyo realizado a la Asamblea Nacional Constituyente para la inclusión de normas básicas de rango constitucional que orienten el desarrollo jurídico posterior. Se destacan artículos tendientes a la garantía de los derechos de los servidores públicos; determinación de un único organismo rector en la materia; prohibiciones para el ejercicio de la función pública; garantía de formación y capacitación continua a los servidores.

Por otra parte, la promulgación de la Ley Orgánica de Servicio Público es el principal logro en materia de regulación del talento humano al servicio del Estado, ya que constituye un marco normativo que aborda de manera integral a los funcionarios públicos al servicio del Estado<sup>7</sup> y dispone la aplicación, entre otras cosas, de un sistema integrado de gestión de recursos humanos que considera, en gran medida, los distintos subsistemas de gestión aplicados con relativo éxito en otros países.

5 Por ejemplo, el «Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina», elaborado por Francisco Longo-BID o los «Lineamientos de un Sistema de Servicio Civil para el Estado ecuatoriano», elaborado por Óscar Oszlak.

6 Según el estudio de Zuvanic y Iacoviello, el índice de mérito (profesionalidad y protección a la intervención política) para el Ecuador era de 18 puntos en una escala de 100 lo cual lo colocaba como uno de los peor evaluados de la región (Zuvanic y Iacoviello, 2006: 54).

7 Se calcula que aproximadamente un 16% de los empleados del Gobierno Central estaban regidos por la anterior Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA). El grueso se encontraba alcanzado por las leyes de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, del Personal de las Fuerzas Armadas y del Personal de la Policía Nacional. Las tres áreas sumadas dan cuenta del 71% de los empleados del Gobierno Central. Otros regímenes de menor magnitud incluyen el Código de Trabajo, la Ley de Carrera Administrativa de la Función Legislativa y el Reglamento de Carrera Judicial, entre otros. El primero de ellos es el único que presenta grados de coincidencia con el régimen laboral común que regula el empleo privado (Oszlak, 2009: 16).

Respecto a la ejecución de políticas concretas se destacan las siguientes, las cuales, por fines expositivos se presentarán en relación a los subsistemas del modelo de gestión de recursos humanos elaborado por Longo (Longo, 2004: cap. 4):

- Planificación: Se está trabajando en un sistema de información de recursos humanos cuyo primer producto fue el catastro de organismos y entidades del Estado.
- Organización del trabajo: Se han realizado intervenciones específicas en algunas instituciones a fin de establecer diseño de puestos y definición de perfiles.
- Gestión del empleo: La incorporación de nuevos funcionarios a la carrera administrativa ha estado marcada por concursos de méritos bajo los principios de no discriminación, equidad y publicidad. Destaca la creación del Instituto de la Meritocracia, entidad encargada de promover el principio de mérito en los servidores públicos a través de la gestión de la incorporación de nuevos funcionarios. Por otra parte, el Ministerio de Relaciones Laborales ha impulsado políticas para la desvinculación de personal sobre la base de la jubilación voluntaria.
- Gestión del rendimiento: Las prácticas de evaluación del desempeño a los servidores públicos están extendidas en la mayoría de organismos del Gobierno Central y se realizan con una periodicidad de cuatro meses. De igual modo, se ha aplicado evaluaciones de las máximas autoridades de las entidades.
- Gestión de la compensación: Se ha expedido una nueva escala salarial.
- Gestión del desarrollo: Quizá uno de los logros más destacados, en lo que respecta a las políticas de recursos humanos, tiene que ver con la creación del «Instituto de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Gobierno y Administración Pública»<sup>8</sup> para la formación de funcionarios públicos de alto nivel.
- Gestión de las relaciones humanas y sociales: Se han aplicado encuestas de clima laboral.

<sup>8</sup> Mediante Decreto Ejecutivo No. 1011 del 9 de abril de 2008 se dispone la reorganización del Instituto de Altos Estudios Nacionales a fin de constituirse en la Universidad de Postgrado del Estado. Con la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Superior, en agosto de 2010, el IAEN pasa a formar parte del Sistema de Educación Superior, como la Universidad de Postgrado del Estado.

## Bibliografía

- Barrera, Augusto, Franklin Ramírez y Lourdes Rodríguez (1999). *Ecuador: Un modelo para [des] armar*. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local, CIUDAD.
- Bedón, Gustavo (2011). “La descentralización y los GAD’s en el marco de la Constitución y el COOTAD: Del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado”. En *Revista Ágora Política*, No. 4: 9-14.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, Nuria Cunill Grau, Leonardo Garnier, Óscar Oszlak y Adam Przeworski (2004). *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica – CLAD.
- Constitución de la República del Ecuador, 1998.
- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Díaz Polanco, Héctor (2005). «Los dilemas del pluralismo». En Pablo Dávalos, comp. *Pueblos indígenas, estado y democracia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Echevarría, Koldo, ed. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington: BID. Disponible en formato electrónico en: [idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=771944](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=771944).
- Finot, Iván (1998). *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización de la gestión pública en América Latina*. Santiago: ILPES.
- García Linera, Álvaro (s/f). «Estado Plurinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indígenas». En Álvaro García Linera, Luis Tapia y Raúl Prada. *La transformación pluralista del Estado*. Bolivia: Muela del Diablo Editores, Comuna.
- Larrea, Ana María (2011a). *Organización territorial, modelo de desarrollo y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala (en prensa).
- \_\_\_\_\_ (2011b). *Estado, ciudadanía, justicia y participación*. Quito: mimeo.
- Ley de Descentralización, R.O. 169, 8-10-1997.
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, R.O. Suplemento 22 de 9-9-2009.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial Suplemento 175 de 20-4-2010.
- Longo, Francisco (2004). *Mérito y flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.

Oszlak, Óscar (2009). "Lineamientos de un Sistema de Servicio Civil para el Estado ecuatoriano". Quito: SENPLADES, mimeo.

SENPLADES (2009a). *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir*. Quito: SENPLADES.

\_\_\_\_\_ (2009b) *Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de estado y su modelo de gestión y la organización territorial*. Quito: SENPLADES.

\_\_\_\_\_ (2009c). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Gobierno Nacional de la República del Ecuador, SENPLADES.

SENPLADES (2011). *Tendencias de la participación ciudadana en el Ecuador*. 2ª ed. Quito: SENPLADES.

Tapia, Luis (2006). *Gobierno multicultural y Democracia directa nacional*. La Paz: Estrategia.

Vega, Óscar (2007). "Reflexiones sobre la transformación pluralista". En Álvaro García Linera, Luis Tapia y Raúl Prada. *La transformación pluralista del Estado*. Bolivia: Muela del Diablo Editores, Comuna.

Vizcaíno, Fernando (2007). "Estado multinacional y globalización". En Jorge Enrique González, ed. *Nación y nacionalismo en América Latina*. Bogotá: CLACSO, Universidad Nacional de Colombia.



No existen recetas para determinar cuánta acción colectiva es necesaria en una sociedad. Para resolver la disyuntiva entre acción colectiva y acción individual es necesario analizar las condiciones iniciales. En el caso ecuatoriano, al igual que en América Latina, donde el Estado ha sido usado como el principal instrumento para transferir recursos públicos a élites económicas y políticas, dejando a los grupos mayoritarios de la población en situaciones de alta precariedad y vulnerabilidad, es obvia la necesidad de fortalecer la acción colectiva y al Estado, como la representación institucionalizada de la sociedad.



**LA REVOLUCIÓN  
CIUDADANA**  
*Avanza!*