



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

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Indice

Justificación	5
Enfoque de la propuesta	6
Diagnóstico: Estado mínimo y caos institucional	9
Estructura Orgánica del Sector Público 2007	12
Principios de la Reforma del Estado	14
Estructura del Estado según nueva constitución	15
Diferenciación Funcional y Elementos Estructurales dentro de la Función Ejecutiva	16
Reformas en el Ámbito Estructural de la Función Ejecutiva	17
Matriz de diferenciación funcional	18
Reformas en el Ámbito Estructural de las Carteras de Estado	22
Gestión Estatal Desconcentrada y Descentralizada	26
Tipología de la Desconcentración	28
Regionalización	35
Anexo	38
Glosario de Términos Instituciones	38
Glosario de Términos Funciones	42

Rediseño De La Función Ejecutiva: de las Carteras de Estado y su Modelo de Gestión, y de la Organización Territorial

Justificación

Centrada en un conjunto de reformas institucionales y en un amplio paquete de políticas económicas y sociales destinadas a procurar el bienestar colectivo de la población, la visión del desarrollo que inspira al gobierno de la revolución ciudadana de Ecuador 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.

Desde esta perspectiva, y lejos de suponer que el debilitamiento del Estado asegura una justa redistribución de la riqueza social, esta propuesta coloca en un primer plano el fortalecimiento de las funciones de regulación, planificación, redistribución y control estatales como instrumentos fundamentales para un salto sostenido y sustentable hacia el desarrollo humano, el bienestar colectivo y el buen vivir.

El Estado, entonces, vuelve a ser colocado en el centro de la reforma institucional para recuperar para sí un conjunto de capacidades estratégicas que aseguren una adecuada coordinación entre política, economía y sociedad. Así, la propuesta de reforma institucional del Estado busca que la recuperación de los márgenes de maniobra estatal se produzca bajo esquemas de gestión eficientes, transparentes, descentralizados, desconcentrados y participativos, a fin de dotarle de la mayor coherencia funcional y legitimidad democrática posible a sus intervenciones.

Se concibe de este modo que el funcionamiento eficaz y democrático del Estado es uno de los principales recursos de acción pública que tiene la nación para orientar las decisiones estratégicas que le permitirán acercarse a las metas de desarrollo social que ésta se fije en el marco de sus procesos de auto-determinación política, de aquellos encaminados a la integración regional latinoamericana y de los más contingentes avatares de la globalización económica en curso.

Enfoque de la propuesta

La perspectiva metodológica de la reforma democrática del Estado, en su acápite de rediseño de la función ejecutiva, apunta a determinar los puntos centrales y estratégicos de la gestión del ejecutivo y a delinear los ámbitos de acción pública concertada e intersectorial: el Estado es entendido como la articulación entre centros de poder y redes de acción.

En efecto, para realizar su autoridad -la capacidad institucional de pasar y 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. El objetivo prioritario de la reforma es asegurar el mayor grado de consistencia y coordinación entre estas diversas agencias públicas.

Se trata de un proceso de cambio integral de las bases institucionales del poder ejecutivo que implicaría:

- Tender hacia una visión universal, racional y coherente de todas las funciones y entidades del aparato estatal ecuatoriano.
- Propender hacia una arquitectura institucional sin arbitrariedades funcionales ni agencias estatales con origen y estatus excepcional y/o discrecional.

Se ha procurado, entonces, mantener un enfoque flexible y diferenciado según las especificidades funcionales y normativas de cada sector en que la función ejecutiva ha dividido sus intervenciones públicas (ministerios de coordinación). Ello ha implicado:

1. Un análisis exhaustivo y comprehensivo de todas las instituciones públicas existentes (dependientes, autónomas, adscritas, semi-públicas, entre otras).
2. 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 (ministerios de coordinación) que se han fijado para su adecuada operación y coordinación.
3. 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. Ello remite a un criterio de flexibilidad y capacidad de adaptación de las instituciones estatales.

Más allá del debate sobre cuánto Estado y cuánto mercado debe existir en una sociedad, se trata de afirmar el carácter estratégico de las intervenciones estatales y rediseñar a su brazo ejecutivo en la perspectiva de asegurarle altas probabilidades de coordinación eficiente entre sus distintas agencias, y de concertación y diálogo con el resto de poderes públicos y actores sociales que componen la nación ecuatoriana.

En este sentido, la propuesta se ha organizado sobre la base de los ministerios coordinadores y sus correspondientes Consejos Sectoriales de Política donde, para cada uno, se ha: (1) analizado un estado de situación actual, (2) realizado una propuesta de cambio institucional y (3) consolidado una matriz donde se resumen las reformas sugeridas para cada entidad. Adicionalmente, se ha trabajado un glosario de términos de entidades y funciones en el cual se establece con claridad un conjunto de organismos y roles para definir los marcos y parámetros tanto para la implementación de la reforma democrática del Estado como para los desafíos futuros de la gestión pública.

En el andarivel de una nueva organización de la gestión pública en el territorio, esta propuesta también busca contribuir a la construcción de un Estado desconcentrado y descentralizado para el bienestar colectivo. Ello implica clarificar las competencias, facultades y atribuciones por niveles de gobierno, estableciendo previamente las fuentes de recursos necesarios para el cabal cumplimiento de dichas responsabilidades, sin perder de vista el sistema de representación política y los mecanismos de participación ciudadana en la planificación y en la gestión pública de cada nivel de gobierno.

Para ello, al inicio del actual Gobierno se creó la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública dentro de la Senplades, la misma que asumió, entre otros aspectos, la responsabilidad de diseñar un nuevo modelo de gestión estatal y alentar los procesos de desconcentración y descentralización.

Así, hemos asumido el reto de formular un nuevo marco normativo para profundizar la descentralización, pero también hemos diseñado una tipología para la desconcentración y una propuesta para la homologación de las estructuras funcionales de todas las carteras del Estado. Ambas propuestas se presentan en la segunda parte de este texto.

Diagnóstico: Estado mínimo y caos institucional¹

Las reformas planteadas por el Consenso de Washington fueron implementadas en Ecuador, como en el resto de la región, desde mediados de los 80. Estas se enfocaron en promover la apertura comercial, la captación de inversiones extranjeras mediante la privatización de empresas y servicios públicos, la desregulación, la flexibilización laboral, la apertura de la cuenta de capitales y la reducción del papel y la presencia del Estado.

A pesar de promocionarse como reformas que permitirían mejorar el posicionamiento de nuestros países en el comercio internacional, incrementar el empleo, captar inversiones extranjeras directas, promover el ahorro y canalizarlo a la producción, y disminuir la corrupción, entre otras, estas reformas generaron efectos adversos a sus objetivos.

Reprimarización de la economía, especulación financiera, desinversión productiva, y debilitamiento del rol y la presencia del Estado fueron los efectos reales que generó la aplicación de la agenda neoliberal en países como Ecuador.

De esa manera, aún cuando los ejes del neoliberalismo hayan contribuido, en el mejor de los casos, a un mejor manejo de los equilibrios fiscales, al control de la inflación y a la promoción de nuevas exportaciones, tuvieron gran responsabilidad en la crisis económica y social que vivió América Latina en la segunda mitad de la década de los 90.

En sociedades en las que las competencias regulativas y redistributivas del Estado apenas empezaban a consolidarse, dichas políticas de desmantelamiento estatal y de apertura para los agentes privados y los mecanismos mercantiles han sido vistas como una verdadera deserción pública. Ecuador no ha sido la excepción: la debilidad institucional y la baja eficacia de las agencias estatales a la hora de coordinar a los agentes económicos en torno a metas de desarrollo han dejado como consecuencia un país con pocas islas de modernidad e inmensos sectores poblacionales en situaciones de pobreza, exclusión y precariedad social.

Los problemas señalados se evidencian al revisar la estructura institucional de la función ejecutiva que se configuró en las dos últimas décadas, donde se constata la incoherencia y la debilidad en la coordinación de sus intervenciones públicas. El carácter rígidamente sectorial de la mayoría de sus ministerios y secretarías, el recorte de las capacidades estatales de planificación, así como la nula institucionalización de espacios diseñados para la deliberación y la articulación entre las instancias claves de la función ejecutiva han acelerado la fragmentación y la segmentación de la agenda pública.

Las bajas capacidades de coordinación han incidido, con más o menos intensidad, en la creación y proliferación coyuntural y arbitraria de al menos 18 clases de entidades públicas², y de una extensa institucionalidad (119 consejos, comisiones, fondos, institutos y otros, además de 16 organismos de desarrollo regional) independiente o poco cercana a los ministerios y a la presidencia de la República, con amplio margen de discrecionalidad y un uso ambiguo del concepto de autonomía (38 entidades autónomas).

La creación coyuntural de tal conjunto de entidades así como su estatuto de autonomía han debilitado las capacidades rectoras, sobre todo de los ministerios, en relación a la política pública que deberían definir y controlar. Cabe recordar que si bien estas instancias “para-ministeriales”

1. Una parte de este diagnóstico ha sido recuperado del: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Planificación para la Revolución Ciudadana, Gobierno Nacional del Ecuador, SENPLADES, Quito, Ecuador, 2007.

2. Ministerios, consejos, comisiones, comités, fondos, institutos, juntas, casas, autoridades, centros, servicios, unidades, entre otros.

han mantenido formalmente líneas de coordinación con los ministerios, han tenido como fin la búsqueda de 'regímenes administrativos y normativos de excepción' que faciliten sus vínculos directos con la Presidencia y vuelvan, en teoría, más eficiente y rápida su gestión. No resulta sorprendente, entonces, que las competencias de tales entidades se dupliquen y se traslapen con otras entidades públicas, principalmente las carteras de Estado.

En otro nivel, se observaba también una considerable tendencia a la corporativización de la institucionalidad de la función ejecutiva (69% de las instituciones autónomas y adscritas tienen un carácter corporativo) con la particularidad de que son, sobre todo, los intereses de los gremios empresariales los que mayor incidencia han tenido (de entre los 72 organismos de carácter corporativo existentes, un 67% tiene presencia de delegados de cámaras, contra el 27% en que están presentes los trabajadores).

Sin embargo, en las últimas décadas se revela la presencia de un nuevo tipo de corporativismo en cuyo seno se articulan agentes estatales y representantes de la llamada sociedad civil (movimientos sociales, asociaciones civiles, universidades, etc.) para la gestión paritaria de específicos organismos estatales encargados, en lo fundamental, de cuestiones relativas a la protección de derechos y al desarrollo social.

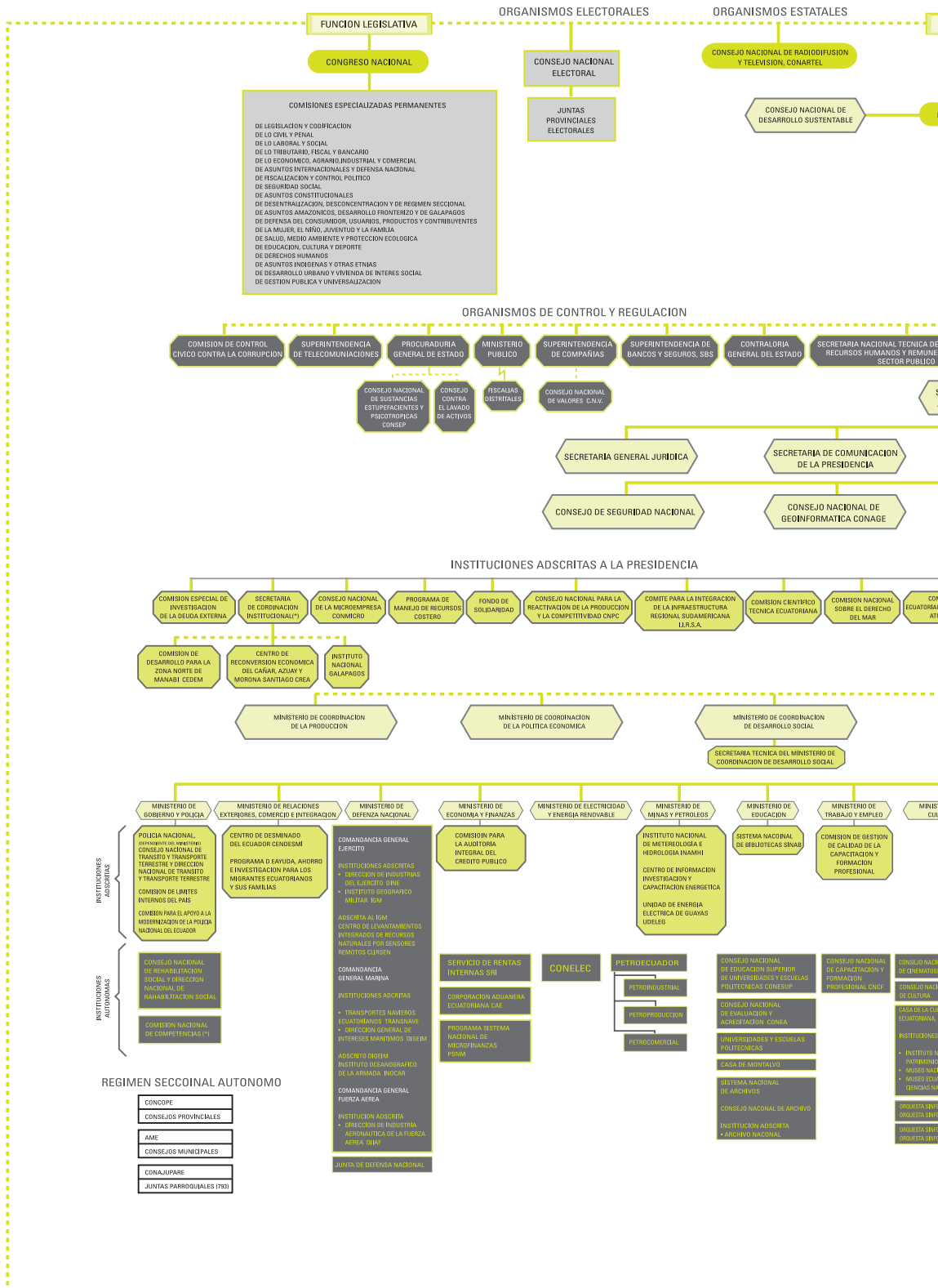
De todas formas, los consejos sociales (de la mujer, de la niñez, de los pueblos indígenas, por poner algunos casos) no han sido del todo eficientes a la hora de cumplir con la misión de 'transversalizar' en la agenda pública, y en todas las oficinas estatales, los componentes de política pública a su cargo (que, grosso modo, tienen que ver con el acceso a derechos universales para la igualdad). Su vigente emplazamiento institucional, unas veces adscritos a los ministerios, otras a la presidencia de la República y otras con un ambiguo carácter autónomo parece haber pesado en este relativo fracaso.

En suma, el funcionamiento de la función ejecutiva no ha obedecido a un proceso ordenado y coherente de creación institucional sino que ha derivado, sobre todo, de la voluntad y la capacidad de los gobiernos de turno para dar respuestas, más o menos arbitrarias y coyunturales, al surgimiento de nuevas problemáticas públicas y a la capacidad de presión corporativa de ciertos grupos sociales. La rigidez institucional, por otro lado, ha impedido que 'viejas' y 'nuevas' entidades estatales puedan articularse debidamente en torno a dinámicas de coordinación intra-gubernamental que obliguen a las diversas instituciones del ejecutivo a ver más allá de sus agendas sectoriales y a converger en torno a objetivos y formas de acción de carácter general.

Lo descrito puede visualizarse en la estructura orgánica de la función ejecutiva del año 2007, cuando asumimos el Gobierno de la Revolución Ciudadana:



SECRETARIA NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS Y DE ESTRUCTURA ORGANICA D



Principios de la Reforma Democrática del Estado

Una vez constatado el fracaso de la agenda neoliberal, la definición de una nueva estrategia de desarrollo y un nuevo tipo de Estado se convirtieron en objetivos prioritarios de la sociedad ecuatoriana.

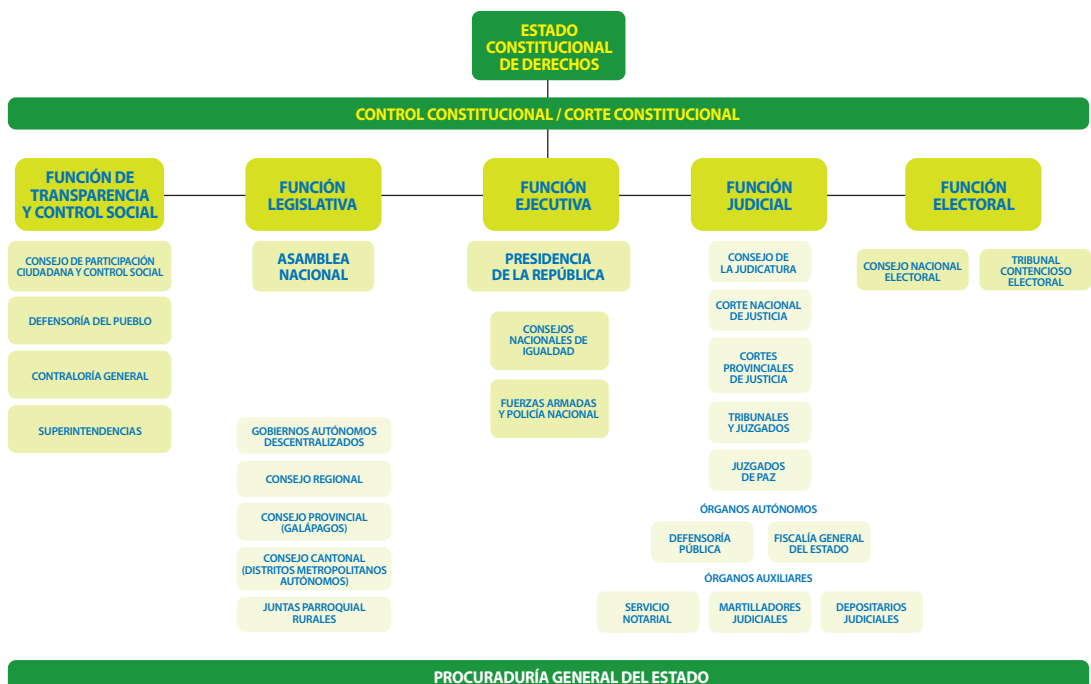
La reforma estatal y su desprivatización suponen pensar en un Estado 'inteligente', dinámico y estratégico. Significa romper con el referente minimalista de su acción y recuperar sus capacidades de gestión, planificación, regulación y redistribución. Implica, también, desarrollar una profunda transformación de su estructura territorial para potenciar los procesos de descentralización y desconcentración.

La ciudadanía ecuatoriana optó por procesar estas profundas expectativas de cambio mediante una Asamblea Constituyente, la misma que se aprobó vía consulta popular por un pronunciamiento apabullantemente mayoritario (81,7%). A su vez, una vez terminada la nueva Constitución de la República de Ecuador, ésta se sometió a la aprobación ciudadana y fue aceptada por más del 60% de los votos de la ciudadanía que reclama cambios profundos y sustanciales.

Algunas conquistas de la nueva Constitución, entre muchas otras, son:

- Recuperación y fortalecimiento de un nuevo Estado soberano para la ciudadanía.
- Construcción de un régimen de desarrollo para la igualdad y el buen vivir (armonía entre la sociedad, la naturaleza y la economía).
- Constitución de un Estado constitucional de derechos y justicia.
- Organización del poder en cinco funciones estatales: ejecutiva, legislativa, judicial, electoral, y de transparencia y control social.
- Democratización y recuperación del sistema político.
- Nueva organización territorial para la descentralización y las autonomías.

Estructura del Estado según la Nueva Constitución:



Estos principios y conquistas son los mismos que animan nuestra reforma democrática del Estado. Por ello, apostamos por una estrategia de desarrollo que abandone la 'ortodoxia convencional' del Consenso de Washington, y que ponga en primer plano la recuperación del Estado, su desprivatización y su reforma institucional. Una estrategia que abarque desde la recuperación de las capacidades de regulación hasta el rediseño de un modelo de gestión descentralizado y participativo, pasando por la consolidación de un servicio civil eficiente y meritocrático.

DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL Y ELEMENTOS ESTRUCTURALES DENTRO LA FUNCIÓN EJECUTIVA

I. Reformas en el ámbito estructural de la función ejecutiva

Un gran primer momento de la reforma democrática del Estado y su propuesta de rediseño institucional de la función ejecutiva implicó la clara definición de las funciones que deben realizar los Estados nacionales modernos y de situar cómo estas se corresponden entre sí a fin de evitar duplicaciones y superposiciones.

En concordancia con este objetivo, construimos una matriz de diferenciación funcional en la que se visualiza cada una de las instituciones gubernamentales con sus respectivos roles. Con ello, buscamos establecer las diferencias e interrelaciones entre cada institución y los necesarios puntos de coordinación entre éstas.

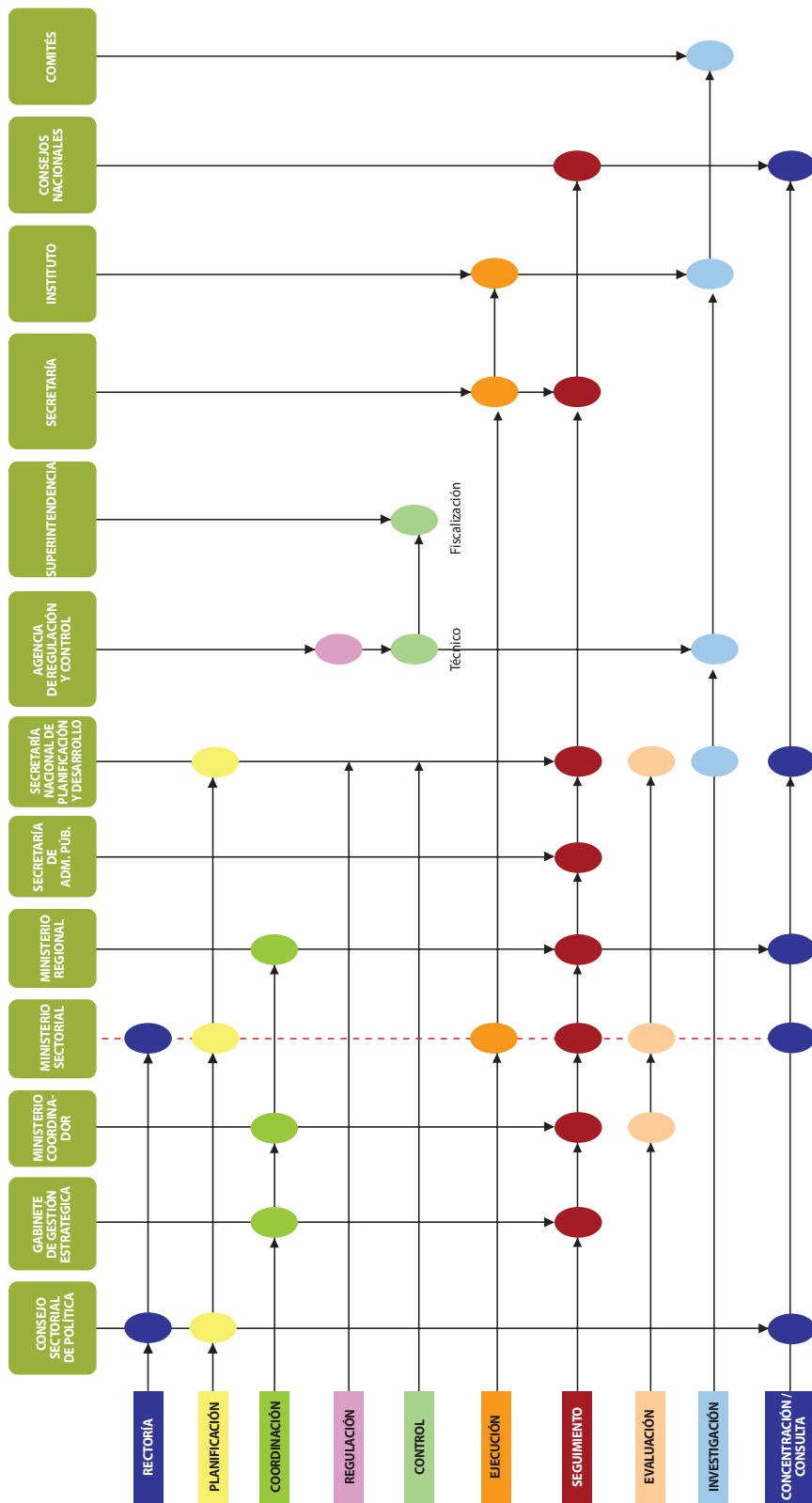
Asimismo, consolidamos un glosario de términos en el que se definen los conceptos y las particularidades de las entidades públicas, sus funciones y facultades y los espacios de deliberación, diálogo y consulta que existen y pueden existir para el diseño y la implementación de la política pública.

Con ello hemos podido y podemos rediseñar tanto la estructura funcional del ejecutivo como del conjunto de sus carteras de Estado.

Definición de instituciones y funciones

Para una adecuada identificación tanto de las instituciones como de sus funciones y facultades, hemos estructurado una matriz de diferenciación funcional que establece los diferentes roles que deben cumplir las entidades de la función ejecutiva y cómo éstos entran en relación con otras entidades, conformando un sistema de administración y de gestión que, lejos de duplicarse y contraponerse, se complementa y articula ordenadamente.

MATRIZ DE DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL



Glosario de términos

Para identificar los conceptos, alcances y límites de las distintas entidades públicas, construimos un glosario de términos que define el concepto y la razón de ser de cada entidad, los alcances y los límites de las distintas funciones y facultades públicas, así como los elementos básicos para la implementación de un nuevo modelo de gestión estatal que incorpore espacios de coordinación y deliberación.

Dichas definiciones recogen, en gran parte, la larga trayectoria de desarrollo institucional del Estado ecuatoriano y, a la vez, plantean algunos avances e innovaciones que, en materia de la moderna gestión pública, se han planteando en los últimos años.

Nuestro glosario define, entre otras, las siguientes entidades, facultades y funciones (ver anexo):

ENTIDADES	FALCULTADES / FUNCIONES
Ministerio	Rectoría
Secretaría Nacional	Planificación
Ministerio Coordinador	Coordinación
Consejerías	Regulación
Consejos Nacionales para la Igualdad	Control
Secretaría	Control Técnico
Instituto	Ejecución
Entidad Financiera Pública	Seguimiento
Empresa Estatal	Evaluación
Corporación Estatal	Investigación
Agencia de Regulación	Concertación/Consulta
Superintendencia	Autonomía Política
Sistema	Competencias
Institución	Ordenamiento Territorial

Organización del ejecutivo en 7 sectores de coordinación y reformas institucionales en cada uno de ellos

Una vez clarificado el marco organizativo y las funciones que deben corresponder a cada una de las entidades de la función ejecutiva, se realizó un levantamiento exhaustivo de información referente al conjunto de entidades adscritas a la presidencia de la República, a los ministerios sectoriales y todas aquellas con el carácter de autónomas.

A partir de un análisis particularizado de sus funciones, competencias y atribuciones se procedió, en primer lugar, a agrupar este conjunto de entidades sobre los 7 sectores de coordinación: 1) Sectores Estratégicos; 2) Política Económica; 3) Desarrollo Social; 4) Producción; 5) Seguridad Interna y Externa; 6) Política; y 7) Patrimonio Natural y Cultural. En segundo lugar, se han planteado y se vienen implementando reformas a las entidades analizadas con base en los siguientes criterios:

- Desaparecen o se fusionan aquellas entidades con facultades de rectoría ya que este campo es exclusivo de los ministerios sectoriales y los Consejos Sectoriales de Política³.
- Son asumidas o se convierten en agencias de regulación y control aquellas entidades con facultades de regulación, y aquellas con facultades de control refuerzan las superintendencias.
- Se transforman en institutos adscritos a los ministerios sectoriales aquellas entidades con facultades de investigación o de ejecución de algún ámbito particular de la política sectorial. Deben así sujetarse a la rectoría, regulación y planificación del ministerio correspondiente.
- Aquellas entidades que hayan desarrollado importantes capacidades técnicas institucionales en alguno de los sectores de coordinación se convierten en secretarías técnicas de los ministerios coordinadores.
- Las entidades con funciones asesoras, de consulta o de concertación se transforman en consejos o comités consultivos con criterios de amplia y plural representación de la sociedad civil, cuyas decisiones no son vinculantes.
- Pasan a formar parte de los Consejos Nacionales para la Igualdad aquellas entidades que se relacionen con la participación, la promoción, la garantía de derechos y la igualdad.

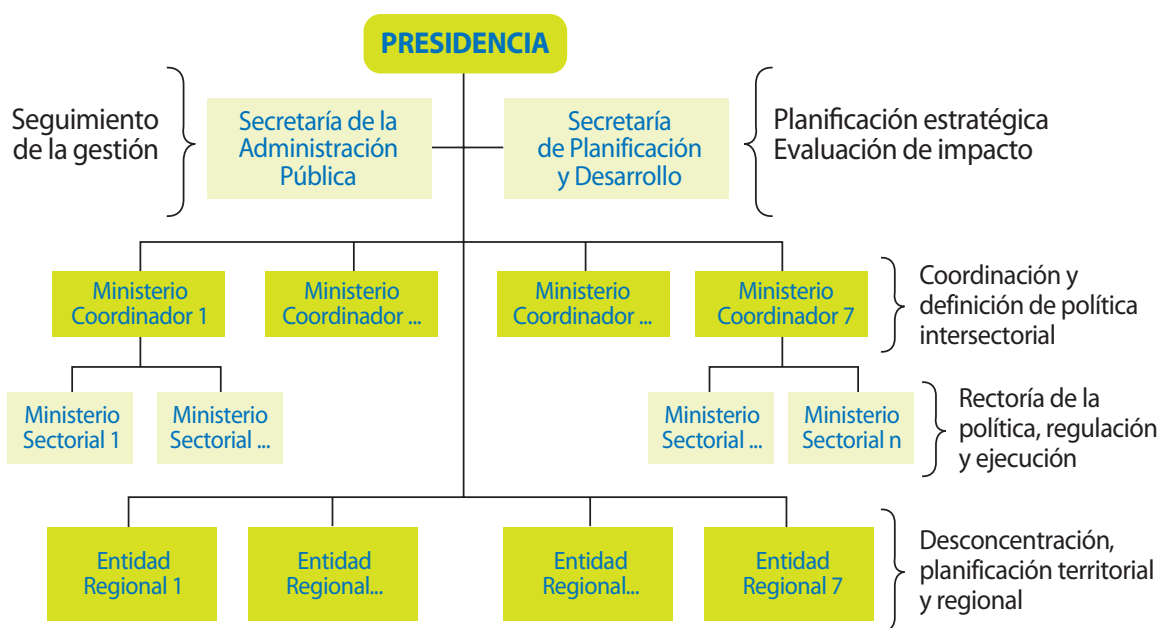
Sobre la base de estos criterios, se determinaron 119 entidades susceptibles de ser reformadas de la siguiente forma:

ENTIDADES QUE DESAPARECEN	ENTIDADES QUE SE FUCIONAN	ENTIDADES QUE SE ADSCRIBEN Y CAMBIAN DE FUNCIONES
36	23	60

3. El Consejo Sectorial de Política es el espacio donde se articulan los ministerios sectoriales correspondientes al ámbito de acción de un ministerio coordinador. Se han establecido 7 Consejos Sectoriales de Política, uno por cada ámbito de coordinación.

Nueva estructura funcional de la función ejecutiva

El resultado de estas acciones ha permitido diseñar un esquema funcional en el que se ha fortalecido la planificación, la gestión y su seguimiento, la coordinación entre entidades, la rectoría de la política pública, la regulación de las acciones públicas y privadas, y la ejecución descentralizada y desconcentrada:



II) Reformas en el ámbito estructural de las carteras de Estado

Una vez replanteada la estructura orgánica funcional del ejecutivo y clarificados los roles que las diferentes entidades deben cumplir en este nuevo esquema de gestión, se inició un segundo proceso de reformas, esta vez a nivel sectorial.

Para ello se ha procedido a homologar las estructuras funcionales básicas de todas las carteras de Estado y, con el objetivo de clarificar sus roles y las temáticas de las que están a cargo, a levantar matrices de competencias para cada una de ellas.

Homologación de las estructuras funcionales básicas

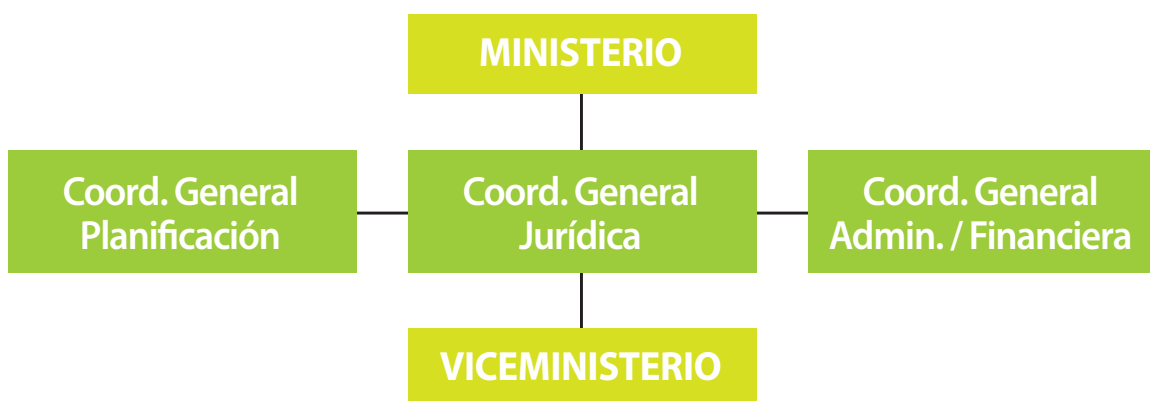
En este proceso identificamos que las estructuras internas de las carteras de Estado develan una organización desordenada, caótica y de jerarquía discrecional, similar a la que existía en el ejecutivo en su conjunto.

La diferente capacidad de negociación de las carteras de Estado y las urgencias coyunturales se ven reflejadas en estructuras sectoriales dispersas, poco funcionales y caducas en muchos de los casos.

Por ello, y con el objeto de racionalizar y ordenar las unidades administrativas, jurídicas y de planificación en las entidades sectoriales, hemos homologado sus estructuras funcionales básicas sin perder de vista cada una de sus particularidades.

Es así que se han racionalizado las estructuras básicas de los ministerios coordinadores, ministerios sectoriales y secretarías nacionales, definiendo una figura de subrogación para todas ellas (viceministerio en el caso de los ministerios, subsecretaría general en el caso de las secretarías nacionales y secretarías técnicas en el caso de los ministerios coordinadores), y un estatus similar para las áreas transversales y de apoyo en cada caso.

El siguiente ejemplo es válido para el caso de todos los ministerios, con la particularidad de que aquellos ministerios complejos y compuestos, como puede ser el caso del de Minas y Petróleo, tienen dos viceministerios, uno para cada sector que lo compone:



Matrices de competencias

En la perspectiva de clarificar los roles y las temáticas que están a cargo de cada una de las carteras de Estado, pero también de definir las competencias y responsabilidades que cumplirán a nivel nacional, intermedio y local, se han levantado matrices de competencias en cada uno de los ministerios y secretarías nacionales existentes.

Así, hemos dado un paso más concreto en la reestructuración de todas las carteras de Estado y empezamos a dar vida real y cierta a los postergados procesos de desconcentración y descentralización que han pretendido impulsar los últimos gobiernos del país, sin logros efectivos.

La metodología aplicada para la elaboración de las matrices de competencias, la cual se ha construido y adaptado en el trabajo con las entidades sectoriales de acuerdo a sus especificidades, se ha basado en la reflexión permanente sobre el rol y el deber ser de cada ministerio.

Una vez determinado el punto a donde se quiere llegar como Estado en cada sector, se han identificado las facultades, competencias, atribuciones, recursos, productos y servicios que los ministerios ejercen y cómo los brindarán a futuro, tratando de reinventar diferentes modalidades de gestión para la provisión de servicios públicos más eficientes y eficaces, y de mejor calidad y calidez.

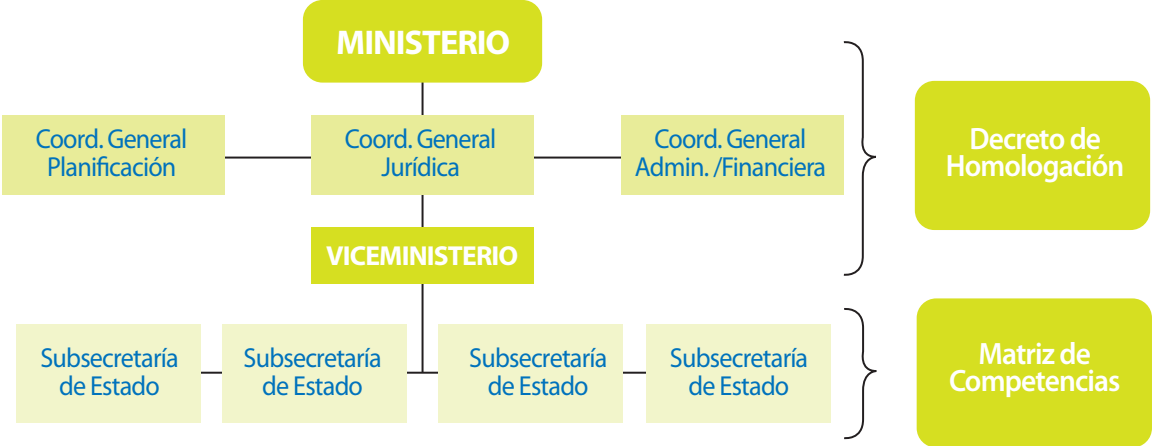
Es en este momento donde los ministerios y las secretarías nacionales plantean la forma en la que atenderán a los territorios, definiendo las atribuciones y competencias que se ejercerán desde el nivel nacional, regional o local, ya sea desconcentrando o descentralizando competencias a los gobiernos autónomos descentralizados o a las organizaciones de la sociedad civil.

Ministerio / Secretaría	Listado de Competencias	Competencias del nivel central	Competencias desconcentrables	Competencias descentralizables a otros niveles
X	1... n	XXX	Xxx	Xxx

De esta manera, las carteras de Estado repiensen su relación con los otros niveles de gobierno e identifican los mecanismos de articulación y coordinación para la prestación territorial de sus productos y servicios públicos.

Tipo de Gestión	Nivel	Facultades	Actividades	Productos y servicios	Tipología de productos y servicios		
					Ciudadanía	Agentes privados	Interinstitucionales
Gestión Desconcentrada	Regional						
	Provincial						
	Cantonal						
Gestión Descentralizada	Regional						
	Provincial						
	Cantonal						
	Parroquial Rural						

Lo descrito permite dar un paso más en el rediseño de las estructuras orgánico – funcionales de las carteras de Estado. Lo muestra el siguiente ejemplo:



Estos cambios a nivel estructural no son suficientes para alcanzar un funcionamiento más dinámico y eficiente del Estado en su conjunto. Es por ello que a la racionalización de la estructura funcional del ejecutivo y sus carteras de Estado se suman cambios en los modos de gestión estatal y ministerial.



GESTIÓN ESTATAL DESCONCENTRADA Y DESCENTRALIZADA

La reforma democrática del Estado también abarca un profundo rediseño de la reorganización territorial del país que busca contribuir a la construcción de un Estado desconcentrado y descentralizado para el bienestar colectivo. Con esta reforma se apunta a mejorar la vida democrática de la sociedad y a hacer más eficientes las tareas del Estado, mejorando significativamente la compleja articulación entre los diferentes niveles administrativos y de gobierno.

El diseño de una nueva organización de la gestión pública en el territorio implica clarificar las competencias, facultades y atribuciones en la administración pública central y en los distintos niveles de gobierno, estableciendo previamente las fuentes de recursos necesarios para el cabal cumplimiento de dichas responsabilidades e identificando los espacios de articulación de la implementación de la política pública desde las diferentes esferas.

En este esquema, la organización territorial de las intervenciones del Estado es el punto de partida y de llegada de un proceso de transformación sustancial del país que conlleva modificar la gestión estatal y la distribución espacial/territorial del poder.

Ello implica, al menos, las siguientes decisiones:

- Desencadenar un nuevo proceso de desconcentración y descentralización que elimine la superposición de funciones en el territorio.
- Re-pensar el nivel intermedio de gobierno para facilitar la articulación entre las instancias centrales y locales.
- Construir unidades territoriales inteligentes con mayores posibilidades de planificación, desarrollo e integración territorial.
- Vincular los objetivos del desarrollo nacional con las expectativas locales de desarrollo.
- Racionalizar el uso de los recursos fiscales y su distribución territorial.

El proceso de reorganización administrativa territorial que se impulsa desde el ejecutivo tiene por objetivo entonces la redistribución del poder y la toma de decisiones, acercar el Estado y sus productos y servicios a la ciudadanía, todo ello a través de la descentralización y las autonomías, y de la desconcentración de la administración central.

Para el proceso de desconcentración de la función ejecutiva se ha trabajado con cada una de las carteras de Estado para definir conjuntamente el deber ser de cada entidad, las competencias, productos y servicios que brinda a la ciudadanía y su modelo de gestión nacional y territorial. Como resultado final de estas reflexiones, se obtienen estructuras orgánicas sectoriales aterrizadas en lo territorial que reflejan las transformaciones que en cada sector se están procesando.

Además de las transformaciones descritas anteriormente, se ha elaborado una tipología para la desconcentración, con el objeto de que todas las carteras de Estado aterricen su política pública en el territorio. Sin embargo, para que no se cometan los errores del pasado y se administre el territorio de manera desordenada, caótica y discrecional, se ha planteado e impulsado un proceso de regionalización, en la perspectiva de que la administración del territorio y la tensión de sus necesidades se realicen sobre una misma base territorial.

III. Tipología para la desconcentración

Una vez que se ha llevado a cabo el proceso de elaboración de las matrices de competencias para todas las carteras de Estado (con el propósito de definir los ámbitos de acción que se desarrollarán a nivel nacional, en el territorio o aquellos que serán descentralizados a los gobiernos autónomos descentralizados o a instancias organizadas de la sociedad civil) y que se ha considerado la nueva

Constitución y el sistema de competencias que prefigura, se ha construido la siguiente tipología para la desconcentración:

Tipo 1:

Denominación: Privativo.

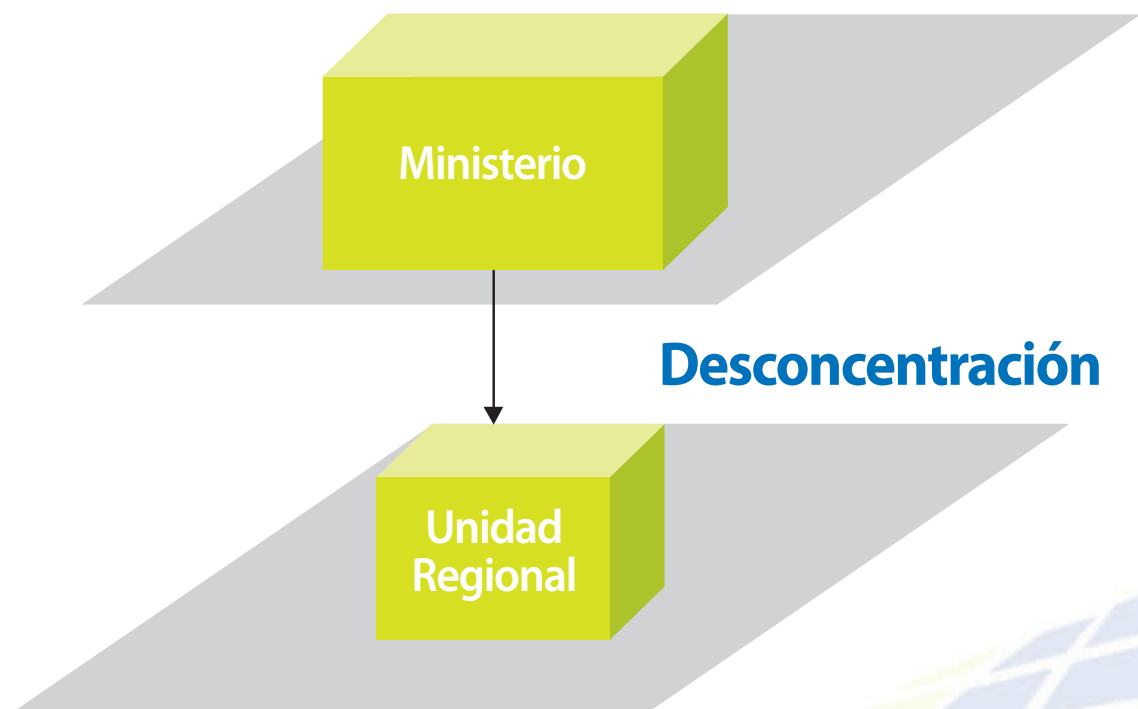
La Constitución establece competencias exclusivas del gobierno central en ciertos sectores como la defensa nacional, las relaciones internacionales, el registro de personas, la política económica, tributaria, aduanera, fiscal y monetaria; y el comercio exterior, entre otros. Estos sectores velan por los intereses estratégicos nacionales y por lo tanto no pueden descentralizar sus competencias a otros niveles de gobierno.

Por esta característica, dichos sectores son reconocidos en la tipología de la desconcentración como sectores privativos y sus competencias se ejecutan desde el nivel nacional.

La existencia de competencias privativas no excluye la necesidad de unidades desconcentradas para la prestación de servicios organizadas en función de las 7 regiones de planificación diseñadas por el gobierno nacional.

Características: Las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y coordinación se ejercen desde el nivel nacional.

Modelo de Estructura:



Carteras de Estado a las que se aplica esta tipología: Defensa; Relaciones Exteriores y Comercio Exterior; Justicia y Derechos Humanos, Gobierno y Policía; y Finanzas.

Tipo 2:

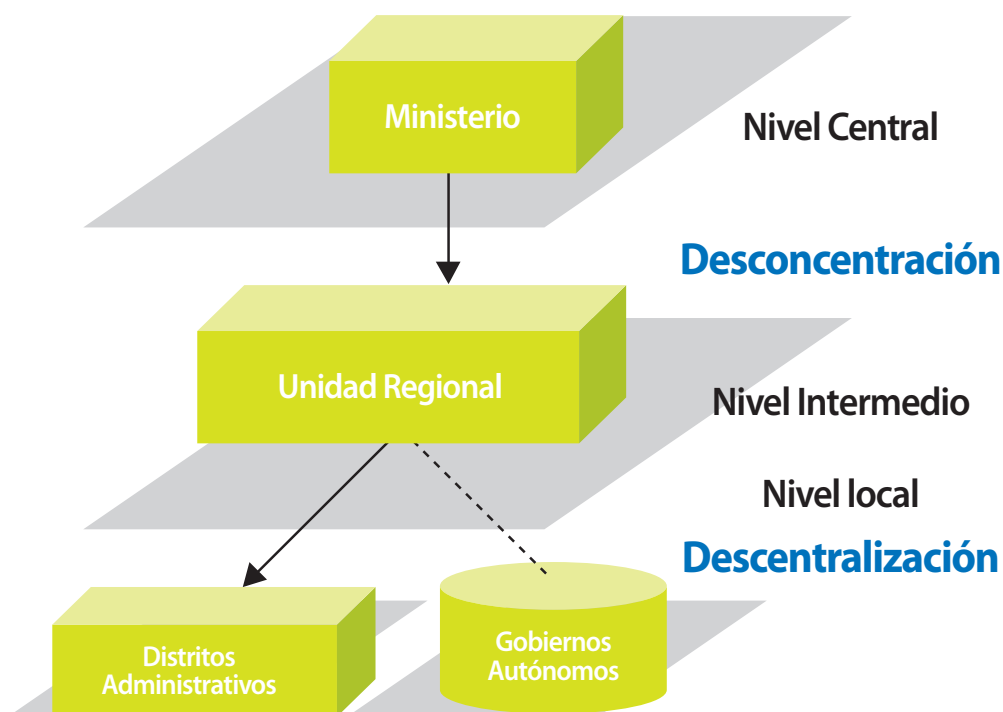
Denominación: Alta desconcentración, baja descentralización.

Los ministerios de este tipo deben aplicar un alto nivel de desconcentración de sus competencias para articular sus procesos, productos y servicios en los niveles territoriales más desagregados, incluso a nivel de distritos administrativos. Aquello no excluye la descentralización de importantes competencias de su responsabilidad, mas implica reconocer que su énfasis es la desconcentración para la garantía efectiva de derechos ciudadanos.

Un ejemplo de este tipo es el Ministerio de Educación, en el que la prestación de los servicios desciende hasta los distritos y circuitos administrativos, los que permiten asegurar un servicio educativo vinculado a las necesidades de la localidad.

Características: La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen desde el nivel central; la planificación regional y la coordinación del sistema se ejercen desde el nivel intermedio o regional; y una importante coordinación y gestión desde el nivel local.

Modelo de estructura:



Carteras de Estado a las que se aplica esta tipología: Trabajo y Empleo; Educación; Salud; Industrias.

Tipo 3:

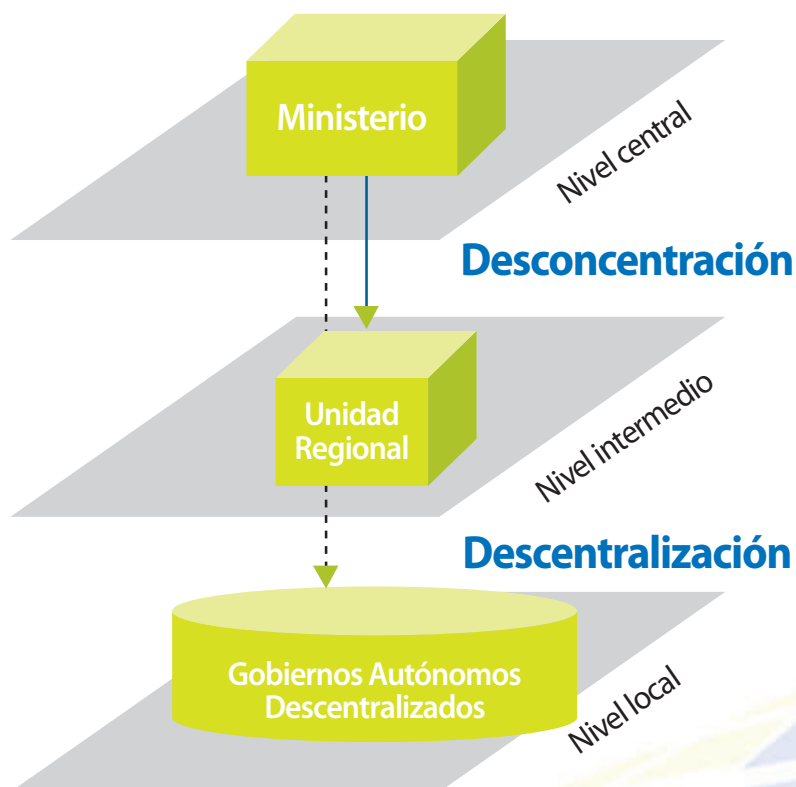
Denominación: Alta descentralización, baja desconcentración.

Uno de los objetivos de la reforma del Estado es la construcción de un Estado profundamente descentralizado. Se parte de la premisa de que, con la clarificación de competencias y ámbitos de acción por niveles de gobierno y con la definición de mecanismos y espacios de articulación y coordinación entre las entidades sectoriales nacionales y los gobiernos autónomos descentralizados, se puede consolidar un Sistema Nacional de Competencias Públicas coherente y sólido.

Por esta razón y buscando complementar lo definido por la Constitución, en este ámbito se ha ubicado a la gran mayoría de carteras de Estado en esta tipología, en la cual se establecen estructuras que presentan desconcentración a nivel regional y un alto proceso de descentralización para la prestación de productos y servicios a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados e incluso organizaciones de la sociedad civil.

Características: La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen a nivel central; la planificación regional y coordinación en el nivel intermedio; la planificación y la gestión se ejercen fundamentalmente desde en el nivel local.

Modelo de estructura:



Carteras de Estado a las que se aplica esta tipología: Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca; Ambiente; Turismo; Cultura; Deporte; Desarrollo Urbano y Vivienda; Inclusión Económica Social; Planificación; Participación; Migración.

Tipo 4:

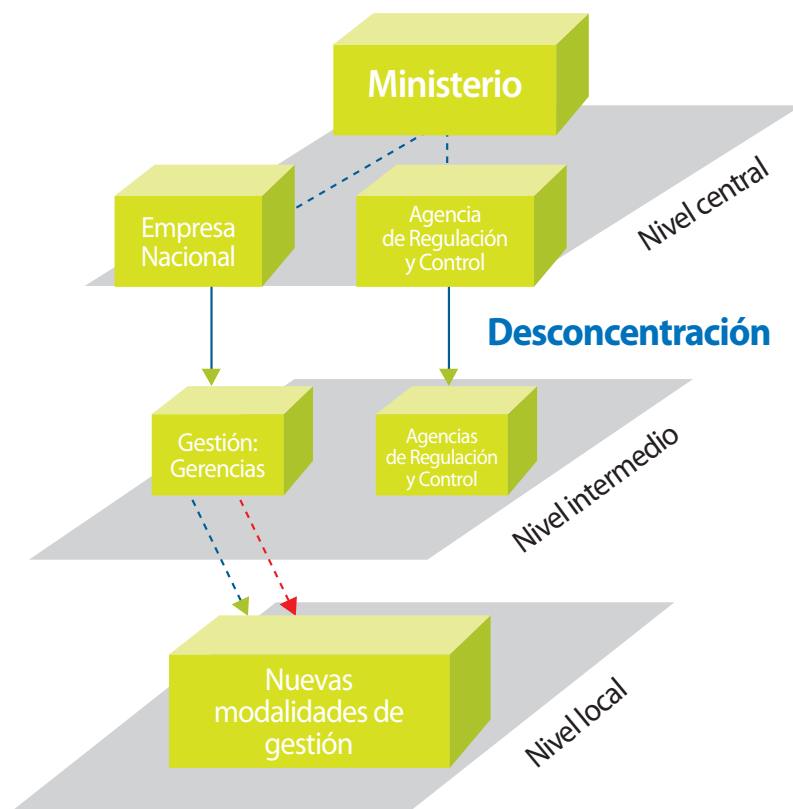
Denominación: Sectores estratégicos.

La Constitución define, a su vez, cuáles son los sectores estratégicos del Estado y la rectoría del gobierno central en los mismos. Es por esto que en estos sectores se prioriza la rectoría nacional, la regulación de las actividades públicas y privadas, y la promoción de una gestión eficaz y eficiente de las empresas públicas.

Sin embargo, en estos sectores se pueden desarrollar diferentes e innovadoras modalidades de gestión pública local y diversos tipos de alianzas público – privadas.

Características: La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen desde el ámbito central. A nivel intermedio o regional se ejercen la regulación y planificación, y a nivel local diferentes modalidades de gestión para la prestación de los servicios públicos e incluso diversas modalidades de alianzas público-privadas.

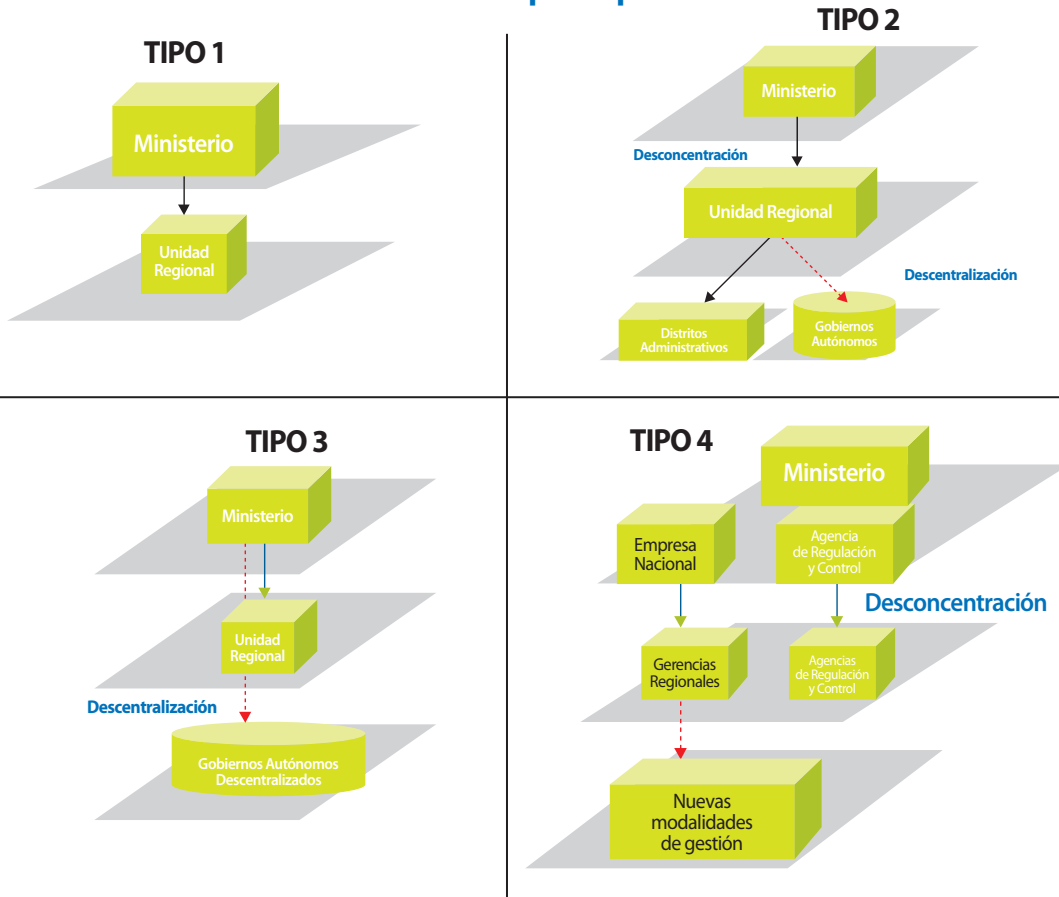
Modelo de estructura:



Carteras de Estado a las que se aplica esta tipología: Electricidad y Energías Renovables; Minas y Petróleos; Transporte y Obras Públicas; y Agua.

Cuadro comparativo de las estructuras organizativas según tipo y modelo de gestión:

Estructuras por tipos



Distribución de facultades por cada tipo:

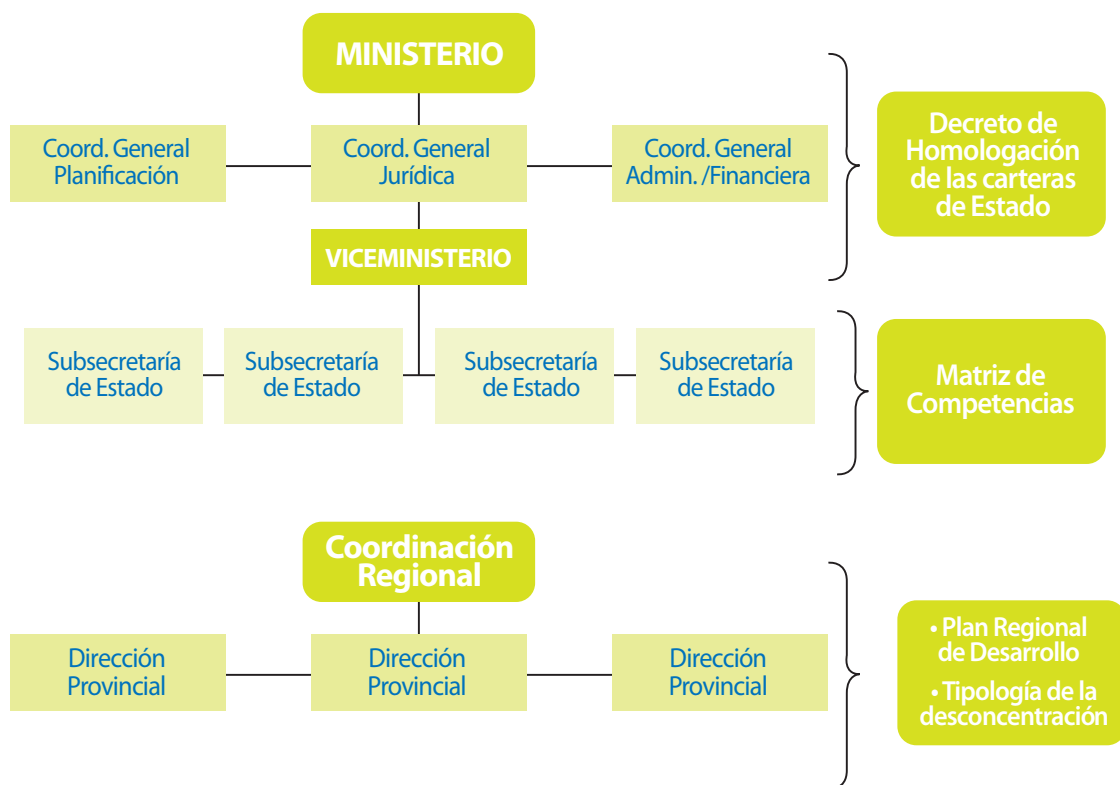
Facultades por tipología

TIPOS / FACULTADES	NIVELES	RECTORÍA	PLANIFICACIÓN	REGULACIÓN	CONTROL	GESTIÓN	COORDINACIÓN
PRIVATIVO	CENTRAL	X	X	X	X	X	X
	INTERMEDIO						
	LOCAL						
ALTA DESCENCONTRACIÓN BAJA DESCENTRALIZACIÓN	CENTRAL	X	X	X	X		
	INTERMEDIO		X			X	X
	LOCAL					X	X
ALTA DESCENTRALIZACIÓN BAJA DESCENCONTRACIÓN	CENTRAL	X	X	X	X		
	INTERMEDIO		X				X
	LOCAL		X			X	X
SECTORES ESTRATÉGICOS	CENTRAL	X	X	X	X		
	INTERMEDIO		X	X		X	
	LOCAL		X			X	

Redefinición de estructuras orgánico funcionales de las carteras de Estado

Con todos los insumos anteriormente descritos consolidamos la reinversión del Estado, sus nuevos roles y las estructuras funcionales de todos y cada uno de los sectores de política pública. Así, las carteras de Estado tienen un funcionamiento básico similar (homologación de las carteras de Estado), repiensan y actualizan sus áreas temáticas (matrices de competencias) y acercan sus políticas y los servicios públicos que ofertan al territorio (modelos de gestión, tipología de la desconcentración).

De esta forma, logramos nuevas estructuras funcionales para todas las carteras de Estado. Así lo muestra el siguiente ejemplo:



IV. Regionalización

Finalmente, y para superar el caos de administración territorial provocado por todos los ministerios a lo largo de los años, se tomó la decisión de estructurar regiones de planificación y administración.

Esta decisión se tomó en procura de redistribuir el poder y la toma de decisiones, de acercar el Estado a la ciudadanía, de alentar el desarrollo de ciudades intermedias y nuevos polos de desarrollo, y de combatir el centralismo y las inequidades territoriales.

Así también, con el objetivo de armonizar y coordinar las intervenciones públicas sobre una misma base territorial.

La propuesta de regionalización elaborada en consideración de aspectos físicos, económicos,

sociales, demográficos, culturales y otros, contempla 7 regiones de similares características y dos distritos metropolitanos (Quito y Guayaquil), considerados regiones en sí mismos.

Es así como estamos consolidando un nuevo Estado, verdaderamente desconcentrado, descentralizado y con altos niveles de coordinación y representación, con una redefinición de su rol, sus estructuras y su distribución territorial, y con importantes niveles de autonomía territorial y política. Es un Estado para la ciudadanía, el de la Revolución Ciudadana.



ANEXO

GLOSARIO DE TERMINOS: INSTITUCIONES

AGENCIA DE REGULACION Y CONTROL

Organismo técnico que tiene por funciones la regulación técnica de las actividades del sector, el control técnico de las actividades realizadas por los agentes que operan en él y la preparación de informes sobre las normas que debería observar el respectivo organismo de Control, de acuerdo con la ley. Su ámbito de acción es específico a un sector determinado y estará adscrito a un Ministerio.

CONSEJOS NACIONALES POR IGUALDAD

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, de acuerdo con la ley.

Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

CORPORACIÓN ESTATAL

Entidad pública que agrupa a dos o más empresas públicas de un mismo sector.

EMPRESA PUBLICA

Sociedad de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. Tienen como objetivo la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

ENTIDAD FINANCIERA PUBLICA

Entidad pública cuya actividad principal es la canalización de recursos del ahorro nacional hacia el desarrollo económico, bajo criterios de sostenibilidad y prudencia financiera.

INSTITUTO

Organismo público creado para el ejercicio de actividades especializadas, preferentemente en las áreas de investigación, promoción, normalización, ciencia y tecnología, y ejecución. Adscrito a un ministerio.

MINISTERIO SECTORIAL

Entidad de la Función Ejecutiva encargada de la rectoría de un sector, de la formulación de políticas, planes, programas y proyectos, y de su ejecución desconcentrada. Tiene competencia para el despacho de todos los asuntos inherentes al sector que dirige, salvo los casos expresamente señalados en la Ley.

Su dirección estará a cargo de un Ministro de Estado que es el jefe de la Administración Pública en su respectivo sector, sin perjuicio de la función nominadora de los representantes de entidades desconcentradas, adscritas o vinculadas.

SECRETARÍA NACIONAL

Entidad que tendrá la finalidad de trabajar en temas que superan la cobertura de un sector de la administración pública, por lo que en el ejercicio de sus competencias son transversales a varios sectores.

Su dirección está a cargo de un Secretario Nacional con rango de Ministro.

MINISTERIO COORDINADOR

Entidad de la Función Ejecutiva encargada de coordinar y concertar las políticas y acciones que adopten las diferentes instituciones que integran sus áreas de trabajo. Sus funciones son: 1) articular y coordinar la política intersectorial; 2) concertar las políticas y acciones que adopten las diferentes entidades integrantes de su área de trabajo; 3) proponer políticas intersectoriales; 4) monitorear, apoyar y facilitar la gestión de los Ministerios sectoriales para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los programas y agendas de gobierno; 5) operar como enlace entre las necesidades ministeriales y las decisiones presidenciales; 6) ejecutar programas específicos de corto y mediano plazo que, por su naturaleza, deban responder a políticas interministeriales, pero con la idea de apoyar la creación de capacidades institucionales y transferirlos en un plazo determinado; 7) coordinar los temas de gestión asignados por el Presidente; 8) definir, junto con SENPLADES, las evaluaciones de impacto de los programas de su área; y 9) generar, coordinar y transferir iniciativas a los ministerios sectoriales y entidades ejecutoras del gobierno central. Para su funcionamiento no requieren de entidades desconcentradas o adscritas.

Su dirección estará a cargo de un Ministro Coordinador.

MINISTERIO REGIONAL

Entidad de la Función Ejecutiva encargada de coordinar las políticas y acciones asumidas por las diferentes entidades desconcentradas que actúan en su región. Sus funciones son: 1) formular políticas complementarias para la región; 2) coordinar y articular la acción de las entidades desconcentradas del Gobierno Nacional en su región; 3) operar como enlace y articulación política con las autoridades del régimen seccional dependiente y autónomo (prefectos, alcaldes, presidentes de juntas).

Su dirección estará a cargo de un Ministro Regional.

SECRETARÍA

Organismo público que tiene la facultad de dictar política y gestionarla por delegación y bajo la supervisión del ente al cual esta adscrito. Estará adscrito a un Ministerio Sectorial o una Secretaría Nacional

Con rango de Subsecretario de Estado, la máxima autoridad será designada por el Ministro Sectorial o el Secretario Nacional.

CONSEJERÍA

Entidad que tendrá como fin asistir al Presidente de la República en las actividades que a su juicio considere necesarias para su gestión de gobierno. En términos orgánicos se entienden como unidades de la Presidencia de la República.

Su dirección estará a cargo de un Consejero con rango de Ministro.

SUPERINTENDENCIA

Organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general.

ENTES CONSULTIVOS Y DE COORDINACIÓN

COMISIÓN

Instancia de la Función Ejecutiva para tratar problemáticas específicas en las que el Estado no cuenta con las capacidades técnicas ni institucionales desarrolladas. Su funcionamiento será acotado en el tiempo (máximo 2 años)

Podrán ser creadas únicamente con aprobación del Presidente.

COMITÉ

Cuerpo colegiado cuyas funciones son de carácter consultivo sobre temas específicos que trabaja cada entidad convocante. Su convocatoria no es obligatoria y responde a la coordinación y a la resolución de problemas coyunturales y puntuales.

Deberán contar obligatoriamente con representación amplia y plural.

No contarán con recursos públicos para su funcionamiento.

CONSEJOS CONSULTIVOS

Cuerpo colegiado convocado por cada cartera de Estado cuyas funciones son de estricto carácter consultivo y de asesoría sobre la generalidad de competencias sectoriales. Deberán ser convocados obligatoriamente al menos dos veces por año (una en el momento de elaborar la programación ministerial y otra en el seguimiento y evaluación)

Tendrán representación amplia y plural.

No contarán con recursos públicos para su funcionamiento.

SISTEMA

Conjunto ordenado de elementos, partes o componentes (autoridades, servidores, instituciones, procesos, normas, valores) que se interrelacionan e interactúan de manera armónica. El sistema facilita una visión integral y de conjunto. No supone la creación de entidades como tal sino que alude a una forma de organización, gestión y articulación.

GLOSARIO DE TERMINOS: FUNCIONES

AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA O DE GESTIÓN

Se refiere a la libre gestión en el ejercicio de las competencias asignadas por ley a las distintas entidades públicas. Ello implica ceñirse a la planificación nacional y sectorial, someterse a las regulaciones generales, evaluar su gestión y rendir cuentas de la misma.

AUTONOMÍA POLÍTICA

Es la potestad que tienen los gobiernos autónomos descentralizados para elegir a sus autoridades, dirigir su gestión y ejercer sus funciones de conformidad con la ley, su facultad legislativa y a través de sus órganos propios, en el ámbito de sus competencias y su ámbito territorial, así como en el marco constitucional del Estado.

SECTOR

Son cada una de las materias de intervención y responsabilidad del Estado en su conjunto; por ejemplo, salud, educación, turismo o viabilidad.

SECTOR ESTRATÉGICO

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

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

COMPETENCIAS

Son el conjunto de acciones o actividades que en forma exclusiva o compartida le corresponden realizar legítimamente a uno o varios niveles de gobierno.

Son los componentes de un sector en los cuales una institución o nivel de gobierno tiene capacidad o potestad de ejercicio.

Pueden ser exclusivas o concurrentes.

COMPETENCIAS CONCURRENTES

Son aquellas cuyo ejercicio es de responsabilidad compartida entre dos o más niveles de gobierno.

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

Son aquellas cuyo ejercicio es de responsabilidad de un solo nivel de gobierno.

COMPETENCIAS RESIDUALES

Son aquellas competencias exclusivas o concurrentes que no están asignadas por la Constitución o la ley a ninguno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

CONTROL

Actividad ejercida por la/s institución/es establecida/s en la ley, con la finalidad de velar por el interés general y el cumplimiento del ordenamiento jurídico por parte de personas naturales y jurídicas, públicas o privadas.

CONTROL TÉCNICO

Actividad estatal que se ejerce con la finalidad de garantizar el correcto cumplimiento de regulaciones o normas técnicas o sectoriales por parte de los agentes participantes en un sector específico.

COORDINACIÓN

Proceso de armonización y sincronización entre los esfuerzos individuales, institucionales y colectivos para alcanzar los objetivos gubernamentales y estatales, evitando duplicaciones y retrasos en el cumplimiento de las metas.

DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

Es la asignación o transferencia, temporal y revocable, de competencias de una institución, corporación o nivel de gobierno a otra institución, corporación o nivel de gobierno para el ejercicio de determinadas actividades.

DESCENTRALIZACIÓN

Comprende la transferencia de competencias, atribuciones, funciones, responsabilidades y recursos desde el nivel de gobierno central hacia los niveles de gobierno autónomos descentralizados (subnacionales).

El proceso de descentralización se sustenta en tres ámbitos: administrativo, político y fiscal.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Es la transferencia de recursos del gobierno nacional a los gobiernos autónomos descentralizados (subnacionales) para financiar la prestación de bienes y servicios públicos, en un marco de responsabilidad fiscal de acuerdo a las competencias asignadas por la ley.

DESCONCENTRACIÓN

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

EVALUACIÓN

Proceso que determina, de manera sistemática y objetiva, la pertinencia, eficacia, eficiencia, efectividad e impacto de actividades en relación a los objetivos programados.

FACULTADES O ATRIBUCIONES

Es la capacidad para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno.

Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control, la coordinación y la gestión. Las facultades están establecidas por la Constitución y/o la ley.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Es el proceso de planificación de orden físico- espacial de las actividades sociales, políticas y económicas al interior de un territorio.

Se configura como un proceso que tiene por objeto programar la distribución y la localización espacial del uso del suelo y de otros componentes de la estructura territorial como medio de implementar las estrategias de una propuesta de desarrollo barrial, local, regional o nacional, con especial énfasis en aspectos sociales, económicos, de distribución de la población y del manejo ambiental. Este ordenamiento se basa en la evaluación y programación de la utilización de los recursos naturales, de acuerdo con sus características potenciales y de aptitud, tomando en cuenta el uso del suelo, las actividades económicas y sociales, y la distribución de la población.

PLANIFICACIÓN

Proceso en el cual se diseñan y establecen estrategias, objetivos y acciones para lograr un resultado esperado, previniendo las situaciones o escenarios que se puede presentar y los obstáculos que puedan evitar o demorar dicho resultado.

RECTORÍA

Es la facultad del Estado para establecer políticas y mecanismos de ejecución que encaminan las actividades de los agentes al logro de los objetivos y metas del desarrollo.

REGÍMENES ESPECIALES

Son formas de administración del territorio, que en razón de sus particularidades ambientales, de población o étnico-culturales, se encuentran sometidos a regulaciones especiales, o dotados de atribuciones y competencias diferenciadas, o sometidos a limitaciones y obligaciones específicas definidas en la Constitución y la ley.

Facultad de emitir normas mediante las cuales el gobierno modifica u orienta la conducta y/o la estructura de una industria o servicio público o privado con el objeto de: 1) Minimizar costos de transacción asociados a factores institucionales. 2) Asegurar la eficiencia y la equidad de los mercados de acuerdo con el interés social.

Pueden ser económicas, sociales, ambientales y administrativas.

SERVICIO PÚBLICO DE INTERÉS GENERAL

Son actividades de servicios, comerciales o no, consideradas de interés general por las autoridades públicas.

Engloban las actividades de servicios no económicos (sistema de escolaridad obligatoria, protección social, etc.), las funciones básicas del Estado (seguridad, justicia, etc.) y los servicios de interés económico general (energía, comunicaciones, etc.)

SERVICIO PÚBLICO

Servicio brindado por una entidad, generalmente estatal, destinado a garantizar los derechos de la ciudadanía y hacer efectivo el buen vivir y las necesidades de la sociedad. Los servicios públicos conllevan un fin social y económico y pueden estar regidos a un régimen de alianzas público-privadas. Se deben brindar de manera universal, regular y continua.

