

Ivonne Stephanie Dávila Morillo

La descentralización en juego

Reforma del Estado ecuatoriano

en la Constituyente de 2008



FLACSO
ECUADOR

© 2015 Flasco Ecuador

Cuidado de la edición: Unidad Editorial de Flasco Ecuador

Impreso en Ecuador, marzo 2015

ISBN: 978-9978-67-440-6

Tesis originalmente titulada La descentralización en juego. Estudio de la descentralización en la reforma del Estado ecuatoriano en el contexto de la Asamblea Constituyente de Montecristi. Fue presentada para la obtención de la maestría en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo local y territorial.

Autora: Ivonne Stephanie Dávila Morillo

Asesor: PhD. Santiago Ortiz Crespo

Lectores: Mgs. Marco Morales Tobar y Mgs. Ana Lucía Torres

Flasco Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

www.flasco.edu.ec

Dávila Morillo, Ivonne Stephanie

La descentralización en juego : reforma del Estado ecuatoriano en la Constituyente de 2008 / Ivonne Stephanie Dávila Morillo. Quito : FLACSO Ecuador, 2015

ix, 137 p. : cuadros. - (Serie Tesis)

ISBN: 978-9978-67-440-6

DESCENTRALIZACIÓN ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; REFORMA ADMINISTRATIVA ; REFORMA JURÍDICA ; ESTADO ; POLÍTICA ; ASAMBLEAS CONSTITUYENTES ; ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE MONTECRISTI ; ECUADOR ; AMÉRICA LATINA .

352.283 - CDD

A mis padres Susana y Nelson Polivio
por el amor y por apoyarme en este
y en todos mis sueños.

A Pablo David, mi estrella, mi cielo.

Índice

Agradecimientos	IX
Introducción	1
Capítulo I	
La reforma del Estado y la descentralización	5
Introducción	5
Una reflexión conceptual sobre el Estado y su reforma	6
América Latina y las generaciones de reformas	10
Papel de la descentralización en la reforma del Estado	18
Relación teórica entre reforma del Estado y descentralización	22
Capítulo II	
Contexto histórico de las asambleas constituyentes (1998 y 2008), reformas político-jurídicas, alcances y limitaciones	25
El enfoque neoliberal: las reformas de los años noventa en el Ecuador	26
La reforma jurídica del Ecuador como herramienta del neoliberalismo	30
Contexto político previo a la Asamblea Nacional Constituyente de 1997-1998	32

La descentralización y las características de sus períodos en el Ecuador	35
El escenario político previo a la Asamblea Constituyente de Montecristi	37
Capítulo III	
Primera y segunda generación de reformas del Estado en el Ecuador: la descentralización y sus hitos jurídicos	41
Puntos teóricos previos al debate jurídico	42
La Constitución Política del Ecuador de 1998: el modelo de “descentralización a la carta”	45
La Constitución de 2008 como nuevo ideario político para la descentralización	48
El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)	50
La nueva organización territorial y su modelo de descentralización en el régimen jurídico ecuatoriano	52
El nuevo sistema de competencias territoriales en la Constitución y el COOTAD	59
Otras leyes que apoyan el proceso	65
Capítulo IV	
El campo político en la Asamblea Constituyente y el discurso de la descentralización ecuatoriana	69
Breves aspectos teóricos del campo político en la Constituyente de 2008	70
El desarrollo del campo político en Montecristi	76
Capítulo V	
Conclusiones	123
Bibliografía	129

Agradecimientos

Ante todo, quiero destacar a aquellas personas e instituciones sin las cuales me hubiese sido imposible culminar este trabajo.

En primer término, debo agradecer a mi tutor Santiago Ortiz, por la dedicación a sus estudiantes y el loable trabajo realizado en el Programa de Desarrollo Local y Territorio, características que generan en mí una profunda admiración hacia su persona.

De igual manera, expreso un especial agradecimiento a FLACSO - Ecuador, por todo el bagaje de conocimientos impartidos, que despertaron mi interés por la investigación en la ciencia social.

Gracias a mis padres Susana y Nelson Polivio, por el ejemplo y su constante motivación en mi formación académica; a Pablo por su aliento e inmenso amor; a Ludo por estar siempre a mi lado y a Otto Colpari por sus inteligentes criterios y aportes a este trabajo.

Finalmente, un especial agradecimiento a mis entrañables amigos y compañeros de la Maestría de Desarrollo Local, con los que vivimos momentos inolvidables; gracias por su alegría, solidaridad y amistad. A todos gracias por ser el motivo de nunca rendirme en mis estudios.

Introducción

La presente investigación es uno de los pocos trabajos que existen sobre la reforma del Estado en el Ecuador; la academia priorizó enfoques o paradigmas teóricos como el marxismo o la economía política para estudiar el tema, que no lograron dilucidar la importancia del papel de las instituciones y de sus transformaciones. Por consiguiente, este trabajo busca constituir una interpretación del Estado y su institucionalidad desde la construcción de un tipo-ideal que se denomina como reforma del Estado, con la finalidad de contribuir a la comprensión de los cambios y transformaciones administrativas, políticas, económicas e institucionales que históricamente sufre el Estado y se asientan en las cartas políticas como normas fundamentales.

En definitiva, este trabajo propone aportar al análisis de la relación entre Estado y sociedad, en Ecuador y en general América Latina, que en los últimos años ha experimentado transformaciones importantes en el vaivén entre la centralización y la descentralización, determinado por el paso de un régimen democrático liberal o democrático social a una reciente propuesta, en el caso de países como Ecuador y Bolivia, que recoge elementos comunitarios al reconocerse como Estados Plurinacionales, lo cual podría encasillarse dentro de un régimen democrático comunitario. Estos tres enfoques contribuyeron de manera significativa a la implementación de tres generaciones de reformas del Estado, la primera conocida como neoliberal, la segunda como democrática y una tercera, de casi

imperceptible apareamiento, denominada “generación silenciosa” o retorno del Estado.

En ese marco, el posicionamiento conceptual de este trabajo estará marcado por el principal problema de investigación que se intenta responder y que se refiere a cómo las corrientes y enfoques sobre la reforma del Estado a nivel latinoamericano incidieron en el debate político sobre descentralización dentro de la Asamblea Constituyente de Montecristi, y que se expresan en el texto constitucional de 2008 y sus leyes conexas.

Para dilucidar esta problemática, la metodología de la presente investigación puede ser vista desde las representaciones o motivaciones que formula Max Weber, por lo cual el método empleado asume una postura tradicional cualitativa, en este caso la utilización de un tipo-ideal y el análisis del discurso. En el caso del examen de las reformas del Estado se utilizó una perspectiva desde el tipo-ideal burocrático weberiano, para lo que recurrimos a la técnica de análisis de textos legales y específicamente hablamos de un estudio exegético de las normas y leyes relacionadas con el proceso de descentralización. En cuanto al impacto político de la descentralización realizamos un análisis del discurso bajo conceptos teóricos como capital social y campo político formulados por Pierre Bourdieu, además de los referentes a hegemonía y teoría del discurso de Chantal Mouffe y Ernesto Laclau; a través de veinte entrevistas semiestructuradas a actores sociales y políticos, funcionarios públicos e intelectuales que influyeron en el debate de la Asamblea Constituyente. La información de las entrevistas ha sido cruzada con aquella proveniente de textos de tipo formal, en este caso las propuestas elaboradas por los actores de Montecristi.

El informe de investigación está presentado de la siguiente manera: en el primer capítulo se tratará previamente del concepto de Estado, de reforma del Estado y de descentralización, para luego ahondar en las corrientes teóricas de la reforma del Estado en América Latina, cada una de las cuales responde a un paradigma teórico, ya sea el neoliberal, el democratizante y el *New Public Management* o nueva gestión pública. El segundo capítulo se refiere al contexto histórico previo a la Asamblea Constituyente de Montecristi, que se podría considerar un breve resumen de la primera generación de reformas en el Ecuador. En el tercer capítulo se ha realizado un análisis

de los instrumentos jurídicos con los que se concreta la segunda generación de reformas en el Ecuador, especialmente de aquellos que norman la descentralización. En el cuarto capítulo se expone una reconstrucción del debate de la Constituyente, que devela los intereses detrás de las propuestas de los principales actores y sus pugnas por el poder que dan como resultado el contenido vigente de la Constitución de 2008. Para finalizar, en el quinto capítulo de esta tesis se exponen las conclusiones de la investigación, que configuran un panorama de la actual situación del proceso de descentralización en el Ecuador.

El resultado de este trabajo, por lo tanto, es dilucidar aquellos elementos que pusieron a la descentralización en juego en el campo político de la Asamblea Constituyente de Montecristi y que dejaron atrás aquel esquema neoliberal de los años noventa que apostaba por una mayor modernización y privatización —donde la descentralización era un instrumento para el debilitamiento del Estado—, a fin de sustituirlo por un modelo democrático de fortalecimiento estatal con una tendencia centralizadora del poder.

Capítulo I

La reforma del Estado y la descentralización

Introducción

En los últimos treinta años, América Latina ha experimentado olas de reformas económicas que a la vez dieron origen a un conjunto de reformas estatales, las cuales tuvieron diferentes direcciones y diversos alcances en cada uno de los países de la región. Es así que en este capítulo se describirán las tendencias teórico históricas de las reformas institucionales vividas en Latinoamérica, en las que la descentralización es el concepto medular y ordenador para el llamado proceso de reforma del Estado.

El debate estatal será el asunto clave y central en la presentación de este marco teórico que va desde la defensa liberal del Estado-Nación –cuyas características fueron marcadas por la ola neoliberal y el paulatino desmantelamiento de la institucionalidad de los años 80 y 90 con la llamada modernización del Estado– hasta las actuales corrientes democratizadoras que proponen un retorno institucional. Estos enfoques opuestos contribuyeron de manera significativa a los cambios administrativos, políticos y fiscales experimentados por los países latinoamericanos a lo largo de casi cinco décadas y representados en procesos de centralización y descentralización del poder y viceversa.

La intención en este capítulo es dejar sentados los principales conceptos teóricos que se utilizarán a lo largo de esta investigación. Se determinará primero a qué se hace referencia con el concepto de reforma del Estado,

lo cual incluye una necesaria visión sobre la noción del Estado desde la sociología jurídica de Max Weber. En segundo lugar se pretende dilucidar el concepto de descentralización como herramienta fundamental de la reforma estatal. Finalmente, en una tercera parte se identifican, desde la posición de varios autores las corrientes teóricas de la reforma del Estado y la descentralización producidas en América Latina, que han dado lugar a lo que se conoce como generaciones de reformas.

Una reflexión conceptual sobre el Estado y su reforma

Como se indicó anteriormente, es necesario destacar que el concepto de reforma del Estado es una noción de tipo-ideal que tiene la única finalidad de contribuir a comprender los cambios y transformaciones administrativas, políticas, económicas e institucionales que históricamente experimenta la constitución de un Estado. En ese marco, la reforma del Estado simplemente es un concepto que ayuda a visualizar los tipos de transformaciones institucionales que se han producido en el Estado en especial desde los inicios de la revolución industrial y, por ende, en lo que se conoce como las sociedades modernas.

Por ello, la reforma del Estado es un tema históricamente debatido desde mediados del siglo XIX, con el debate político del Estado francés que ocupa sin duda una posición predominante en la historia política del mundo. Desde el absolutismo puro, sintetizado en la frase de Luis XIV “El Estado soy yo”, la humanidad sintió la necesidad de buscar medios que permitieran realizar reformas estatales para impedir la negación de sus derechos. En ese sentido, se podría decir que una de las iniciales reformas estatales empezó con la Revolución Francesa de 1789 puesto que la sociedad transformó la racionalidad política del Estado hacia la idea de la separación de poderes planteada inicialmente por John Locke (1960) en su célebre *Tratado de gobierno civil*. Esta idea fue posteriormente desarrollada por Montesquieu (2005) en su famosa obra *El espíritu de las leyes*, importante hasta la actualidad ya que la división de poderes de la institucionalidad estatal que consistió en hacer leyes, administrar el Esta-

do en base a esas leyes e impartir justicia significó adoptar estas reformas que inauguraron la vida democrática de los Estados. De la clásica división de poderes de Montesquieu se deriva la teoría federal que distribuye las competencias gubernativas en función del territorio entre los órganos federales y los regionales. Luego Alexis de Tocqueville [1835] (1985), inspirándose en Montesquieu, acuñaría la idea de descentralización, considerada como la mejor forma de organización política para ejercer las libertades democráticas. “Este autor desarrolló originalmente la teoría que sustenta esta afirmación a partir de la observación y el análisis de la formación histórico-social de Nueva Inglaterra” (Finot 2001, 27 citando a Tocqueville), por lo que de la génesis de la descentralización se derivan a la vez las raíces de la reforma del Estado.

Un importante hito histórico para el caso de América Latina y sus reformas estatales se encuentra en las décadas de los ochenta y noventa, período en el que se puso fin a las dictaduras en los países latinoamericanos. Así iniciaron las políticas de reforma estatal encaminadas a reducir el Estado para enfrentar mejor las crisis de la época como la financiera en los países desarrollados y la crisis política de los países con dictaduras, además de la generada por la deuda externa y los procesos inflacionarios.

Terminada esta breve introducción histórica, se determinarán a continuación los conceptos claves dentro del tema propuesto.

Según los antecedentes mencionados, la reforma del Estado es considerada en este marco teórico como un proceso de cambio y creación institucional que tiene distintos objetivos, de acuerdo al contexto en que se vive. Sin embargo, para poder reforzar la construcción del tipo-ideal, concordamos con las perspectivas jurídicas y de la ciencia política sobre la reforma del Estado. En este sentido, autores como el argentino Roberto Dromi plantean, desde la ciencia jurídica, que “la reforma del Estado encierra un profundo proceso de transformación, abarcando *in integrum* lo político, económico, social y administrativo” (2000, 29). Añade que esta reforma estructural debe encontrar su fundamento en lo jurídico, que está relacionado directamente al marco ideológico constitucional. Según Dromi, la reforma posee contenidos sustanciales que la hacen viable e importante, como son: “relocalizar el Estado, redistribuir la economía, reorganizar el

gobierno, reconvertir la descentralización, recrear el control, reinstalar el legislativo, redefinir el federalismo, redimensionar el municipio, reformular el derecho y renovar el Estado” (2000, 29). Subraya que estos objetivos deberán ser traducidos a medidas operativas y concretas de acción pública.

El politólogo brasileño Luis Carlos Bresser Pereira, con amplia experiencia sobre reforma del Estado en su país, diseña otra forma de interpretar el tipo-ideal: plantea que la reforma del Estado hay que “entenderla como un proceso de creación o de transformación de instituciones, de forma de aumentar la gobernanza y la gobernabilidad” (Bresser Pereira 1998, 526). Es decir que la reforma del Estado implica aumentar su capacidad para gobernar y regular a la sociedad, logrando así que el gobierno goce de legitimidad y apoyo de la sociedad. Esto será posible –siguiendo a Bresser Pereira– mediante la creación de instituciones que aseguren políticas públicas para el interés público. Por lo tanto, Bresser Pereira sostiene que existen cuatro problemas que se deben tomar en cuenta para una reforma del Estado: a) un problema económico político: la delimitación del tamaño del Estado; b) otro también económico político, pero que merece una consideración especial: la redefinición del papel regulador del Estado; c) uno económico administrativo: la recuperación de la “gobernanza” o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas; y d) un problema político: el aumento de la gobernabilidad o capacidad política del gobierno para negociar sus intereses, asegurando además legitimidad (Bresser Pereira 1998, 517).

Otros autores han venido estudiando las reformas del Estado en Latinoamérica como Oszlak (1999), Lechner (1998), Fleury (2000), Assies (2003), por citar algunos, pero para que se comprenda qué significa en sí este concepto, es necesario tener clara la idea de Estado que se tiene detrás de esa institucionalidad aparente. Para fines de este estudio se utilizará la sociología jurídica de uno de los autores clásicos de las ciencias sociales, Max Weber. Él plantea que el Estado es una forma de dominación de tipo institucional que implicaría que una reforma del mismo no se realiza mágicamente sino con base en permanentes relaciones de fuerza e intereses y sean de clase o de estamento.

El Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquello por derecho propio, y colocándose a sí mismo en lugar de ellos en la cima suprema (Weber 1974, 1060).

Según Weber, el Estado contiene instituciones dedicadas a la administración pública, justicia, seguridad y defensa que cumplen una estructura de dominación, ya que mantiene una relación de poder entre gobernantes y gobernados. Weber analiza el concepto de dominación y lo interpreta como la “posibilidad de encontrar obediencia a un mandato o una orden de contenido determinado en unas personas determinadas” (Weber 1974, 1060). En ese sentido una reforma del Estado depende, en última instancia, del tipo de dominación que está engranada en la institucionalidad.

Weber señala que los motivos de legitimidad de la dominación son de tres tipos: tradicional, carismático y legal, cada uno de los cuales se encuentra enlazado. Para los fines de este estudio se trabajará con la noción de dominación legal, que según el mismo autor es un tipo de dominación que en su estado más puro se podría llamar dominación burocrática. Su idea básica es que “cualquier derecho puede crearse y modificarse por medio de un estatuto sancionado correctamente a la forma” (1974, 1060) por lo que la obediencia se fundamenta de acuerdo a la regla estatuida. En tal sentido, Weber expone que en el Estado moderno el verdadero dominio está en el manejo diario de la administración que se encuentra necesariamente en manos de la burocracia.

En otras palabras, puede decirse que, según el concepto de Estado de Weber, la reforma del Estado consiste en los cambios que se producen en la institución estatal para ejercer una mayor dominación legal racional sobre la sociedad, y esto se hace posible mediante la norma jurídica, que en palabras de Dromi sería bajo el marco ideológico constitucional. De esta manera, la reforma está subordinada a la dominación legal del Estado, que según Weber “se basa en la creencia en la legalidad del ordenamiento

establecido y del derecho a dar órdenes por parte de quienes tengan la competencia para ejercer la dominación según ese ordenamiento” (1974, 68), que a su vez posibilita una pugna de intereses de clase o motivaciones políticas que deriva en un aparato burocrático, elemento que servirá para el análisis de los próximos capítulos.

A manera de síntesis, se podría decir que la reforma del Estado nació como una respuesta a las diferentes crisis provocadas por modelos económicos en el contexto del paso a una sociedad industrial. Otro factor ha sido el fracaso de los modelos de desarrollo perseguido por los Estados modernos, cuyo objeto, entre otras cosas, es redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad. Para el efecto han reestructurado el aparato público respondiendo a las exigencias sociales y económicas, donde la descentralización aparece como un elemento importante para entender el impacto de los procesos de reforma.

América Latina y las generaciones de reformas

Se puede argüir que el debate sobre la reforma del Estado en Latinoamérica tiene sus orígenes en los años setenta, con la crisis de legitimidad del modelo intervencionista y en un contexto de recrudecimiento de la guerra fría, así como con la instauración casi generalizada de dictaduras militares y máximo centralismo en los Estados. Ello coincidió además con la crisis del petróleo y la consiguiente abundancia de los llamados “petrodólares”, lo que permitió recurrir en mayor escala al endeudamiento (Finot 2001, 13). Pero es en la década de los ochenta cuando el tema toma fuerza en las agendas públicas estatales; la discusión central sería el Estado y sus relaciones con el mercado y la ciudadanía, tema que treinta años más tarde y tras varias experiencias de transformación aún sigue inconcluso. Desde 1980 hasta el presente, se pueden identificar tres tipos de reforma estatal a los que se ha denominado de primera y segunda generación, con el actual apareamiento de un tercer tipo, con lo que coinciden autores como Kliksberg (1994), Lechner (1998), Oszlak (1999), Canel (2002), Assies (2003), Coraggio (2004), Larenas (2010), entre otros.

Las reformas que aparecen en la década de los ochenta e inicios de los noventa son conocidas como “reformas de primera generación”, cuyo objetivo principal está enfocado a reducir el tamaño del Estado siguiendo las pautas del Consenso de Washington. Estas se orientaban a reducir el rol estatal, privatizar los servicios públicos y eliminar los subsidios como medidas que permitirían reducir el gasto público y superar la crisis financiera de los Estados.

Según Oszlak (1999, 85), esta primera generación de reformas estaba caracterizada por la crisis económica producida por el fracaso de un modelo de organización social fundada en una matriz estado-céntrica de intervencionismo excesivo del Estado. Este tipo de reformas tuvo como objetivo central encoger al Estado y no necesariamente mejorarlo, por lo que los instrumentos para reestructurar el Estado fueron la privatización, la descentralización, la desregulación, la modernización y la tercerización de servicios.

En cuanto a la descentralización, como lo expresa Canel (2002, 113), esta se presenta como una propuesta de corte neoliberal que plantea una reestructuración radical en la relación Estado-sociedad. Por ello la descentralización constituye en este período la parte central de un proyecto de capitalismo de libre mercado, que debilita al Estado en su rol tradicional como asegurador de los principios de garantía social, según se ahondará más adelante.

Este primer período se ve influenciado por un paradigma teórico, proveniente de la Escuela de Chicago, “el neoliberalismo”, que según Finot (2001, 15) básicamente planteaba devolver al libre mercado la función primordial de asignar recursos y reducir el Estado para asegurar la estabilidad económica. Así mismo, Sonia Fleury (2000, 6) sostiene que las reformas de primera generación “en ese momento estuvieron apoyadas en las contribuciones y orientaciones teóricas como la teoría de la selección racional (*rational choice*), la teoría de la agencia principal (*principal agent*) y la corriente del neo institucionalismo”. Esta autora plantea que la reforma del Estado estuvo interpretada desde elementos como la gobernabilidad, enfatizando las reformas institucionales que fortalecieran la democracia y el mercado.

Como producto del fracaso de este primer período de reformas, surgen en la década de los noventa las denominadas reformas de “segunda generación”. Assies (2003, 5) plantea que estas reformas se presentan años

después como reflexivas, en el sentido de considerar que “las políticas de reforma del Estado ya no pueden concebirse como meras respuestas a los problemas de legitimidad y de la crisis fiscal; implican al mismo tiempo un cuestionamiento más profundo del modelo del Estado-nación acostumbrado”. Estas reformas “están enfocadas a la administración pública, la justicia y el aparato judicial, la legislación laboral, así como a una nueva legislación antimonopolios sobre los mercados de capitales. Además se da una nueva atención a la educación, la salud, el llamado capital humano, incluso al papel de los gobiernos locales en estas áreas” (2003, 4). Según Assies, en este contexto el discurso de la descentralización también cambia de enfoque, el mismo que va desde la transferencia de recursos y funciones hasta la creación de condiciones para el desarrollo local y la creación de instituciones y mecanismos que aseguran la gobernabilidad.

Esta segunda generación de reformas vendría a reeditar asuntos que quedaron pendientes en la primera fase, pues su objetivo actual será el de “afrontar desafíos mucho más arduos: ‘fortalecer’ lo que queda e incorporar nuevas funciones que procuren restablecer los equilibrios políticos y sociales perdidos, más allá de mantener los macroeconómicos ya logrados” (Oszlak 1999, 12).

Para el ecuatoriano René Larenas (2010, 6), un libro básico para la orientación de las reformas de segunda generación fue el de Osborne y Gaebler (2002) *Reinvención del Gobierno*, que busca una mayor efectividad de la acción pública o estatal. Dice Larenas que “la imagen central en la segunda generación de reformas es la de ‘Estado facilitador’” o, en los términos de Osborne y Gaebler, de ‘Estado catalizador’, es decir el Estado se convierte en un movilizador de los demás actores, asumiendo que las acciones de todos fortalecen los resultados que busca una política pública (Larenas 2010 citando a Osborne y Gaebler 2002).

El paradigma teórico que influye a este período es el “democratizante” que propugna “la transformación de la gestión pública a partir de la necesidad de democratizar el propio Estado y adecuar la función gerencial a una realidad cada vez más compleja y cambiante” (Fleury 2000,13).

Para Larenas (2010, 6), la descentralización juega un rol fundamental en este período de reformas puesto que se propone profundizar los “procesos de

descentralización ya iniciados, apoyando el fortalecimiento de las instancias de gestión subnacionales y agencias ejecutoras. Ello puede requerir, entre otras cosas, acciones de capacitación, introducción de tecnologías de gestión o promoción de proyectos productivos en el nivel regional y municipal”.

Por otro lado, varios autores proponen pensar en los cambios generados dentro de esta perspectiva democratizante, desde la necesidad de democratizar el Estado, considerando que este paradigma trata de crear círculos virtuosos basados en otra concepción de gobernabilidad y gobernanza. Además plantea modelos de descentralización y participación ciudadana que se plasman en presupuestos participativos, mecanismos de consulta o de deliberación con la sociedad, asambleas populares, políticas con planificaciones estratégicas y participativas. En estas prácticas, visibles en las experiencias de varios países de América Latina, el ámbito local o subnacional se presenta como privilegiado.

Según Larenas, se podría hablar actualmente de una tercera generación de reformas, “que busca no solo un Estado eficiente sino una reforma del poder, a través de su concentración por parte del Estado”; esta tercera generación es conocida por algunos autores como el “retorno del Estado”. Este autor identifica algunos elementos de esta tercera generación:

El reposicionamiento de la planificación estatal, el Estado como regulador [rector] de las políticas y del mercado, el Estado como inversor, generador de mercados, el Estado como garante de derechos para toda la población, lo que implica retomar campos de actuación que se tenían en el modelo de Estado de Bienestar, y aun ampliarlos [dependiendo del catálogo de derechos que se reconozca] (Larenas 2010, 1).

Aunque suene paradójico, la necesidad de retorno del Estado fue planteada por el propio Banco Mundial, pues, como lo vimos anteriormente, en las décadas de los ochenta y noventa el Consenso de Washington sugirió todo lo contrario. Es así que Ludolfo Paramio (2008, 4) expone que el punto inicial del retorno del Estado en América Latina sería el informe “El Estado en un mundo en transformación” emitido por el Banco Mundial en 1997, documento que coincide con el comienzo de la crisis asiática y que “revela-

ría no solo la vulnerabilidad del nuevo modelo económico latinoamericano, sino sobre todo la inseguridad que creaba a los ciudadanos esa vulnerabilidad en condiciones de retirada del Estado”. Añade este autor que a pesar de que el contenido de este informe aún tenía ideas neoliberales propias de la época, planteaba al mismo tiempo la necesidad de que los gobiernos concibieran la idea de aumentar las capacidades del Estado para hacer frente a tareas que estuvieran más allá de sus recursos económicos, humanos o técnicos. Se reconocía no solo que el desarrollo de los países no limitaba la presencia del Estado en la economía por considerarla ineficaz, sino también que el Estado debía cumplir tareas propias de su naturaleza para el buen funcionamiento de la sociedad y de los mercados.

Esta idea es reforzada en un estudio sobre políticas públicas elaborado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO (2012), denominado *(Des)encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina*, donde se sostiene que a partir del año 2000 surge en esta región una tercera generación de reformas económicas y sociales, influenciadas por el llamado Consenso de Beijing o por el pos-neoliberalismo, a las que se ha denominado “reformas heterodoxas”. Autores como Jeff Dayton-Johnson *et al* (2011) coinciden con este criterio:

América Latina ha sido objeto de una tercera ola de reformas del Estado, influenciada por el llamado Consenso de Beijing. Esta “revolución silenciosa”, como lo ha denominado Eduardo Lora (2007), es caracterizada por el surgimiento de lo que Cornejo Ramírez (2005) denomina una nueva forma de hacer política. El papel del Estado se ha redefinido, en busca no solo de generar y proporcionar eficientes servicios a sus ciudadanos, sino también para equilibrar los intereses sociales. El Consenso de Beijing se ha convertido en un enfoque alternativo para el desarrollo económico de las naciones en desarrollo, el uso de la economía y el gobierno para mejorar la sociedad (Ramo, 2004), por lo tanto, los estados latinoamericanos ahora tratan de lograr la modernización productiva para mejorar la competitividad internacional y la inclusión social para abordar el problema de la concentración del ingreso (Kirby, 2009). Para lograr estos objetivos económicos y sociales, los nuevos líderes deben comprometerse con el pragmatismo económico y deben reconocer que las políticas son altamente

dependientes del contexto (Santiso y Husman, 2006). Este cambio representa un giro, en palabras de Hirschman, de la política económica de lo posible. (Dayton-Johnson *et al* 2011, 11)¹.

Según el estudio de CLACSO (2012), la nueva generación de reformas nace de una triple matriz que la caracteriza y la condiciona, la misma que consiste en: multiplicación de alternativas de políticas sociales de segunda generación; profundización de los cuestionamientos globales a las políticas económicas impulsadas en el Consenso de Washington; y creciente presencia en el escenario de la representación política de gobiernos de matriz de izquierda. Asimismo, expone que “el centro de estas nuevas políticas está en consolidar la competitividad internacional, pero también en disminuir la concentración del ingreso; las políticas gubernamentales contienen un enfoque marcado por un ‘pragmatismo económico’, muy diferenciado de la ortodoxia que encontraba su soporte en el funcionamiento desatado de las fuerzas del mercado” (2012, 13).

Por otro lado, diferentes trabajos académicos muestran a la gobernanza como parte del paradigma teórico de esta tercera ola de reformas, conocido también como el nuevo gerencialismo o *New Public Management* (NPM). Vale aclarar que, si bien los fundamentos de esta doctrina poseen una conexión con planteamientos neoliberales, la presente investigación se centra en el manejo de la administración pública como parte de la reforma estatal y no puramente en la política económica.

En este sentido, Willem Assies (2003, 7) considera que la perspectiva de la Nueva Gestión Pública se orienta a un nuevo modelo de la administración pública, que propone lo que este autor llama una “revolución silenciosa” que reemplaza el modelo burocrático jerárquico y centralizado descrito por Max Weber.

Para Sonia Fleury (2000, 11) el enfoque del NPM debate la transición desde un paradigma burocrático de la administración pública hacia un nuevo paradigma gerencial “que considere las transformaciones en el medio e incorpore instrumentos gerenciales probados con éxito en el mercado”. El *New Public Management* asume implícitamente que el sector pú-

¹ Traducción propia, del texto en inglés.

blico y el sector privado son similares en esencia y responden a los mismos incentivos y procesos. Contribuyendo con lo anotado citaremos a Isabel María García (2007, 44) para quien el NPM propone “la introducción de mejoras en la gestión, mediante la desregulación, descentralización, y la introducción de competencias y transparencia en la rendición de cuentas”.

Egon Montecinos considera que el NPM mira a la descentralización “como un desafío para la nueva administración pública, la cual ahora se plantea ser más eficiente, de calidad y estratégica” (Osborne y Gaebler 1994 en Montecinos 2005), a la vez que define a la descentralización como un instrumento para la liberación de potencia gerencial en las administraciones públicas de los países ya sean desarrollados o en vías de desarrollo, cuyo resultado principal es ampliar las libertades de los diferentes niveles territoriales para la gestión de sus servicios, lo que al mismo tiempo permitiría aumentar su eficiencia con los conceptos de orientación hacia el cliente, eficiencia y efectos sociales (Montecinos 2005, 7).

Para Enrique Cabrero (2005) el NPM es un conjunto de diversas perspectivas disciplinarias, herramientas de acción, métodos de análisis, así como de ideas en torno a lo público y a las estrategias de cambio gubernamental. Este enfoque se enmarca en una perspectiva neoestructuralista donde la descentralización aparece como una forma de fortalecimiento del Estado. Este proceso va desde el nivel central hasta el nivel local, con una visión estratégica a fin de garantizar la equidad territorial y las políticas sectoriales. Por ello la descentralización se convierte en una herramienta básica de desconcentración del Estado central y una forma de integrar a los gobiernos locales en el proceso de desarrollo.

La planificación es otro un instrumento básico en este enfoque que involucra no solo a los actores estatales sino también a los sociales. Para Ismael Blanco estas prácticas de planificación participativa local se ubican en un nuevo paradigma de regulación del conflicto social, caracterizado por dos elementos: “a) la participación de actores diversos en el marco de redes más o menos estables y más o menos formalizadas de interacción, intercambio y conflicto; y b) la proximidad como espacio desde el cual desarrollar nuevas políticas adaptadas a la diversidad y nuevos estilos de gobierno basados en la gestión de redes participativas” (Blanco y Gomà 2003, 6).

Esta teoría permite de alguna manera un fuerte involucramiento de la sociedad civil, despertando el interés de participar ya sea en el control del cumplimiento de planes y proyectos, la planificación para el desarrollo, el manejo de los recursos y al mismo tiempo en evaluar la gestión de las autoridades, abriendo la posibilidad de que la administración pública sea más efectiva. Para aclarar de mejor manera este tema, véase a continuación un cuadro resumen sobre las generaciones de reformas, contextos y enfoques (cuadro 1).

Cuadro 1. Visiones sobre la reforma del Estado y la descentralización

Generación	Primera	Segunda	Tercera
Década	De los años 70 a los 80	De los años 90	Año 2000 hasta la actualidad
Contexto	Crisis de legitimidad del modelo intervencionista; dictaduras militares en Latinoamérica; máximo centralismo	Fracaso de las políticas de primera generación. Propone un cuestionamiento más profundo del modelo del Estado-nación	Inicios de la crisis asiática. Consenso de Beijing
Enfoque	Neoliberal, fuertemente influenciado por el Consenso de Washington	Democrático, post Consenso de Washington	Nueva Gestión Pública (<i>New Public Management</i>)
Reforma del Estado	Pautas del Consenso de Washington: reducir el rol estatal, privatizar los servicios públicos; eliminar los subsidios	Las reformas se enfocan en la administración pública, la justicia y el aparato judicial, la legislación laboral, una nueva legislación antimonopolios, énfasis en temas de salud y educación	El Estado como: regulador de las políticas y del mercado, inversor, generador de mercados, el Estado como garante de derechos, planificación estatal
Descentralización	De corte neoliberal y constituye la parte central de un proyecto de capitalismo de libre mercado, debilitando al Estado en su rol tradicional como asegurador de los principios de garantía social	Va desde la transferencia de recursos y funciones hasta la creación de condiciones para participación ciudadana, desarrollo local y la creación de instituciones, mecanismos que aseguran la gobernabilidad	La descentralización cobra un sentido gerencial para aumentar la eficiencia estatal donde los ciudadanos se transforman en clientes

Elaboración propia.

Sobre el papel del Estado cabe decir que ha sido muy debatido en estos períodos y corrientes de reformas y, por ende, es el eje central de la discusión. De esta manera, el propósito de este capítulo es interpretar el Estado desde la perspectiva weberiana de dominación burocrática, respecto a lo cual Larenas explica que en la primera y segunda generación de reformas la burocracia es vista como un impedimento a la gestión eficiente. Pero además se la identifica como un actor con mucho poder para impulsar o coartar el proceso de reformas. En contraste, la tercera generación de reformas considera como aliado central a la burocracia, “en tanto busca recuperar el espacio del Estado, pero especialmente se asume que la organización administrativa del Estado es un mecanismo adecuado para garantizar el acceso a derechos y bienes públicos por parte de los ciudadanos” (Larenas 2010, 3).

En contraposición a este criterio, Assies considera que el Estado burocrático, en su modelo ideal weberiano, ha sido tradicionalmente percibido en América Latina como débil y con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Según este autor, el “tipo ideal” descrito por Max Weber nunca se realizó en los países latinoamericanos debido a sus condiciones, pues según Assies existe una brecha enorme entre las reglas y estructuras formales y el comportamiento real de la burocracia. “Se observa más bien un burocratismo donde la burocracia es una mera fachada para una organización patrimonial con comportamientos informales que fomentan el clientelismo, el patronazgo y la ineficiencia” (2003, 8).

Papel de la descentralización en la reforma del Estado

Como se ha visto a breves rasgos, la descentralización cobra importancia y se vuelve un instrumento fundamental en la reforma del Estado. A la vez su debate teórico es bastante amplio ya que se trata de un proceso de transformación territorial, social y política, cuyo objeto principal es el de traspasar funciones y competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales. En las siguientes páginas se desarrollará, primero, una

aproximación conceptual a la descentralización, fundamentada en autores como Boisier (1989 en Finot 1999, 2), Rondinelli (1989) y Haldenwang (1990), y posteriormente se abordará la relación entre reforma del Estado y descentralización, es decir se demostrará que la reforma del Estado, al ser un elemento global, define el tipo de descentralización que se institucionaliza.

Para Sergio Boisier “la descentralización es un concepto tanto teleológico como instrumental. Es fin y medio simultáneamente y ello ha contribuido a un cierto nivel de confusión conceptual en el debate descentralizador” (Boisier 1990, 3). Explica, además, que “hay descentralización en los casos de traspaso de poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propios”. Reconoce tres formas de descentralización:

Funcional: o “reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a un solo sector de actividad”. Territorial: o “traspaso de poder decisorio a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituida por un territorio o localidad”. Política: “cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales” (Boisier 1989, en Finot 1999, 2).

Por otro lado, para Rondinelli (1989) la descentralización es “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales”. Distingue cuatro formas de descentralización:

La desconcentración: que corresponde a “la redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central”; la delegación: que es la “transferencia de poder de decisión y administración”; la devolución: que es la “transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales”; y la privatización: que consiste en “dejar la provisión de bienes y servicios enteramente a la competencia económica” (Rondinelli 1989, en Finot 2001, 34).

Para Christian von Haldenwang la descentralización se basa en “la transferencia de competencias”. Este autor realiza una tipología de descentralización apoyado en lo planteado por Rondinelli, pudiendo ser: política, administrativa o económica. “La ‘devolución’ sería un caso de descentralización política; la ‘desconcentración’ y la ‘delegación’ serían situaciones de descentralización administrativa, y la ‘privatización’ sería un caso de descentralización económica” (Haldenwang 1990 en Finot 2001, 37). Existen otros tipos de descentralización que están contenidos en los anteriores, así: la descentralización política podría ser ‘representativa’, “cuando se hace a organizaciones controladas por partidos y a organizaciones locales” la descentralización administrativa podría ser además ‘general (territorial), funcional o burocrática (a agencias semiestatales)’; y por último, dentro del concepto de “privatización” se incluye a “la descentralización económica o la desregulación” (Haldenwang 1990 en Finot 2001, 38).

Por lo tanto, sabiendo que el Estado es un órgano complejo compuesto de varios niveles gubernamentales, la distribución de competencias y recursos es importante para el reparto de poder político entre los distintos niveles territoriales, de manera que, bajo un criterio propio, se asume en esta investigación el concepto de descentralización como aquella distribución de poder que va desde el nivel central hasta una pluralidad de subniveles o entes descentralizados para que dispongan de autonomía propia en el manejo de competencias, funciones, atribuciones, recursos y responsabilidades conferidos por el propio Estado, distribución que tiene que ser asumida bajo la idea de un proyecto nacional de integración, para evitar caer en la desigualdad e inequidad entre los territorios.

Alex Rosenfeld (1998, 2) plantea una conceptualización sobre la reforma del Estado bajo el marco de la descentralización e identifica algunos aspectos que involucran a los distintos niveles de la estructura del Estado, pudiendo ser:

1. La reforma política, que ha consistido, por una parte, en nuevos gobiernos y autoridades regionales o comunales, y por otra, en nuevos sistemas de representación política y de participación de la sociedad civil.

2. Reformas en la esfera político-administrativa, que han consistido en dotar a los Municipios, y en algunos países a las Regiones, de mayores atribuciones, funciones y competencias, especialmente en lo que se refiere a la planificación de la inversión pública y el desarrollo social, así como a la provisión y administración de servicios.
3. Una reforma presupuestaria, que a través del incremento de recursos propios o de nuevas transferencias desde el Gobierno central, ha estructurado un nuevo esquema de financiamiento para las regiones y municipios, que significa un sustancial aumento de recursos para desempeñar sus funciones.

Es de esta manera que la descentralización se vuelve la herramienta fundamental para consolidar una reforma del Estado *in integrum* –tomando las palabras de Dromi–, ya que puede ser aplicada desde diferentes campos, como el administrativo, político o económico, de los que se deriva una clasificación propia de la descentralización de la siguiente manera:

La *descentralización administrativa*, que se relaciona con la organización administrativa del Estado, que da personería jurídica a los entes propios de la administración pública, un tema que será ampliado con base en el estudio de Von Haldenwang, quien considera a la descentralización administrativa como aquella que “apunta al aumento de la eficiencia en la asignación y apropiación de recursos por parte de las administraciones nacionales”. Esta descentralización puede asumir las siguientes formas: a) “El traslado de competencias hacia niveles inferiores y horizontalmente integrados”, que pueden ser gobiernos locales. b) “La transferencia de funciones específicas a instituciones locales del aparato ministerial”, o desconcentración funcional. Y c) La transferencia a “Agencias semiestatales fuera de la burocracia tradicional”, o delegación burocrática (Von Haldenwang 1990, 62).

Por otro lado se tiene la *descentralización política*, que implica una distribución del poder político entre el nivel central y la pluralidad de subniveles con atribuciones de gobierno o legislativas, forma que va de la mano con la descentralización administrativa pues esta última sería su *modus operandi*, es decir que hace posible la acción del gobierno. Algunos autores, como Cardona Recinos, la han considerado como “un proceso complejo y multifac-

torial, que profundiza la democracia y hace más racional, simple y efectiva la gestión pública del territorio, por ser un proceso político y no meramente técnico” (Calderón 2010, 10, citando a Cardona Recinos 1998).

Para Haldenwang (1990, 62) la descentralización política ofrece nuevas posibilidades de participación política y puede darse en los siguientes casos: a) “Se trasladan funciones específicas a instituciones semiestatales”, o delegación política; b) “Se transfieren competencias a entidades territoriales dotadas con cierta autonomía frente al gobierno central”; y c) “En algunos campos específicos, instituciones locales especializadas y representativas pueden recibir poderes decisorios”.

Por último, la *descentralización económica* se define como el traspaso de recursos a los niveles locales para la producción y prestación de bienes públicos. Nuevamente citando a Haldenwang (1990, 63): “se quiere limitar las funciones estatales de regulación económica y de distribución social, aliviando de esta manera el presupuesto del Estado y liberando las fuerzas del mercado”; según este autor, esto se puede dar en los siguientes casos: a) “Se privatizan funciones públicas, competencias administrativas o medios de producción”, o conocida como privatización; b) “Se desregula legal o políticamente a mercados anteriormente controlados por el Estado, trasladando competencias decisorias al mercado”, o conocida como desregulación.

Esta clasificación de la descentralización ha estado presente en las diferentes generaciones de reformas del Estado, las mismas que marcaron sus características de acuerdo al contexto en el que se han visto inmersas.

Relación teórica entre reforma del Estado y descentralización

En términos generales se pueden observar tres grandes corrientes teóricas interpretativas respecto a la relación entre reforma del Estado y descentralización, que se desprenden de las olas reformatorias del Estado en América Latina detalladas anteriormente. Por un lado está el enfoque neoliberal, que relaciona la descentralización con la modernización del Estado y la privatización de los servicios públicos buscando su optimización; de otro lado está el enfoque democratizante, que toma elementos políticos que de-

mocratizan el poder estatal y, a diferencia del primero, la descentralización es vista como un instrumento para fortalecer al Estado; por último se tiene un enfoque que se desprende del retorno del Estado, que combina elementos de la primera y segunda corriente, donde la descentralización trata de volver al Estado más fuerte y a la vez más eficiente.

Christian von Haldenwang realiza un estudio politológico de estos enfoques de la descentralización desde diferentes perspectivas: como neoliberal, neoestructuralista, neomarxista. Los enfoques neoliberales conciben a la descentralización como un programa de modernización administrativa, despolitización económica y desmantelamiento del Estado ineficiente, por lo cual el “éxito de esta descentralización depende en buena medida de la voluntad de las élites políticas y burocráticas” (1990, 64). Según este autor, para los neoliberales una descentralización exitosa resulta cuando se da una negociación entre élites interesadas en el proceso, dentro de instituciones adecuadas que permitan dicho proceso.

A su vez, los enfoques estructuralistas, especialmente aquellos que provienen de la CEPAL, conciben la descentralización como “un instrumento para aumentar la efectividad mediante la racionalización de la regulación estatal” (Haldenwang 1990, 65). Los estructuralistas distinguen dos formas de descentralización: una administrativa, deficiente, autoritaria, desinformada, y otra política, participativa. Para ellos, la modernización del Estado tiene que partir de un nuevo contrato social, a fin de crear nuevos mecanismos de legitimación. Es pertinente mencionar aquí que los estructuralistas parten de un modelo de lo local.

Finalmente, Haldenwang (1990, 68) menciona el enfoque neo marxista, al que lo ha denominado también como de ajuste económico en el que la dominación política se reproduce por medio de la privatización, la modernización y la fragmentación de la propia práctica política; por tanto, se presentan bajo este enfoque diversos proyectos de reforma del Estado, en los que la descentralización podría ser entendida como “un proceso de reestructuración que tiene una necesidad histórica en una situación de crisis y dependencia. Su forma concreta es el resultado de los conflictos entre las diferentes fracciones del capital y del desarrollo general de las fuerzas productivas”.

A manera de resumen y para concluir este capítulo, puede decirse que la reforma del Estado es un proceso político, económico, social e incluso cultural que ha permitido adecuar las instituciones públicas a las nuevas realidades de los Estados, y que, por ende, está fundamentada en criterios de carácter económico, administrativo y jurídico. Igualmente, la reforma del Estado ha sido lograda en diferentes momentos por los gobiernos latinoamericanos con particularidades propias en cada uno de los países, a la vez que ha tenido su correlato en el tipo de diseño institucional de la descentralización.

Capítulo II

Contexto histórico de las asambleas constituyentes (1998 y 2008), reformas político-jurídicas, alcances y limitaciones

Se podría decir que el Ecuador muestra históricamente una marcada tradición de Estado centralista y que esta ha sido también una particularidad en algunos países latinoamericanos. En este sentido, sin duda, el “centralismo” es una institución que representa la herencia palpable de la dominación de una pequeña élite aristocrática que centralizó el poder para satisfacer las demandas de un colonialismo europeo y posteriormente del mercado internacional norteamericano. Esta idea de un Estado centralista motivó un mayor debate en América Latina sobre la reforma estatal y se inició, por así decirlo, con la defensa y construcción de un discurso liberal de un Estado-nación frente a la propuesta de un Estado Plurinacional, factores que contribuyeron de manera significativa a la implementación de cambios o transformaciones institucionales, como es el caso de la descentralización, que implican mudanzas administrativas, políticas y fiscales del Estado.

Estos cambios, relacionados a los procesos de reforma de cada época o contexto histórico, están inmersos en una pugna entre el enfoque respecto al papel de la reforma estatal que plantea reducir las atribuciones del Estado y extender las relaciones de mercado, conocido como enfoque neoliberal, por un lado, y por otro aquel que propende a la necesidad de extender los espacios democráticos, o enfoque democrático, junto a aquella postura reciente de recuperar el papel del Estado, fortaleciendo varios de sus espacios. Estos dos paradigmas se evidenciaron en las Asambleas Constituyentes de los años 1997 y 2008, cuyos antecedentes serán expuestos en el presente capítulo.

El enfoque neoliberal: las reformas de los años noventa en el Ecuador

En la década de los noventa el escenario político, social y económico del Ecuador se enmarcó en el paradigma neoliberal, cuya característica principal se representaba en la modernización del Estado. Un ejemplo de la influencia neoliberal fue la promulgación de la Ley de Modernización en 1993 como columna vertebral de esta reforma, a lo que se suma el apareamiento, años después, de las leyes “Trole I” y “Trole II”, denominadas así por los medios de comunicación ya que constituyeron un conjunto de reformas a varios cuerpos legales y cuyo objetivo inicial sería apoyar el proceso de crecimiento y la estabilidad económica, a costa de la disminución del papel del sistema político y democrático del país. Esta situación se desarrolló en una difícil coyuntura latinoamericana, como lo señala Willem Assies (2003), puesto que desde la década de los ochenta inicia una etapa de doble transición que, por un lado, obedecía a las reformas neoliberales en el campo económico, y por otro planteaba el retorno a la democracia de los gobiernos dictatoriales. Por ello se inician cambios notorios a nivel de prácticas de gobierno, concretados especialmente en los planes de desarrollo y modernización, mediante lo que se llamó primera generación de reformas neoliberales.

En Latinoamérica, el contexto de esta primera generación de reformas estuvo caracterizado por un denominado ajuste caótico Cavarozzi (1991, 94), resultado de las secuelas económicas y sociales que dejó la crisis latinoamericana de mediados de los años ochenta, más aquellos procesos de deterioro de las políticas públicas, producto de la agudización del agotamiento del sistema, basado en lo que Cavarozzi denominó “matriz Estado-céntrica”, basada en nociones de economía política, que generó una serie de reformas de carácter político, que tenían como fin la modernización económica y política de los Estados latinoamericanos. De lo que se trataba era de enfrentar la crisis, originada en la ingobernabilidad política, la falta de representatividad de los partidos políticos y el déficit fiscal del Estado, con reformas económicas, políticas, administrativas y sociales. Estas reformas del Estado fueron los elementos primordiales para la modernización,

según lo exigía la democracia moderna, que en última instancia significó el enraizamiento de esas políticas neoliberales que respondían a la necesidad de los grandes capitales dejando a un lado los temas sociales.

En este contexto, el Fondo Monetario Internacional, FMI, fue quien principalmente implementaría esta serie de medidas macroeconómicas que propendían a estabilizar la economía, bajo intereses propios. En consecuencia, el caso ecuatoriano no sería la excepción y las reformas neoliberales que habían quedado pendientes en las llamadas cartas de intención y en la agenda de liberalización y desregulación de los ochenta se empiezan a implementar de forma visible y palpable desde el gobierno de Sixto Durán Ballén, en el período comprendido entre 1992 y 1996. Las políticas implementadas fueron la apertura comercial, la disminución del tamaño del Estado, los intentos de privatización, la desregulación y la flexibilización financiera, y la Ley de Modernización del Estado sería la herramienta principal para llevar a cabo este proceso.

Para Santiago Ortiz, el contexto de la modernización del Estado orientó la reforma neoliberal del Ecuador, cuyo objeto fue “reducir al Estado para ganar en gobernabilidad, generando instancias autónomas de decisión, con participación de las élites vinculadas directamente con los organismos multilaterales y por fuera del control democrático de la población” (Ortiz 2008a, 2). Así mismo, esto generó una crisis del régimen político, producida desde 1995, provocada por la inestabilidad y la falta de representatividad de los partidos políticos, situación que trajo al escenario político a los actores del movimiento indígena.

Por consiguiente, este contexto histórico abre un debate que Edison Hurtado (2008) describe como un momento estatal clave, que consolida hechos históricos como la Asamblea Nacional Constituyente de 1997, acompañada de la crisis bancaria de 1999 y la dolarización del año 2000 con el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad, que dio el contexto para la deliberación pública sobre la descentralización que se extendió hasta la Constitución de 2008 y las actuales leyes al respecto (Hurtado 2008 en Larenas 2010).

Hay que tomar en cuenta a los actores involucrados en la definición de la política descentralizadora, que básicamente se centró en los municipios, entre los que tuvieron importante influencia los gobiernos municipales de

Quito, Guayaquil y Cotacachi, que expresaron los debates de autonomía municipal y adquirieron dos formas, “una desde las regiones pobres y la otra desde las ricas. Mientras que las regiones pobres demandan la presencia de más Estado, las ricas, al contrario, reivindican la ausencia del Estado vía privatización y que los recursos que producen en la región queden en ella” (Carrión 2007b). Por lo tanto, puede inferirse que las “propuestas descentralizadoras han provenido principalmente del mundo municipal, lo que ha incidido además en la polarización entre lo local y lo nacional” (Larenas 2010). En consecuencia, los actores sociales en el Ecuador han estado igualmente influenciados por los enfoques existentes sobre descentralización. Por eso, autores como Lautaro Ojeda (2000b) ven que el proceso de descentralización no ha propuesto cambios en la estructura misma del Estado o su rediseño, sino que se ha limitado a proponer modificaciones parciales, sin que importen las posibles distorsiones y polarización que podría producir este tipo de propuestas entre lo local y lo nacional. Por ello uno de los objetivos de este trabajo es analizar los contenidos de las actuales reformas estatales.

En resumen, tomando las palabras de Santiago Ortiz (2008a), en dicha época se implementó gracias al neoliberalismo una modernización y privatización parcial que no tuvo mayores aciertos, pues ni se descentralizó ni se redujo el Estado, más bien el resultado sería el debilitamiento del gobierno central por lo que se realizaron reformas favorables a este modelo dejando a un lado la equidad y el desarrollo; es así que este autor denominó a este proceso como un “Frankenstein criollo”, que lo resume en siete características que es pertinente citar y analizar:

Primera, la “debilidad de la rectoría estatal: el Estado es heredero de la estructura centralista del período desarrollista, que fue debilitado durante el período neoliberal” (Ortiz 2008a, 217). Se evidencia esta característica en los problemas de pobreza y exclusión presentados en la época, donde se constata la incoherencia y la debilidad del Estado central en la coordinación de sus intervenciones en políticas públicas, así como la incapacidad estatal de planificación, provocando la fragmentación y la segmentación de la agenda pública.

Segunda, la “descentralización frustrada: pese a los cambios legales, el Estado no ha sido capaz de descentralizarse [...]. Apenas el 5% de las com-

petencias han sido transferidas. La participación fiscal de todos los organismos seccionales no pasa del 25% del presupuesto” (Ortiz 2008a, 217). Para complementar lo anotado cabe citar a Alejandro Moreano (1998, 137), quien explica que si bien es cierto existieron aportes en la legislación de los noventa sobre la descentralización, ese marco jurídico se vio influenciado por “una visión liberal avanzada propia del espíritu norteamericano y que ha impregnado las nuevas cartas constitucionales de los países latinoamericanos en la era neoliberal”.

Tercera, existió una “fragmentación institucional y superposición: el debilitamiento estatal ha llevado a un proceso de fragmentación y deterioro institucional, con gobiernos locales que buscan convertirse en eslabón de una amplia red clientelar” (Ortiz 2008a, 217). En ese sentido, lo que caracterizó este período no fue una idea de descentralización predominante como tal, sino más bien de desconcentración, pues sistemáticamente se trataba de eliminar la burocracia concentrada en el gobierno central y no necesariamente captar las atribuciones del mismo, es decir, la visión de descentralización se enmarcaba en el tema propio de la administración pública y no en la reorganización del Estado, por lo que se derivaron problemas dentro de los gobiernos locales como el clientelismo político.

Cuarta, “vacío del gobierno intermedio: existe un vacío en el espacio intermedio, donde se evidencia la ausencia de un gobierno que mire las potencialidades del territorio” (Ortiz 2008a, 217). El proceso de descentralización en el Ecuador en la primera generación de reformas tiene un gran ausente que es contar con una planificación a nivel central que articule la planificación del territorio y genere un sentido de orden a la descentralización administrativa y la desconcentración.

Quinta, “un sistema clientelar y fragmentado de representación política que limita la posibilidad de participación ciudadana y actoría social, y consolida un modelo de gestión basado en los arreglos y lealtades personalistas y poco transparentes. No reconocimiento de la participación ciudadana. De la mano de lo anterior, en la mayoría de organismos seccionales se mantiene un sistema jerárquico impermeable a la participación de la sociedad civil” (Ortiz 2008a, 218). Pese a la crisis política que resalta el autor, se puede rescatar en este período la aceptación de la propuesta del movimien-

to indígena, cuya bandera fue el tema de las Circunscripciones Territoriales Indígenas, que en realidad constituyeron la propuesta más radical referente a la descentralización, con una connotación más democratizadora.

Sexta, “inexistencia de un sistema de competencias que defina las reglas de juego y el papel de cada entidad territorial” (Ortiz 2008a, 218). En este período se mantuvo la división político-administrativa con pocas atribuciones a los entes seccionales; la dinámica en este período más bien planteaba que la descentralización fuera exigida desde los propios entes seccionales, con un mecanismo “optativo para los gobiernos seccionales autónomos y obligatorio para el gobierno central en el traspaso de responsabilidades y recursos” (Falconí y Muñoz 2007, 3).

Por último y como séptima característica, un “sistema fiscal obsoleto e inequitativo. Los recursos se orientan a las ciudades y regiones que tienen poder económico, acentuando la inequidad territorial y fiscal” (Ortiz 2008a, 218), en este sentido la desigualdad territorial hace que el concepto de pobreza en el Ecuador supere límites económicos y se evidencie en la falta de acceso y la calidad de servicios públicos y de infraestructura básica.

La reforma jurídica del Ecuador como herramienta del neoliberalismo

En la década de los noventa el tema jurídico estaba caracterizado en el Ecuador no solo por la reforma realizada a la Constitución Política del Estado, sino también por la expedición de otros cuerpos legales previos a la reforma constitucional, como la mencionada Ley de Modernización, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, de 1993; la Ley de Descentralización y Participación Social; la Ley Especial de distribución del 15% del gobierno central para los gobiernos seccionales y su Reglamento, expedidos en 1997.

Las reformas legales que se llevaron a cabo en la década de los noventa giraban bajo el cuestionamiento del denominado centralismo del Estado ecuatoriano, por lo que la solución sería poner en práctica la modernización, utilizando como instrumento principal a la privatización de los servicios públicos. Con esta finalidad se promulga la Ley de Modernización del

Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada, ley que propendía a un objetivo claro: afianzar el sistema neoliberal en el Ecuador, mediante mecanismos como la privatización de empresas públicas y el debilitamiento de la capacidad de regulación del Estado por medio de la desconcentración.

Es así que en los primeros años de la década de los noventa la descentralización se relaciona directamente con la Ley de Modernización. El objeto de la descentralización en este cuerpo normativo consistía en la “delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales” (Art. 34 Ley de Modernización), en coordinación con la AME y el CONCOPE en lo que fuera pertinente; esta ley no establecía procesos claros ni plazos para cumplir su finalidad, y señalaba como responsable directo para poner en práctica el contenido de ella al ya desaparecido Consejo Nacional de Modernización, CONAM.

En este contexto y un año antes de aprobar la Constitución de 1998 se crea la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, cuerpo normativo que enumera competencias específicas para el gobierno nacional dejando el resto de tareas a los municipios y consejos provinciales, quienes, dependiendo de sus intereses y posibilidades, podían solicitar las competencias a la administración central; es decir que el gobierno central le daba a la descentralización un carácter voluntario, facultativo y no obligatorio.

La tendencia de la reforma jurídica en los noventa más bien era la de avanzar hacia una descentralización política, lo que requirió una reforma constitucional que permitiera a las provincias o regiones legislar sobre sectores asignados en la Constitución; por supuesto que un esquema de esta naturaleza requería una reasignación y fortalecimiento de competencias de órganos reguladores de ámbito nacional. Uno de los temas más debatidos en esta ley fue la mayor transferencia de recursos:

La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero de que son

titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos, a efectos de distribuir los recursos y los servicios, de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales [...] (Art. 3, Ley Especial de Descentralización del Estado).

Por las características de la Ley de Descentralización de esta época, como lo dice León Trujillo (1998, 179), “no fue considerada ni radical ni coherente, empero presentó diversas normas generales de descentralización y desconcentración junto con instrumentos concretos para volver efectivos aspectos de descentralización, empezando por la mayor transferencia de recursos que fue el aspecto que más atención suscitó”. En resumen, este modelo de descentralización se basó en la facultad de los gobiernos seccionales autónomos de solicitar voluntariamente la transferencia de competencias y recursos al gobierno central, razón por la cual la descentralización era vista por actores sociales, medios de comunicación y personajes políticos como elaborada “a la carta”. Es necesario mencionar que las leyes más importantes relacionadas con la descentralización en este período, aparte de las ya citadas, fueron: el Reglamento de aplicación de la Ley de Descentralización y Participación Social, el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, el Decreto Ejecutivo de Desconcentración, el Reglamento General a la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales, todos expedidos en 2001. Como complemento a estas leyes pueden agregarse la Ley de Régimen Municipal y la Ley de Régimen Provincial y sus modificaciones, publicadas con antelación a este período y que años después se convertirían en la razón de ser del Código Orgánico de Organización Territorial, Administración y Descentralización, COOTAD.

Contexto político previo a la Asamblea Nacional Constituyente de 1997-1998

Según se ha señalado, el contexto que marcó la Asamblea Constituyente de 1997 se caracterizaba por una aguda crisis económica, social, política y jurídica, que demandaba una reforma política en el país.

Autores como Falconí y Muñoz (2007, 20) consideran que el debate social y político previo a la Asamblea de 1997 se origina en las demandas de la movilización indígena de 1990, la lectura de gobernabilidad e hiperpresidencialismo de los partidos políticos de centro derecha y, finalmente, en los planes modernizadores y privatizadores del gobierno de Durán Ballén. Según Galo Chiriboga (1998, 34) la reforma constitucional fue motivada por cuatro hechos fundamentales: un evento sociopolítico que provenía del pedido del movimiento indígena desde inicios de la década de los noventa; un hecho político, cuyo factor predominante fue el derrocamiento del presidente Abdalá Bucaram; en tercer lugar, se evidencia un hecho jurídico, referente a la iniciativa de reformar la Constitución ecuatoriana; y, por último, las exigencias del nuevo modelo de desarrollo, que respondían a un sistema liberal, relacionadas a una razón económica. En consecuencia y con estos antecedentes se lleva a cabo la Asamblea Constituyente de 1997.

En esa misma línea, Ortiz (2008a, 14) plantea que este contexto se caracterizó por tres elementos: la reforma neoliberal, la crisis política de la época y el auge de nuevos movimientos indígenas y ciudadanos. Para este autor, la reforma constitucional estaría orientada principalmente por una visión neoliberal cuyo objeto era reducir al Estado para ganar en gobernabilidad. Los temas principales de los debates que se desarrollaron en dicha Asamblea en cuanto al tema de este trabajo versaban alrededor de la reducción del Estado, las privatizaciones, la descentralización y el Estado Plurinacional. Es así que la crisis del régimen político, que se traducía en crisis de representatividad de los partidos políticos de aquella época, se desató en un sinnúmero de protestas que agravaban la situación, en la que empezaron a surgir nuevos actores, como el movimiento indígena, que sumados a los movimientos de la sociedad civil marcaron el contexto de la creación de la Constitución de 1998.

Para Trujillo (1998, 178) el tema de la descentralización misma en la opinión pública y en las preocupaciones de las autoridades locales ha sido secundario en el caso del Ecuador, a diferencia de otros países de la región, y la explicación se debe a que “el Banco Mundial ha vendido más la idea que cualquier entidad nacional. No ha sido una preocupación endógena. La descentralización en Ecuador no ha tenido actores a su favor, es de-

cir, no ha tenido promotores y articuladores sociales, sino ya avanzada la elaboración de una Ley de Descentralización aprobada meses antes de la Asamblea Nacional de 1997”.

Para este mismo autor, el hecho de haber aprobado esta Ley con antelación a la reforma constitucional provocó que el debate de la descentralización adquiriera relevancia pública y rompiera las barreras de oposición que pudieron haberse dado en aquella época, razón por la que al convocarse a la Asamblea Constituyente de 1997 se vuelve a plantear en la mesa de debate la descentralización.

Se vinculó a la descentralización con nuevas demandas como la participación ciudadana canalizada por Pachakutik, la transferencia mayoritaria de los recursos económicos y la desconcentración propuestas por un sector de Guayaquil, y la idea de reforzar lo local que proviene especialmente de los representantes de Pastaza.

Es así que los debates que generaron estos actores en torno al tema evidenciaron la necesidad de introducir a la descentralización como parte de la Constitución de 1998 que aún estaba por crearse.

En este contexto la descentralización fue encaminada hacia la transferencia de competencias en educación y salud, clásica preocupación en la agenda de países como Estados Unidos y organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), respondiendo así a una reforma neoliberal.

Mario Unda (1998, 205) coincide con lo mencionado y plantea que el poco protagonismo del debate de la descentralización en la Asamblea Constituyente de 1997 se debía a que no fue un tema agendado por los actores sociales, ni por los actores políticos e institucionales involucrados, este autor reafirma que la descentralización de aquella época respondía a una reforma política neoliberal; es decir, no figuraba como una demanda propia de la sociedad sino que era parte del paquete de reformas impuesto por el BM y el BID, lo cual se refleja especialmente en el contenido de la ley del 15% y de la propia ley de descentralización, de modo que los actores de la descentralización eran los organismos financieros internacionales ya nombrados y sus intermediarios locales: el Estado y la clase política del *establishment*.

La descentralización y las características de sus períodos en el Ecuador

Queda claro que el proceso de la descentralización en el Ecuador está inmerso en las dos corrientes teóricas ya descritas, que pugnan entre sí: el neoliberalismo o modernización del Estado, y el ímpetu teórico de la “izquierda” y los movimientos sociales por crear un Estado más democrático y paritario, por lo que observamos una permanente identificación de estas dos vertientes teóricas de la descentralización en trabajos como los de Carrión (2007a), Barrera (2007), Hurtado (2008 en Larenas 2010), Larenas (2010). Se tomará como referencia a estos autores, cada uno de ellos con diferentes perspectivas; es así que Fernando Carrión da su apreciación de la descentralización en el Ecuador como un proceso ciudadano, mientras que Augusto Barrera realiza un análisis cronológico al determinar períodos concretos y, por otro lado, Larenas identifica características diferentes más cercanas al proceso actual.

Fernando Carrión (2007a) identifica en este período de descentralización dos formas de autonomía: la primera de carácter funcional, que permitió crear instituciones como el Seguro Social, el Banco Central y la Casa de la Cultura; y otra de carácter territorial, que dotó a los municipios y consejos provinciales de autonomía política, económica y administrativa.

A su vez, Augusto Barrera (2007) considera cinco momentos del proceso descentralizador en el Ecuador: el primero se refiere al impulso del desarrollo regional desde el gobierno central, en el que aparecen propuestas de desarrollo sectorial en las provincias y organismos como PREDESUR, CREA, CRM, URDENOR. Un segundo momento se establece entre los años 1990 a 1995 donde surge la controversial Ley de Modernización, con un enfoque neoliberal y bajo la administración del desaparecido Consejo Nacional de Modernización, CONAM, cuando la descentralización aparece como una herramienta de reforma del Estado, “basado en la desburocratización, desregulación, liberalización del mercado de capitales, privatización de empresas públicas. La descentralización aparece en la Ley de Modernización como delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los go-

biernos seccionales”. Un tercer momento se da entre los años 1996 y 1998, con la crisis generada por la caída del gobierno de Bucaram. En ese período se generan la Ley de Descentralización, la Ley del 15% y la Constitución de 1998. El cuarto se determina a raíz de la crisis económica y política de 1999, cuando se empieza a promover propuestas regionales y a generar una institucionalidad para propiciar la descentralización, por lo que esta crisis genera impactos regionales diferenciados y se presenta el “nuevo modelo de gestión”, generándose más reformas. Un quinto momento se da entre los años 2001-2004 con los gobiernos de Noboa, Gutiérrez y Palacio, cuando se realizan acuerdos de descentralización como en el caso del CONCOPE, que plantea “una propuesta de competencias unificadas en las provincias, que fortalezcan el rol de articulación. Se vuelven a discutir en ese contexto algunas matrices de competencias” (Larenas 2010 citando a Barrera 2007). Sin embargo, la crisis institucional impide que se efectivicen estos procesos.

Para Larenas surge un sexto momento, en el año 2006, cuando se presenta un proyecto de ley de autonomías por parte de los alcaldes de Quito, Guayaquil y Cotacachi, junto con otras autoridades locales, con un esquema que permitiría generar regiones que cuenten con autonomía, a partir de 200.000 habitantes, cada una con un gobierno dirigido por un presidente y una asamblea legislativa.

En su trabajo *Política, descentralización y autonomía en el Ecuador*, Edison Hurtado (2008) identifica tres momentos: “el primero tiene un inicio difuso, pero un cierre claro: la Asamblea de 1998. Un segundo momento, de estallido y posicionamiento público del tema, se activa luego de la crisis bancaria de 1999; y un tercero que se abre en 2000 luego del *shock* provocado por la dolarización y el derrocamiento de Jamil Mahuad, momento que perdura hasta la Constitución del 2008” (Larenas 2010 citando a Hurtado 2008).

En el primer momento se destaca la aprobación de la Ley de Modernización del Estado en el año 1993, en la que se crea el Consejo Nacional de Modernización CONAM, y la Ley de distribución del 15% del presupuesto del gobierno central a los gobiernos seccionales, a finales de los noventa, que vinculaba a la descentralización con el reparto de recursos fiscales. En el segundo momento y por la crisis presente en el país, el debate sobre la descentralización se enmarca en el discurso que ataca al “centralismo”, y

la mayoría de propuestas son en torno a formas de recaudación y reparto de las rentas estatales, y se relacionan con la democracia. La propuesta de descentralización asumida por la Constitución del 98 eliminó el Consejo Nacional de Descentralización (CONADE) que era la instancia de planificación; así también es importante citar la consulta popular sobre autonomías del año 2000, que obtuvo mayor apoyo en las provincias costeñas sobre todo en el Guayas con más del 90% de los votos válidos, pues fueron los sectores de la derecha neoliberal guayaquileña los principales promotores de esta iniciativa.

Finalmente y en contraposición, autores como Lautaro Ojeda (2000b) consideran que la descentralización fracasó en el período de la reforma neoliberal gracias al centralismo, pues no existió una gran demanda de competencias por parte de los gobiernos seccionales, pero tampoco el interés del gobierno central de desprenderse de ellas. La mayoría de las propuestas de descentralización se han limitado a la transferencia de competencias y más concretamente a la transferencia de recursos económicos y no hubo propuestas en cuanto al cambio mismo de la estructura del Estado. Es también notable en este período la ausencia de actores sociales que promuevan la descentralización.

El escenario político previo a la Asamblea Constituyente de Montecristi

Con la primera generación de reformas, la descentralización respondió a la receta neoliberal impuesta por los organismos multilaterales como el BM y el FMI y que se consumó en la Constituyente de 1997, que estableció las reglas de juego de la descentralización, basada en aquellas leyes promulgadas anteriormente a la reforma constitucional. De esto deriva que el concepto de descentralización esté influenciado por el de modernización, que más bien significó la reducción de las funciones del Estado, delegando el gobierno central al ámbito privado la ejecución de obras propias de su naturaleza, reformas con las que, como lo analiza Santiago Ortiz (2008b) “ni siquiera se modernizó el Estado, no se lo des-

centralizó ni se lo redujo, como planteaban las tesis neoliberales en boga. Al contrario, las pugnas entre las élites continuaron y la crisis política se fue agravando”. Esta dinámica propendería a dar un vuelco una década después, al poco tiempo de ser posesionado como presidente Rafael Correa, cuando se convoca a un nuevo referéndum en el año 2007, en el que se decide convocar un año después a una nueva Asamblea Constituyente, en la ciudad de Montecristi.

Con la Constituyente de 2008 se trató de dar respuesta a la crisis del sistema político originada por el fracaso del modelo económico neoliberal y los vacíos producidos por la reforma jurídica de los años noventa, la cual no pudo dar soluciones, de manera que seguían perpetuándose problemas como el descrédito de los partidos políticos, el clientelismo político, la corrupción, el sistema judicial caduco, pocos espacios de participación ciudadana y de control social al Estado, la desigualdad económica de los territorios, etc.

Esta crisis política estuvo caracterizada por un notable fenómeno nacido del descontento popular que fue el derrocamiento de tres presidentes constitucionales: Abdalá Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en 1998 y Lucio Gutiérrez en 2005. Con este último aparece un movimiento coyuntural, “los forajidos”, y surge un nuevo líder, Rafael Correa, con su movimiento Alianza País, quien rechaza todas aquellas políticas neoliberales nacidas en los noventa dentro de un discurso bautizado como “socialismo del siglo XXI”. “En esas condiciones, Alianza País se constituyó en el 2006 como movimiento político cuando todas las demás alternativas –de derecha, centro e izquierda– demostraron ser incapaces de dar una salida a la crisis nacional” (Ortiz 2008b, 2).

Volviendo al tema de la Constituyente de Montecristi, bajo la esperanza de un cambio más democrático mediante una renovada propuesta de reforma del Estado, se logra una década después de 1998 una nueva asamblea constituyente, con una diversidad de actores que enfrentarían nuevamente el reto de defender sus propuestas en la naciente Constitución. El análisis de las pugnas e intereses de estos actores, así como el análisis del articulado de la ley fundamental no serán ampliados en este momento pues son temas que merecen un apartado propio, por lo que serán desarrollados en los siguientes capítulos.

Como una breve conclusión de este capítulo puede decirse que los antecedentes aquí presentados corresponden a esa “década perdida” de la historia ecuatoriana, como la denominó Vicente Albornoz (1999), donde la descentralización no fue un proyecto de país, por lo que se mantuvo casi estática, a excepción de algunas experiencias en especial de aquellos municipios grandes, que pusieron en boga el tema de la autonomía con un sesgo casi separatista. Cabe mencionar que algunos de los avances sobre descentralización conseguidos en este período fueron impulsados por la cooperación internacional.

Capítulo III

Primera y segunda generación de reformas del Estado en el Ecuador: la descentralización y sus hitos jurídicos

La reforma del Estado debe entenderse como un proceso integral de transformación que abarca lo político, económico, social y administrativo (Dromi 2000), por lo cual el tema jurídico se convierte en el pilar fundamental en la medida en que permite implementar los cambios institucionales, y es ahí donde aquella metamorfosis estructural se respalda. La importancia de lo jurídico radica en que todo Estado posee un sistema político, que se deriva de un marco ideológico sustentado en un régimen jurídico. Es así que una Constitución como norma suprema de un Estado hace posible la interrelación de esos elementos, por lo tanto se convierte en aquel eslabón que da forma jurídica a ese marco ideológico que depende del sistema político que ha sido determinado, y que a su vez significa una renovación de la relación entre individuo y Estado la misma que se da y es posible a través de dos reformas: del Estado y de la Constitución (Dromi 2000, 52).

Por tales razones, el objetivo del presente capítulo es realizar un análisis jurídico de las normas que han sustentado la reforma del Estado ecuatoriano, sobre la base de la descentralización. Este análisis básicamente compara la Constitución Política de 1998 y la Constitución de la República de 2008, vinculado a procesos que han sido apoyados por leyes conexas en esta materia¹ y que, como se ha visto en capítulos anteriores, responden

¹ Recuérdese que en la década de los noventa se expidieron leyes como la Ley de modernización, privatizaciones y prestación de servicios públicos, la Ley de distribución del 15% y la Ley de descentralización y participación social, que a posteriori serían codificadas en el COOTAD.

a las corrientes que devienen de la propia América Latina con tendencias ya sea neoliberales o democráticas y recientemente con la visibilización de una fuerte estatización del poder.

Para hacer posible el análisis del tema planteado en este capítulo, es necesario en primer lugar determinar la clasificación de los sistemas de gobierno dentro de la organización política, como un elemento clave que ayuda a entender el origen de las reformas del Estado dentro del debate jurídico. Posteriormente se dará paso al estudio de la norma legal, tomando como sustento teórico la jerarquización de la ley según la teoría pura del derecho de Hans Kelsen. Para fundamentar este análisis se realiza un recuento del contexto que determinó los cambios constitucionales, tanto en la Asamblea Constituyente de 1997 como en la de 2007, para luego dar paso al desarrollo del análisis jurídico de las dos Cartas Políticas, el mismo que se lo interpretará desde la parte dogmática hasta la orgánica según el derecho constitucional. A raíz de este análisis se llega a una reflexión sobre los cambios en cada período con aportes tomados de juristas y cientistas sociales que se han referido al tema. Para tener una visión completa de los cambios acontecidos en este período también se realiza un análisis jurídico del COOTAD, cuerpo legal que recoge las leyes en esta materia creadas durante los años noventa o lo que se ha denominado como la primera generación de reformas del Estado en el Ecuador. Por último, se elaborará una comparación de los cambios dentro del marco jurídico derivado de cada una de las Constituciones citadas.

Puntos teóricos previos al debate jurídico

Definir lo que significa un sistema de gobierno es un tema de amplio debate que merece un apartado exclusivo, por lo que para cumplir con el propósito de este capítulo se enfocará el análisis únicamente en la clasificación de los sistemas de gobierno en cuanto a la organización política. Esta clasificación ha sido sistematizada por Roberto Dromi (2000, 3) en dos grupos: los sistemas democráticos y los autocráticos. Dentro de los primeros se ubica al régimen democrático liberal y al régimen democrático social. Para

este autor, los sistemas políticos en términos de derecho responden a equivalentes sistemas jurídicos, por ejemplo: el Estado de Derecho, el Estado Social de Derecho y el Estado Colectivo de Derecho; es así que el papel que juega el derecho en la organización del Estado no se agota únicamente en el derecho positivo, es decir en el conjunto normativo o en el imperio de la ley, sino que debe responder a los valores jurídicos comunes a los objetivos de la comunidad.

Los sistemas políticos son un producto intelectual del ser humano, “condicionados históricamente por realidades políticas y sociales, así se dice que en el ensayo del gobierno civil de Locke se define al liberalismo, en el contrato social de Rousseau se perfila a la democracia y en el Leviatán de Hobbes se caracteriza a la autocracia” (Dromi 2000, 3). Se verá de manera general de qué trata cada sistema de gobierno según el citado autor.

El sistema liberal posee como principio la libertad individual, y, dentro del tema de este trabajo, la descentralización es considerada como mínima, de modo que más bien “el Estado obra por abstención, la descentralización se caracteriza por una gran concentración del Estado con el único propósito de no hacer” (Dromi 2000, 4). A su vez, el sistema autocrático se caracteriza por que la libertad es una abstracción, donde el fin primero es el propio Estado, “existe una fuerte centralización del poder en todas sus instancias políticas como administrativas, predomina el administrar de las funciones jurisdiccionales como las de legislación que son funciones pertenecientes al sistema institucional, administrativo estatal y burocrático” (Dromi 2000, 5).

Por último, el sistema democrático dentro de sus fines procura la libertad social y la libertad participativa. Sobre la descentralización, Dromi (2000, 6) plantea que esta se caracteriza por ser un producto de la democracia y de la participación, “la descentralización es una de las instituciones para la libertad en la medida que se transfiere el ejercicio del poder a los que deben detenerlo en el plano intermedio de la grada institucional de este”, se evidencia que lo público no solo está en manos del Estado, sino también de cuerpos intermedios del sector público o privado en función del pluralismo social; otra de las características del sistema democrático es que debe “impulsar la planificación democrática concertada y de ejecución

descentralizada, como un instrumento para programar la acción estatal y la participación individual y sectorial”.

Consecuentemente, la reforma del Estado se convierte en el mecanismo para la concreción de ciertos objetivos como reorganizar territorialmente y administrativamente al Estado, replantear la descentralización, redefinir las instancias territoriales y sus competencias, reformular la legislación competente y de esta forma renovar al Estado. En palabras de Dromi: “se relocaliza al Estado”, es decir se lo sitúa en un nuevo y distinto lugar con respecto al individuo y la sociedad. Se trata, entonces, de una nueva organización política y de una nueva categoría histórica; retomando lo inicialmente planteado en este capítulo, se trata del paso de un sistema liberal a un sistema democrático.

Ahora bien, la Constitución Política es el instrumento jurídico que plasma y oficializa el sistema de gobierno de cada Estado, norma que será producto de una Asamblea Nacional Constituyente. La Constitución, por ende, es un conjunto de normas jurídicas de jerarquía suprema que tiene como objetivo fundamental la organización del Estado, que, según el derecho constitucional, está estructurada en dos partes: la parte dogmática y la parte orgánica.

La parte dogmática del texto constitucional corresponde a los artículos que hablan de la determinación del tipo de Estado, sus fines, así como los derechos y garantías de los ciudadanos. A su vez, la parte orgánica se sustenta en las competencias que la Constitución designa a los organismos superiores de control del propio Estado, con lo que viene a la mente la importancia de la división de poderes en la administración pública derivada de la teoría de Locke y Montesquieu, ya mencionada. Estos elementos teóricos serán de gran ayuda en el momento del análisis jurídico de los códigos políticos.

Según la pirámide de Kelsen (1969), originada en la teoría pura del derecho, la Constitución Política de un Estado constituye la suprema ley y prevalece sobre cualquier otra norma legal, y sus conceptos generales son aplicados por medio de leyes que se encuentran subordinadas a la misma; vienen posteriormente las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, y con menor jerarquía los decretos, los estatutos, las ordenanzas, reglamentos y resolu-

ciones. “Cuando Kelsen califica a su teoría lo hace con el claro propósito metodológico de orientarla tan solo al conocimiento del derecho positivo, excluyendo todo lo que no pertenece a ese exacto objeto jurídico” (Santofimio 2004, 107). Para mejor entendimiento cabe citar la definición de estas leyes según la actual Constitución ecuatoriana:

Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica (Art. 133, Constitución de la República del Ecuador 2008).

Esta jerarquización de la norma, además, constituye lo que Weber denominó como dominación legal-racional del Estado burocrático mediante la norma jurídica, es decir la “posibilidad de encontrar obediencia a un mandato o una orden de contenido determinado en unas personas determinadas” (Weber 1974, 1060). Con estos breves argumentos teóricos, se realizará a continuación el análisis de los cuerpos legales citados.

La Constitución Política del Ecuador de 1998: el modelo de “descentralización a la carta”

Los elementos planteados en este capítulo permiten expresar que la Constitución de 1998 (CPE) en su parte dogmática declara al Ecuador como un “Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico” (Art. 1 CPE), con el reconocimiento de un importante grupo de derechos, como son los civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y colectivos (Art. 23 al 34 CPE).

Mientras que en su parte orgánica adopta un modelo mercantilista neoliberal mediante el reconocimiento de la economía social de mercado; igualmente, se deja puerta abierta a las intenciones privatizadoras de las empresas y servicios públicos a través de la llamada modernización del Estado (Art. 244 al 246 CPE), lejos de concordar con lo que se expone en la parte dogmática.

En este texto constitucional existía un triángulo entre modernización, privatización y descentralización, que respondía al paradigma de reforma estatal neoliberal, característico de la primera ola de reformas del Estado vivida en el Ecuador en la década de los noventa, que, por un lado, en su parte dogmática incorpora derechos y adopta el discurso innovador de Estado “pluricultural y multiétnico”, mientras que la parte orgánica “supone el diseño institucional de un Estado reducido en sus capacidades de regulación y planificación del desarrollo; el fortalecimiento del sistema presidencialista para terminar de aplicar la receta neoliberal; y una descentralización tan solo de principios” (Falconí y Muñoz 2007, 20).

En cuanto al tema de la organización territorial, la Constitución de 1998 mantuvo la división política administrativa basada en parroquias, cantones y provincias, introduciendo las Circunscripciones Territoriales Indígenas como un tema innovador. El modelo de descentralización de competencias era conocido como “a la carta”, donde los gobiernos seccionales de la época recibieron en su momento pocas responsabilidades y atribuciones. La dinámica en este período correspondería, por lo tanto, a una descentralización voluntaria ejercida desde las entidades seccionales, mas no desde la obligatoriedad del gobierno central, obteniendo como producto un Estado débil con poca capacidad de rectoría y supeditado a un esquema que no disminuyó las inequidades territoriales, característico de esta primera generación de reformas de tinte neoliberal. Para mejor comprensión se amplía a continuación este tema.

La Constitución Política del Ecuador de 1998 dedica todo el Título XI del Capítulo II a la descentralización, específicamente en los artículos 224 al 237, que están relacionados con la organización territorial, la desconcentración y los gobiernos seccionales autónomos. Se reconoce al Ecuador como indivisible pero dividido para efectos administrativos y de repre-

sentación política, en provincias, cantones, parroquias y circunscripciones indígenas y afro ecuatorianas (Art. 224 CPE).

El mecanismo impuesto para lograr la descentralización y desconcentración sería obligatorio para el Estado pero no para los gobiernos locales, mediante la transferencia progresiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos económicos, cuyo objetivo “sería alcanzar el desarrollo armónico y la participación ciudadana en todos los campos” (Art. 225 CPE). Todas las competencias del gobierno central podrían descentralizarse, excepto las referentes a temas de defensa y seguridad nacional, política exterior y relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, el endeudamiento externo (Art. 226 CPE). Estos elementos determinaban a la descentralización como obligatoria para el gobierno central cuando las competencias fueran solicitadas por una entidad seccional, pero voluntaria para los gobiernos seccionales autónomos, por lo que recibió el nombre de “descentralización a la carta”. La voluntariedad fue el problema por el que fracasó este modelo descentralizador, ya que esta Carta Política no estableció mecanismos de obligatoriedad a los gobiernos locales para asumir el ejercicio de esas competencias. Al respecto, Luis Verdesoto considera que:

La Constitución vigente entre 1998 y 2008 previó una forma de descentralización de inspiración liberal, basada en una gran apertura a la transferencia de competencias en manos del gobierno nacional, hacia los niveles de gobierno. Estos no tuvieron una caracterización específica de objetivos y finalidades, aunque sí se les dotó de una gran capacidad para demandar competencias, que no la ejercieron. Tampoco recibieron la obligatoriedad de ejecutar las competencias asignadas, lo que derivó en una extrema ineptitud institucional (2009, 29).

Los gobiernos locales están considerados específicamente en el Capítulo II, conocidos anteriormente como “Gobiernos Seccionales Autónomos”, desde el Art. 228 hasta el Art. 237; constituían lo que anteriormente se conocía como régimen seccional, que abarcaba a los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales rurales; la Constitución otorgaba plena auto-

mía, con la posibilidad de asociarse entre ellos para alcanzar un desarrollo sostenido, económico y social para el manejo de los recursos naturales y productivos y el nivel de vida de sus habitantes. Es necesario mencionar que antes de la Constitución de 1998 no existían en Ecuador las juntas parroquiales, pues eran únicamente de elección política, marcando un antecedente para la actual organización territorial donde componen un nuevo nivel de gobierno.

El Capítulo IV de esa Constitución se dedica al reconocimiento de los regímenes especiales, tema que estuvo vinculado a los derechos colectivos; se incluyó en este capítulo a las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, y a la provincia de Galápagos, con el Instituto Nacional Galápagos (INGALA) como ente planificador.

En el tema fiscal se ampliaron las atribuciones, desde la capacidad de captar recursos por tributación seccional, hasta la administración de todos los factores propios de cada jurisdicción. Igualmente, se garantizaba a los gobiernos locales la entrega de recursos del gobierno central, sobre todo para la transferencia de competencias; la entrega debía ser predecible, directa, oportuna y automática, con incrementos anuales dentro del Presupuesto General del Estado para el desarrollo seccional (Art. 231 CPE).

Aunque en la década de los noventa existieron experiencias de planificación para el desarrollo y la participación ciudadana, en gobiernos locales como los de Cotacachi y Montúfar, por ejemplo, estos procesos no se articularon a la planificación nacional, la Constitución de 1998 únicamente habla de una planificación económica y social, incluida en sus artículos 254 y 255, posteriormente la nueva Carta Política subsanaría este vacío.

La Constitución de 2008 como nuevo ideario político para la descentralización

La Constitución de Montecristi recoge en buena parte los derechos y principios que constaban en la de 1998, con la diferencia de que se los amplía y se añaden varias innovaciones importantes. En comparación con su antecesora, la actual Carta Política de 2008 (CRE) fue catalogada como

garantista pues propende a un notable cambio especialmente en la parte dogmática, ya que en su primer artículo precisa el modelo social adoptado por el Ecuador definiéndolo como un “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada [...]”; la principal diferencia con el antiguo esquema es que se intenta superar la noción del “Estado de derecho”, sustituyéndolo por uno “constitucional de derechos”. Por otro lado, la parte orgánica establece como garantía constitucional la obligación del propio Estado para hacer efectivos los derechos del *Sumak Kawsay* o Buen Vivir, con garantías basadas en varios principios que son aplicados a la organización territorial con los que supera algunas de las deficiencias existentes en el pasado (Art. 3 numeral 1, Art. 11 y Art. 85 Constitución de la República del Ecuador 2008).

Esta parte orgánica alinea el modelo económico y político con el modelo social ya descrito, donde el Estado se convierte en generador de recursos respondiendo al *Sumak Kawsay* como nuevo modelo de desarrollo (Art. 3 numeral 5, Art. 283 CRE) que, según el Preámbulo, es el fin que se conseguirá mediante una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, lo que demuestra ese afán de abandonar la etapa neoliberal planteando otro modelo de sociedad.

Terminada esta breve descripción de la esencia del cuerpo constitucional, se tratará el tema central en estudio que es la descentralización, cuya importancia se manifiesta en el texto inicial, al reconocer al Ecuador como un Estado unitario y descentralizado, lo que a la vez se complementa con los deberes primordiales que le son asignados, instaurándose como la herramienta que permite “promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” (Art. 3 numeral 6 CRE). La forma de descentralización que aquí se institucionaliza se relaciona con la recuperación de las capacidades básicas del Estado como son planificar, regular y asignar competencias, característica de la reforma democrática, tema que será desarrollado más adelante.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Otro de los hitos jurídicos de este nuevo período de reforma del Estado es la promulgación del COOTAD, cuyos antecedentes nacen de la Constitución política actual que en la primera de sus Disposiciones Transitorias, numeral nueve, ordena al órgano legislativo la creación de una ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, ley que incorporará además los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Es así que el 19 de octubre de 2012 se publica el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el Registro Oficial 303.

El COOTAD está formado por 598 artículos, divididos en nueve títulos: Principios Generales; Organización del Territorio; Gobiernos Autónomos Descentralizados; Regímenes Especiales; Descentralización y Sistema Nacional de Competencias; Recursos Financieros; Mecanismos de gestión, planificación, coordinación y participación; Disposiciones comunes de los gobiernos autónomos descentralizados; y, Disposiciones especiales de los niveles de gobierno. Además contiene nueve disposiciones generales, 31 disposiciones transitorias y dos reformatorias.

Este cuerpo legal agrupa las leyes en materia de descentralización que fueron las bases jurídicas de este proceso en la década de los noventa, como son la Ley de Régimen Municipal, la de Régimen Provincial, la de Juntas Parroquiales Rurales, la Ley de Descentralización del Estado y la de Distribución del 15% del Presupuesto.

Cabe mencionar que el objetivo principal del COOTAD es regular la organización territorial del Estado de conformidad a lo establecido en el Título V de la Constitución, y en este sentido se establecen regulaciones específicas para cada uno de los niveles de gobierno, en concordancia con las disposiciones constitucionales. Este código determina el marco en el cual actuarán las funciones ejecutiva, legislativa y de participación ciudadana en cada uno de los niveles de gobierno autónomo descentralizado.

Los principios del COOTAD

Este código contiene los principios generales para regular la organización política administrativa del Estado, así como el régimen de los diferentes gobiernos autónomos descentralizados, GAD, y de los regímenes especiales. Su finalidad es propender a la autonomía política, administrativa y financiera a través de la descentralización y del Sistema Nacional de Competencias al que se refiere el mandato constitucional (Art. 1 COOTAD).

Así, de conformidad con la Constitución vigente, el COOTAD desarrolla los mecanismos para el desenvolvimiento del recientemente creado Sistema Nacional de Competencias, dentro del cual se establecen competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, que serán descentralizadas de manera obligatoria y progresiva, cambiando de forma radical el antiguo modelo *vis a vis* basado en la voluntariedad de los gobiernos locales. De este modo se transfieren competencias desde el gobierno central a los GAD, determinadas para cada nivel de gobierno, por lo que el ejercicio de la autonomía y la descentralización se convierte en un nuevo reto para los gobiernos autónomos descentralizados al momento de asumir sus roles y buscar su fortalecimiento institucional.

Como objetivos de este código están la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, la profundización del proceso de autonomías y descentralización, el fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de niveles de gobierno, la organización territorial, entre otros, de acuerdo al Art. 2 COOTAD, en concordancia con el Art. 238 de la Constitución.

El COOTAD enuncia de forma clara los principios rectores en los que basará su actuación, que de forma resumida son: la unidad entre los distintos niveles de gobierno, solidaridad, coordinación, subsidiariedad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana y sustentabilidad del desarrollo (Art. 3 COOTAD).

Los fines de los GAD, según esta ley, son el desarrollo equitativo y solidario mediante el fortalecimiento de la autonomía y la descentralización; la garantía y el goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales; el fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad; la

recuperación y conservación de la naturaleza; la protección y promoción de la diversidad cultural; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural; la obtención de un hábitat seguro y saludable; el desarrollo planificado participativamente para erradicar la pobreza, el promover el desarrollo sustentable, el distribuir equitativamente los recursos y la riqueza (Art. 4 COOTAD).

La autonomía encuentra asidero jurídico en el COOTAD y es interpretada como “el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su propia responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes”. Se entiende a la autonomía política como “la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado y circunscripción especial para impulsar formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial”. La autonomía administrativa se define como “el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus medios humanos y materiales para el ejercicio de sus competencias”. La autonomía financiera es la “expresada en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General del Estado” (Art. 5 COOTAD).

La nueva organización territorial y su modelo de descentralización en el régimen jurídico ecuatoriano

La actual Constitución ecuatoriana dedica 36 artículos a la organización territorial, contenidos en el Título V, desde el Art. 238 hasta el 274, cuyo contenido es el siguiente: principios generales, organización del territorio, gobiernos autónomos descentralizados, regímenes especiales, régimen de competencia, recursos económicos, que a la vez son sustentados en el COOTAD en los artículos 10 al 27.

Este articulado organiza al Estado territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales; por razones de conservación ambiental,

étnico culturales o de población, la Constitución permite la creación de regímenes especiales. Se añade que los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales (Art. 242 CRE). En cada una de esas unidades territoriales, el texto constitucional establece las distintas formas de gobiernos autónomos descentralizados, que pueden ser las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales (Art. 238 CRE). Según Luis Verdesoto (2009, 31) este esquema de organización territorial responde, “por un lado, al antiguo modelo del Régimen Seccional que determina gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales rurales; y, de otro lado, al nuevo modelo regido por estatutos autonómicos surgidos de la Constitución de 2008 correspondiente a las regiones y distritos metropolitanos, bajo la denominación de gobiernos autónomos descentralizados”; es decir que se incluyen dos vías: la autonomía y la descentralización, tratando de fusionar dos demandas, la primera fundamentada en la propuesta guayaquileña y la segunda la de los gremios, en especial AME y CONGOPE, pero con una interpretación propia del Estado.

El actual marco jurídico dota a los gobiernos autónomos descentralizados de autonomía política, administrativa y financiera, elemento importante para concretar los procesos de descentralización (Art. 238 CRE en concordancia con el Art. 2 del COOTAD). Al respecto, el abogado ecuatoriano José Suing manifiesta:

Si la Constitución ecuatoriana caracteriza a los gobiernos autónomos descentralizados como poseedores de autonomía política, administrativa y financiera, al menos parecería que en el papel la intención es caminar hacia una profundización de la descentralización, al dotarles a los gobiernos subnacionales de estas clases de “autonomía”, incluida la política. El asunto sin embargo no se resuelve de esta manera simple, pues, cuando se reclama autonomía, más allá de un ejercicio autónomo de autoridad, en el que se incluye el ejercicio de competencias propias y transferidas del centro a la periferia, sin interferencias de otra Función o autoridad del Estado, entramos al escenario de otra autonomía, de la autonomía territorial, de la que a mi entender no disponen los actuales gobiernos autónomos descentralizados (2009, 89).

Desde este punto de vista, los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio de la autonomía administrativa, están facultados para ejercer las competencias administrativas que el gobierno central les transfiere en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico. En cuanto a la autonomía política, les otorga mediante la descentralización competencias administrativas y fiscales, además la potestad legislativa, pues adquieren la capacidad de expedir normas para el ejercicio de sus competencias. Al respecto se puede concordar con la siguiente explicación:

La Constitución propuesta utiliza un concepto flexible de autonomía “política, administrativa y financiera” en la que los gobiernos regionales podrán expedir normas en sus competencias y ámbitos territoriales, ateniéndose a un estatuto (ley) que deberá ser aprobado por el legislativo nacional. Igualmente los Municipios y Consejos Provinciales pueden dictar ordenanzas (legislando). Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas. Los gobiernos indígenas por sus derechos colectivos podrán mantener su derecho consuetudinario” (Ortiz 2008c, 4).

La planificación es otro de los tópicos en esta sección constitucional, que se destaca como un tema fundamental para dejar de lado el período de reforma estatal neoliberal. Los principios sobre planificación están contenidos en el Art. 239 de la Constitución, concordante con el Art. 241 de la misma. El afán de la Constituyente fue establecer a la planificación territorial no solo en el nivel central sino también en todos los niveles de gobierno, lo cual se va implementando de forma vertical, como un instrumento que persigue el desarrollo del país. La planificación es una característica del período democrático de intervencionismo del Estado. Al respecto, Julio Echeverría considera que el modelo político instaurado por la Constitución vigente tiende al fortalecimiento del presidencialismo. Esto es evidente en la intervención directa del Presidente en el Sistema Nacional de Planificación y en el Plan Nacional de Desarrollo (Art. 141 y 147 CRE). Este presidencialismo se torna cuestionable sobre todo cuando se habla de la descentralización y la capacidad de autonomía para los gobiernos locales, pues este intervencionismo influye directamente en su capacidad de

planificación y en el manejo de sus competencias. Luis Verdesoto coincide con el mencionado autor:

Ciertamente la Constitución vigente aprobada por una mayoría clara de ecuatorianos reúne dos tendencias de difícil conciliación. De un lado, un exacerbado presidencialismo, que se manifiesta no solo en la conformación y relaciones entre funciones del Estado, sino también en claras atribuciones territoriales de control e injerencia en la gestión subnacional. De otro lado, la asunción del contenido tanto jurídico como administrativo de la autonomía, que califica la nueva orientación de la descentralización y de la organización subnacional. La necesidad de disciplinamiento y alineación que está asociada con el presidencialismo diseñado en la Constitución es un desestímulo, ciertamente, al ejercicio autonómico cuyo destino final es la construcción nacional a partir de capacidades adecuadamente ejercidas en territorios específicos. El rol del gobierno nacional para el logro del ejercicio subnacional público responsable no debe ser ciertamente punitivo ni jerárquico sino colaborativo y estimulador (2009, 51).

El Art. 28 del COOTAD, en concordancia con el Art. 242 de la Constitución, determina que cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado, siendo los GAD: las regiones, las provincias, los cantones, las parroquias rurales, los distritos metropolitanos y las circunscripciones territoriales étnico culturales y Galápagos. Se advierte dentro de este análisis que a las provincias, cantones y parroquias rurales se sumarán las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, que tendrán sus propias reglas de convivencia; además se fortalece la figura del distrito metropolitano.

Este cuerpo normativo desarrolla los principios constitucionales para la creación de las regiones autónomas. Allí se establece que la iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, mediante sus resoluciones, que cuenten con el voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes de cada Consejo, previo análisis técnico de viabilidad de la región realizado en conjunto con el organismo nacional de planificación.

Ya no se habla de las regiones naturales que antes existían: Costa, Sierra, Oriente e Insular, el país pasará a articularse en regiones autonómicas que deben conformarse hasta dentro de ocho años contados a partir del año 2008 en que se expidió la Constitución de Montecristi. Se propone la conformación de regiones (Art. 30 al 32 del COOTAD) priorizado algunos objetivos y pautas según lo expone la Comisión de Gobiernos Autónomos de la Asamblea Nacional de la siguiente forma:

Integrar la gestión de zonas más amplias, de manera que a través de un nivel de gobierno de mayor escala, competencias y recursos se agrupen territorios provinciales y se facilite la planificación y gestión de políticas de desarrollo sustentable;

Impulsar territorios equilibrados, que estructuren el territorio nacional en espacios con equivalentes pesos poblacionales, de infraestructura, aparato productivo y económico, etc.;

Estructurar territorios que cuenten con recursos naturales suficientes y diversos pisos latitudinales para que obtengan ventajas comparativas de sus condiciones particulares;

Impulsar procesos de fortalecimiento de la identidad y la autonomía regionales, mediante la conformación voluntaria de un nivel de gobierno que tendrá las mayores competencias, a través de la elaboración de un estatuto autonómico ratificado en consulta popular por las provincias que autodefinan conformarse como región autónoma (Asamblea Nacional 2009, 13).

Según dicha Comisión, podrá existir del ese modo, un nivel intermedio de gobierno, que posibilite contar con un Estado fuerte y policéntrico, así también “la escala territorial regional viabiliza y potencia la generación de procesos de desarrollo económico local, que con adecuados niveles de planificación y articulación entre escalas permitirán un mayor equilibrio territorial en el país” (Asamblea Nacional 2009, 13).

Según Virgilio Hernández (2011, 11) para cumplir con este objetivo global “las provincias serán quienes definan su propio proyecto de región, de manera que esta será una construcción encaminada a generar consensos entre las diversas voluntades provinciales”, en concordancia a lo establecido en el Art. 245 de la Constitución. También se reconoce que los GAD

tendrán las funciones ejecutiva, legislativa y de participación ciudadana en cada uno de los niveles de gobierno autónomo descentralizado, procurando el equilibrio y la armonía entre los mismos (Art. 41 y 42 COOTAD).

Por ello establece las especificaciones para la composición de los consejos provinciales definida en la Constitución, que, a más del prefecto y viceprefecto, estarán integrados por los alcaldes, o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales (Art. 43, 44, 45 del COOTAD en concordancia con el Art. 252 de la CRE). Con esto se asegura una mayor articulación entre consejos provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales rurales, y una adecuada representación de las unidades territoriales que componen la provincia. Por consiguiente, se consolida, a través de la especificidad de las funciones, la figura del gobierno municipal, ratificando su rol preponderante en la organización y uso del suelo cantonal y, por lo mismo, en el desarrollo de su circunscripción (Art. 53 y siguientes del COOTAD).

Para las parroquias rurales, los Art. 63, 64 y 65 de este cuerpo legal crean un marco normativo más desarrollado que aquel que constaba en la antigua ley que las regulaba, para que puedan adecuarse al nuevo rol constitucional, como gobiernos autónomos descentralizados. En relación a sus órganos de gobierno, se favorece una mayor horizontalidad y corresponsabilidad entre los ejecutivos y los demás miembros de las juntas; y se norman sus fines, funciones y atribuciones, para que puedan desenvolverse con las nuevas competencias que les otorga la Constitución de la República de acuerdo a sus artículos 255 y 267.

Siguiendo el marco constitucional específicamente en los artículos 242, 254, 257, 258, 259, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su Art. 72 establece que los Distritos Metropolitanos Autónomos, las Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias y la provincia de Galápagos constituyen regímenes especiales, que son formas de gobierno y administración del territorio, constituidas por razones de población, étnico-culturales o de conservación ambiental. Su conformación tendrá lugar en el marco de la organización político-administrativa del Estado.

La conformación de los Distritos Metropolitanos Autónomos, según el Art.73 del COOTAD, es un componente estratégico del proceso de reestructuración de la organización del Estado. Su función es impulsar la equidad, solidaridad y bienestar de los territorios mediante un modelo autónomo, descentralizado y democrático. Los distritos son constituidos por razones de concentración demográfica y están en capacidad de ejercer las competencias atribuidas a los gobiernos cantonales y aquellas de los gobiernos provinciales y regionales que puedan ser asumidas con todos sus derechos y obligaciones. Los artículos 74, 75 y 76 del COOTAD regulan las especificidades necesarias del procedimiento establecido en la Constitución para conformar Distritos Metropolitanos Autónomos. Los concejos cantonales elaborarán una propuesta en conformidad que contenga un proyecto de ley de creación del distrito metropolitano autónomo y un proyecto de estatuto de autonomía. El Art. 77 determina que el estatuto de autonomía del distrito metropolitano autónomo cumplirá con las mismas condiciones que los de las regiones. Las regulaciones establecidas al respecto en el artículo 84 de este Código tienen como objetivo fundamental brindar la normativa necesaria para abarcar varios aspectos: 1) impulsar el desarrollo y la gestión de las ciudades que, por su cantidad de población, requieren competencias adicionales a las que manejan los gobiernos cantonales; 2) conformar áreas metropolitanas con una modalidad especial de gestión eficiente conforme a lo que requieren los grandes centros urbanos; 3) fusionar cantones que requieren una estructura de gobierno y administración conjunta e integral; 4) impulsar procesos de consecución de autonomía mediante la conformación voluntaria de distritos metropolitanos a través de la elaboración de un estatuto autonómico que sea ratificado en consulta popular.

Sobre el tema de la autonomía indígena, el Código destaca a las Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias determinadas en su Art. 93, que se establecen con el objetivo de impulsar la construcción del carácter plurinacional y pluricultural del Estado y de reconocer las formas de autogobierno de los pueblos ancestrales, en concordancia con el Art. 257 de la Constitución. El Código establece en sus artículos 94, 95 y 96 las normas específicas para la conformación de dichas circunscripciones.

Estas circunscripciones territoriales constituyen un régimen especial de gobierno establecido por autodefinición de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de la organización político administrativa del Estado, que ejercerán las competencias del nivel de gobierno autónomo correspondiente (Art. 98, 99 del COOTAD). De conformidad con la Constitución y el Código en referencia, se regula la conformación de circunscripciones étnico-culturales, en el marco de la organización político-administrativa, en el sentido de que ejercerán las competencias del nivel de gobierno correspondiente y se guiarán por los principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos; de este modo, las provincias, cantones y parroquias conformadas mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianas, montubias o ancestrales podrán acogerse a este régimen, a través de una consulta popular.

La provincia de Galápagos consta como otro régimen especial, según lo establece la Constitución en su Art. 258, donde se determina la creación del régimen especial de la provincia insular en razón de sus particularidades ambientales y por constituir patrimonio natural de la humanidad; y, de forma transitoria, establece la integración y funciones del Consejo de Gobierno de esta provincia y de su Secretaría Técnica, según el Art. 103.

El nuevo sistema de competencias territoriales en la Constitución y el COOTAD

Con el fin de superar el fracasado modelo de “descentralización a la carta”, se implementa el denominado Sistema Nacional de Competencias que prevé la transferencia de las competencias mediante un sistema conformado por los niveles de gobierno, el mismo que será de carácter obligatorio y progresivo, considerando que “las competencias se las conoce como los ámbitos de responsabilidad para la gestión pública. De modo más preciso, en el ámbito territorial, las competencias son el conjunto de políticas y acciones ejercidas por un nivel de gobierno, en virtud de atribuciones conte-

nidas en el orden jurídico” (CONAM 2000, 3). El texto constitucional, en varios artículos que van desde el 260, determina las clases de competencias, entre ellas las exclusivas, posteriormente las concurrentes y por último las residuales o complementarias.

El Art. 262 de la Constitución crea un Sistema Nacional de Competencias que tendrá un carácter obligatorio y progresivo, en el que se establecen competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, que de forma gradual deben ser obligatoriamente asumidas por los gobiernos autónomos descentralizados y trasladadas por el gobierno central (Art. 262 al 269 de la CRE), lo cual guarda complementariedad con el Título V, Capítulo I del COOTAD, que amplía las disposiciones constitucionales.

Resumiendo el carácter de cada una de ellas, las competencias exclusivas son aquellas que pueden ser ejercidas únicamente por el gobierno central, sin la posibilidad de ser intervenidas o cogobernadas. A su vez, las competencias concurrentes son aquellas que están compartidas entre los diferentes niveles de gobierno (un ejemplo sería la planificación); y, por último, las competencias adicionales y residuales son aquellas que complementan a las competencias principales. El Sistema Nacional de Competencias estará a cargo de un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno (Art. 108 COOTAD). El Código contiene los principios básicos con los que debe funcionar el Sistema Nacional de Competencias y además introduce dos conceptos, con el propósito de resolver los nudos conceptuales de la Constitución: los sectores y las facultades.

Cuadro 2. Sistema Nacional de Competencias

Sistema Nacional de Competencias: Es el conjunto integrado y ordenado de responsabilidades que a través de su intervención asume el Estado, las que serán distribuidas y organizadas de manera descentralizada entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Art. 108 COOTAD Art. 239 CRE.	Competencias: Constituyen la medida de actuación de cada ente público sobre determinado sector de intervención administrativa (Art. 113 COOTAD).	Exclusivas: Aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno (Art. 114 COOTAD) (Art. 260 al 264 y 267 CRE). Concurrentes: Aquellas donde la titularidad corresponde a varios niveles de gobierno (Art. 115, 126 COOTAD). Adicionales: El Consejo Nacional de Competencias transferirá competencias adicionales a los GAD en el plazo máximo de ocho años según lo determina el COOTAD, especialmente en salud, educación, turismo, ambiente, inclusión económica y social, vivienda, desarrollo agropecuario, industrias, cultura, deporte (Art. 149 COOTAD, Art. 266, 267, 269 numeral 2 CRE). Residuales: Se refiere a la descentralización de las competencias en la forma y plazo establecidos en la ley y el Consejo Nacional de Competencias (Art. 150 COOTAD).
	Sectores: Son cada una de las áreas de intervención y responsabilidad del Estado (Art. 109 COOTAD).	Privativos: Los que corresponden únicamente al gobierno central (Art. 110). Estratégicos: Aquellos en los que el Estado se reserva todas sus competencias y facultades. Como: energía, recursos naturales, telecomunicaciones, transporte y refinación de hidrocarburos, etc. (Art. 111 COOTAD y Art. 313 CRE). Comunes: Todos los demás sectores de responsabilidad del Estado (Art.112 COOTAD).
	Facultades: Son las atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión. Su gestión, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente (Art. 116 COOTAD).	Rectoría: Capacidad para emitir políticas públicas nacionales o de Estado que orientan las acciones para el logro de los objetivos del desarrollo. Corresponde exclusivamente al gobierno central (Art. 116 COOTAD). Planificación: Capacidad para establecer y articular las estrategias, objetivos y acciones en el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas, proyectos. Corresponde concurrentemente a varios niveles de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Planificación (Art. 116 COOTAD). Regulación: Capacidad de emitir normas técnicas para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios. Se ejerce en el marco de las competencias (Art. 116 COOTAD). Control: Es la capacidad para velar por el cumplimiento de las normas técnicas establecidas (Art. 116 COOTAD).

Elaboración propia.

De esta manera, el gobierno central tiene el deber de transferir competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, y a su vez estos deberán asumir progresivamente un conjunto de competencias propias de su nivel. En el siguiente cuadro se resume el sistema competencial, según la Constitución y el COOTAD, donde se pueden visualizar las competencias asignadas por materia y nivel de gobierno.

Cuadro 3. Nuevo sistema de competencias

	Materia	Gobierno Regional	Gobierno Provincial	Gobierno Municipal	Gobierno Parroquial
Constitución de 2008 (Título V, Capítulo IV. Art.262 al 267)	Planificación y ordenamiento territorial.	Planificar el desarrollo regional, formular planes de ordenamiento territorial	Planificar el desarrollo provincial, formular planes de ordenamiento territorial	Planificar el desarrollo cantonal, formular planes de ordenamiento territorial Ejercer control sobre el uso y ocupación del suelo	Planificar el desarrollo parroquial y su ordenamiento territorial
	Vialidad y tránsito	Planificar, construir y mantener el sistema vial	Planificar, construir y mantener el sistema vial	Coordinar con los gobiernos provinciales la planificación del sistema vial	Planificar, construir y mantener el sistema vial
		Tránsito y transporte		Tránsito y transporte	
	Actividades agrícolas y productivas	Fomento de las actividades agrícolas y productivas nacionales	Fomento de las actividades agrícolas y productivas		Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias
Fomento a la seguridad alimentaria					

Cuadro 3 (continuación)

	Materia	Gobierno Regional	Gobierno Provincial	Gobierno Municipal	Gobierno Parroquial
Constitución de 2008 (Título V, Capítulo IV. Art.262 al 267)	Recursos hídricos	Gestión de cuencas hidrográficas	Coordinación con los gobiernos regionales para la ejecución de obras en cuencas hidrográficas		
			Construir sistemas de riego de carácter provincial		
		Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias	Gestión ambiental	Conservar, difundir y mantener el patrimonio arquitectónico, cultural y natural	Incentivar la biodiversidad y la protección del medio ambiente
				Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias	Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias
			Construir y mantener infraestructura en salud y educación; y espacios públicos para cultura y deporte	Planificar, construir y mantener la infraestructura física, de espacios público	

Cuadro 3 (continuación)

	Materia	Gobierno Regional	Gobierno Provincial	Gobierno Municipal	Gobierno Parroquial
Constitución de 2008 (Título V, Capítulo IV. Art.262 al 267)				Prestación de servicios públicos: agua potable, saneamiento, alcantarillado	Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados
				Administrar catastros	
				Socorro y extinción de incendios	
				Control y uso de playas, ríos, lagos y lagunas	
		Políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías		Explotación de materiales de construcción	
Capacidad legislativa	Otorgamiento de personalidad jurídica, registro y control de organizaciones sociales regionales	Crear o suprimir tasas tributarias para mejoras	Registro de la propiedad	Promoción de la participación ciudadana y vigilancia de la ejecución y prestación de obras y servicios públicos	

Elaboración propia.

En cuanto a la descentralización fiscal, la Constitución y el COOTAD establecen con claridad tanto el monto total de la participación de los gobiernos autónomos en el Presupuesto General del Estado, como la fórmula de distribución, con estricto apego a las disposiciones constitucionales y al principio de equidad territorial en la asignación de los recursos. Se favorece más a aquellas provincias, cantones y parroquias rurales que tradicionalmente recibían menos recursos y que, por lo mismo, fueron acumulando estructuralmente desigualdades sociales y económicas.

Respecto al monto de participación en el presupuesto fiscal se establece que se transferirá a los gobiernos autónomos descentralizados el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto recursos provenientes de endeudamiento público, lo cual constituye una mayor participación de lo que establecían la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central y las leyes que creaban fondos especiales. En la práctica, las necesidades que generen los GAD serán mucho mayores que los recursos asignados, lo que aumentará las brechas en las prestaciones de servicios.

Otras leyes que apoyan el proceso

Existen también otros instrumentos jurídicos que sirven de apoyo al proceso de descentralización y entre los más importantes se puede destacar la Ley de Participación Ciudadana y Control Social y el Código de Planificación y Finanzas Públicas, que a continuación serán descritos de forma breve.

Ley de Participación Ciudadana

La actual Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (LOPC) tiene como principales propósitos propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación, además de crear instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado y sus diferentes niveles de gobierno (Art. 1 LOPC).

En relación al tema de la descentralización, este cuerpo legal dedica su Título VI a la participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno, para lo que se crean instancias de participación en distintos planos, como: el nacional, mediante los consejos nacionales para la igualdad, el Consejo Nacional de Planificación, la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, como espacios de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía con el que se llevará adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo (Art. 48 y siguientes LOPC). A nivel regional se crean los consejos ciudadanos sectoriales como instancias de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial, además de la planificación participativa intersectorial (Art. 52 y siguientes LOPC); y a nivel local se procede mediante asambleas locales y asambleas en las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, así como a través de los consejos locales de planificación (Art. 56 y siguientes LOPC). Además, se incluyen otros espacios de deliberación pública a nivel local, considerados como mecanismos para el ejercicio de estos derechos, como son observatorios, veedurías, silla vacía, presupuesto participativo.

En este sentido, la Ley de Participación Ciudadana incentiva la organización local mediante asambleas en cada nivel de gobierno y las asambleas en las circunscripciones territoriales según los artículos 56 al 59 de la LOPC, las mismas que deben interrelacionarse entre los distintos niveles territoriales. Su finalidad será elaborar planes y políticas locales, definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos participativos, fortalecer la democracia, etc.

Código de Planificación y Finanzas Públicas

El propósito fundamental de este Código (CPFP) es garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, así como complementar con insumos jurídicos el desarrollo de la descentralización a

través del Sistema Nacional de Competencias, que es el organismo responsable de las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para subsanar los desequilibrios en el desarrollo territorial (Art. 1 CPFP en concordancia con los Art. 4, 238, 239 de la Constitución).

Los propósitos de este Código, en síntesis, son profundizar el proceso de descentralización y autonomía política, administrativa y financiera de los GAD, con el fin de promover el desarrollo equitativo del territorio; fortalecer el rol del Estado mediante la consolidación de sus niveles de gobierno y de sus circunscripciones territoriales, así como la organización territorial del Estado afirmando el carácter intercultural y plurinacional; democratizar la gestión del gobierno central y de los GAD; delimitar el rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, para evitar la duplicación de funciones; definir mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para la planificación y distribución de los recursos en estos niveles; y, por último, la consolidación de la capacidad rectora del gobierno central en el ámbito de sus competencias articulando los niveles de gobierno (Art. 2 CPFP en relación a los Art. 60, 238, 239 del texto constitucional).

Para concluir este capítulo, puede decirse que el marco jurídico, tanto en la primera como en la segunda generación de reformas, fue una herramienta indispensable para concretar los propósitos del marco ideológico que inspiraba cada reforma. Más específicamente, en la primera generación de reformas, de espíritu neoliberal, el marco jurídico tendió a crear medidas de mayor amplitud para el mercado y menor intervención del Estado con el objeto de desmantelarlo, y giró alrededor de tres condiciones: modernización, privatización y descentralización. Por el contrario, en la segunda generación de reformas, cuya tendencia es democrática, el Estado se fortalece con mecanismos que recuperan sus roles elementales y que le permiten decidir sobre los distintos procesos, por lo que incluso ha sido tildada como centralista; a la vez, esta segunda generación ordena el caótico proceso de descentralización de competencias, que pasa de un modelo voluntario a uno obligatorio, con competencias claras para cada nivel de gobierno, ampliando igualmente los conceptos de democracia con mecanismos de participación ciudadana.

Capítulo IV

El campo político en la Asamblea Constituyente y el discurso de la descentralización ecuatoriana

Este capítulo podría ser considerado un insumo importante para quienes deseen conocer las distintas variables por las cuales tuvo que pasar el proceso histórico de reforma del Estado y descentralización ecuatoriano. Para desarrollar una representación de este suceso trascendental se recurre a la hermenéutica, que implica interpretar un proceso político donde intereses, pugnas y relaciones de fuerza entre actores estuvo en constante interacción en busca de la construcción de las reformas estatales del Ecuador. En esa medida, el presente capítulo tiene como objetivo, precisamente, analizar los intereses y pugnas desenvueltos en la Asamblea Constituyente del año 2008, que llevó al Ecuador a un proceso de reestructuración estatal. Para dicho fin, es pertinente aclarar que nuestro interés sociológico está circunscrito básicamente en el tema de la reforma del Estado y descentralización, y cómo esta se plasma en la elaboración de la Constitución Política del Estado y las leyes conexas a la temática.

Sin embargo, una pregunta metodológica podría referirse a cómo se observan o describen estas relaciones de fuerza o poder, para lo cual se usarán dos elementos: por un lado, un elemento teórico, vinculado al concepto de campo político, que proporciona los indicadores para describir o representar las relaciones de poder que subsisten en cualquier proceso social, político o cultural; y, por otro lado, un elemento metodológico que está basado en el análisis del discurso de intelectuales, técnicos y dirigentes políticos que intervinieron en la Asamblea Constituyente.

El contenido de este capítulo incluye, primero, una breve reflexión teórica sobre el concepto de campo político, que es fruto de la tradición sociológica de Pierre Bourdieu, para demostrar que toda arena o espacio es un lugar de lucha de intereses, de posición y disposición de los actores. En segundo lugar, se presentarán los resultados del análisis del discurso sobre la reforma del Estado y descentralización que refleja estas pugnas e intereses que se jugaron en el interior de la Asamblea Constituyente, realizado a partir de entrevistas a los principales actores, de sus propuestas y de las actuales normas del gobierno ecuatoriano (presidencia de Rafael Correa). En tercer lugar, y como último punto, se describe el tipo de tendencias teóricas que influyeron en la reforma del Estado y la posterior descentralización, para lo cual se recurre también a entrevistas con académicos ecuatorianos especialistas en descentralización, a fin de denotar cómo y mediante qué base teórica se implementó la política estatal de descentralización.

Breves aspectos teóricos del campo político en la Constituyente de 2008

La presente investigación considera que el hecho social de la realización de una Asamblea Nacional Constituyente en el año 2008, que reestructuró y reformó importantes bases del Estado ecuatoriano y que se entiende aquí como reforma del Estado, puede ser considerado como un campo político donde distintos actores con múltiples demandas e intereses desplegaron sus estrategias para adquirir poder. A fin de utilizar este concepto tipo-ideal de campo político es necesario hacer una breve mención a su fuente teórica que proviene de la teoría de campo de la sociología comprensiva de Pierre Bourdieu. La teoría de campo es un paradigma teórico que sirve para entender las relaciones sociales objetivadas y subjetivadas, creadas y desarrolladas en el mundo social, en este caso en el dominio político, y que se utilizará para argumentar que el espacio político de la Asamblea Constituyente fue un espacio de lucha de intereses y estrategias entre los actores participantes, o lo que ya se refirió como campo político.

Para Sylvia Meichsner (2007) los trabajos de Bourdieu sobre el campo político fueron inspirados por Max Weber (1974), Robert Michels (1970) y Antonio Gramsci (1977), que en última instancia tratan de mostrar la relación entre un político y sus electores. Particularmente aquí interesa estudiar la relación entre los actores de la Asamblea Constituyente y las demandas de sus electores, o sea, ver cómo los partidos y movimientos políticos representaban a sus electores, en el tema puntual de la descentralización. En este sentido, el campo político es una herramienta teórica que, como diría Lahire, permite observar “más que espacios de posiciones, estrategias de agentes en lucha, relaciones de fuerza y de dominación, estructuras desiguales de distribución de los capitales específicos” (Lahire 2005, 50). Por consiguiente, se asume que el espacio político de la Asamblea Constituyente fue marcado, por un lado, por la posición estratégica que ocupó un determinado actor, ya fuera Alianza País, el movimiento indígena, gremios institucionales, autonomistas, etc., y por otro, por las relaciones de poder que surgieron en pos de la posesión de distintos tipos de capital. En ese marco, citando a Bourdieu, se debe comprender el campo político de la siguiente manera:

El campo político es una arena que se da como tal y en la cual hay combates, enfrentamientos declarados. Como dentro de todos los campos, hay acumulación de fuerza, de capital político, es decir de reputación (lo que hace que los hombres políticos sean particularmente vulnerables al escándalo). Es la reputación, el renombre, si es posible el buen renombre. Bajo la Tercera República, los hombres políticos eran notables, gente conocida y bien conocida, y por ejemplo no es casualidad que los abogados, los médicos, etc. proporcionaban una parte importante del cuerpo de representantes del pueblo, porque ellos transferían de alguna manera su capital profesional, que es en gran parte un capital de notable importancia, sobre el terreno político. Este capital político, que se acumula según una lógica completamente particular, se acumula a la vez ante los profanos pero también al interior del campo político (2000, 5).

En esa definición de Bourdieu se encuentran elementos básicos para comprender el campo político desarrollado en la Asamblea Constituyente de

Montecristi. Primero, los discursos de confrontación entre actores, que definen una oposición o actitud de combate o de acuerdo sobre una determinada propuesta; segundo, las formas de acumulación de capital político, que se suscitaron en el interior de la Constituyente y que pueden haber estado marcadas por la reputación de un determinado grupo o actor; y un tercer punto, que se refiere al capital profesional, que tiene que ver con capacidades notables de los actores para desenvolverse en el juego político, aspecto que es esencial para este análisis puesto que la Asamblea Constituyente fue marcada básicamente por el rol de lo que en ciencias sociales se llama los profesionales.¹ En consecuencia, el campo político está conformado por “profesionales de la representación” que actúan como portavoces de los grupos al servicio de los cuales ponen su competencia específica, su poder simbólico, y se enfrentan entre profesionales al interior del campo de producción simbólica:

Estos profesionales ocupan al interior de este campo una posición homóloga a aquella que ocupan en el espacio social los grupos cuyas tomas de posición ponen en forma, y cuyos intereses expresan: la homología de posición entre mandados y mandantes hace que los primeros lleguen a servir a los intereses de los segundos sirviendo a sus propios intereses, ligados a juegos específicos del campo de producción simbólica. El trabajo propiamente político que realizan estos profesionales destinados a hacer ver y a hacer creer, a producir y a imponer la clasificación legítima o legal (oficial), ambición indisociablemente gnoseológica y política, a su lógica propia, que está vinculada a la autonomía del campo propiamente político con sus diferentes categorías de productores, sus divisiones y sus juegos específicos. (Bourdieu 2000, 31).

En ese sentido, los profesionales asumen una posición respecto del campo, y haciendo una analogía con el tema de la descentralización, cada actor asumió una posición respecto a una postura temática de la descentralización que represente tanto a sus mandantes como, sobre todo, a sus intere-

¹ Precisamente por eso nuestro trabajo estaba orientado a buscar conversaciones con profesionales del ámbito de la Constituyente.

ses políticos; esto produce una serie de clasificaciones que se representaron en la Constitución Política del Estado. En ese marco, este capítulo presentará más adelante cómo el papel de un determinado actor producía una cierta posición y clasificación material de su discurso.

Siguiendo a Bourdieu, el campo político posee una autonomía relativa al interior del macrocosmos social y, por ende, tiene distinta distribución de capital político; por lo mismo, un campo políticos una arena de luchas donde el capital político es diferenciado, ya que este “es un microcosmos, es decir un pequeño mundo social relativamente autónomo al interior del gran mundo social. Ahí se encontrarán un montón de propiedades, de relaciones, de acciones y de procesos que se encuentran en el mundo global” (2000, 10). Esto significa que la reputación, el prestigio o capacidad como profesional notable aumenta la capacidad de acumulación del capital político. A este respecto, en la Asamblea Constituyente las figuras de líderes con alta reputación, como es el caso del presidente Rafael Correa, brindaron una mayor acumulación de capital político y, con ello, una mejor posición al movimiento Alianza País. Por su parte, la reputación con que contaba el movimiento indígena ecuatoriano respecto a sus reivindicaciones, muchas de ellas conseguidas y plasmadas en la anterior Carta Constitucional de 1998, generaba una cierta confianza con la izquierda ecuatoriana, pero reducida considerablemente por su debilitamiento interno y su vinculación con la figura del expresidente Lucio Gutiérrez. Estos elementos al final definieron la estructura, posición y estrategia de cada uno de los actores para consolidar sus sistemas de clasificación que están presentes hoy en la Constitución ecuatoriana. En ese sentido, el campo político se organiza como Bourdieu lo refiere:

Cada campo político se organiza alrededor de dos polos, opuestos, por ejemplo “derecha” e “izquierda” o “liberal” y “conservador”. En su totalidad, el campo se define como sistema de distancias entre estos dos polos de tal manera que todas las actividades y discursos dentro de este campo pueden ser interpretados de una manera relacional, es decir como un juego de oposiciones y distinciones. (Bourdieu 1993 en Meischner 2007, 12).

Una característica importante que atribuye Bourdieu al campo político es que este es intrínsecamente cerrado, “un cierto número de personas cumpliendo las condiciones de acceso juegan un juego particular del cual los otros son excluidos” (2000, 11). En ese sentido la Asamblea Constituyente fue un excelente ejemplo de un campo político cerrado, ya que la definición de sus demandas estaba en manos de los profesionales y además de los medios de comunicación y sus periodistas, quienes producían opinión pública en torno a aquella coyuntura, excluyendo a los actores que no tenían el suficiente discurso profesional para influir dentro de la Constituyente. También dentro del campo político de la Constituyente era visible la conformación de clasificaciones entre ser de derecha o ser de izquierda, como se verá más adelante.

Es importante saber que el universo político descansa sobre una exclusión, sobre una desposesión. Entre más se constituye el campo político, más se autonomiza, más se profesionaliza, más tendencia tienen los profesionales a mirar a los profanos con una especie de conmiseración. Para hacer comprender que no estoy en la especulación pura, evocaré simplemente el uso que ciertos hombres políticos hacen de la acusación de irresponsabilidad lanzada contra los profanos que quieren mezclarse en la política: soportando mal la intrusión de los profanos en el círculo sagrado de los políticos, les reclaman el orden como los clérigos reclaman a los laicos su ilegitimidad. (Bourdieu 2000, 11).

Sostener que el campo político tiende a ser cerrado y excluyente genera inmediatamente la idea de que este campo tiene un interés político específico, y dentro de la Asamblea Constituyente este interés estaba relacionado con las siguientes consideraciones: a) la toma de posición de un determinado actor que fue en realidad definida por la representación que los electores tenían de este actor, ya fuera desde un polo de izquierda, centro o derecha. b) Intereses que se definen por la relación a un determinado grupo o partido político, punto que será ampliamente desarrollado más adelante, pues se mostrará qué intereses estaban detrás de una determinada propuesta de descentralización. c) Intereses en contra de las personas de un grupo o determinado partido político centrado básicamente en la mayor

capacidad de ese grupo de tener mayor o menor capital político. Para Bourdieu “la política es una lucha por las ideas pero por un tipo de ideas del todo particular, a saber las ideas-fuerza, ideas que dan fuerza funcionando como fuerza de movilización” (Bourdieu 2000, 15). Es decir que dentro de la Asamblea Constituyente quienes manejaban un discurso intelectual o académico fueron aquellos que argumentaban y desprestigiaban una determinada idea-fuerza, este hecho fue el mecanismo de determinación de la norma constitucional. Con esto se afirma que en realidad la Asamblea recibió mucha más influencia por parte del plano de los profesionales involucrados que de aquellas voces provenientes de las propias movilizaciones o actos populares de la sociedad civil.

Las luchas políticas tienen apuestas intelectuales, principios de visión y de división. Como decían los griegos, son categorías, principios de clasificación. Lo que llamamos luchas de clases son de hecho luchas de clasificación. Cambiar estos principios de clasificación no es simplemente realizar un acto intelectual, es también realizar un acto político en la medida en que los principios de clasificación hacen clases que son movibles. (Bourdieu 2000, 17).

Esta posibilidad movilizadora estaba definida por el periodismo, puesto que los medios producen el contacto entre el político y el público; tomando las palabras de Collovald, “nace una dependencia relativa del campo político del campo con respecto del periodismo y de sondeos que participan en la producción del capital simbólico de cada político y por eso son vitales para ellos. De eso sigue un interés particular de los políticos en establecer y mantener buenos contactos con los periodistas” (Collovald 1999 en Meichsner 2007, 14). Solamente basta revisar las posturas de los principales medios de comunicación ecuatorianos para defender el capital político de un determinado actor. En consecuencia, como plantea Teixeira (2009), el campo político ejerce un efecto de censura al limitar el universo del discurso político, definiendo qué es lo políticamente pensable y estableciendo los límites de la problemática política.

El desarrollo del campo político en Montecristi

Indudablemente, la reputación del presidente Rafael Correa y el Movimiento Alianza País es un elemento para definir a este actor como uno de los que detentaba más poder o dominación, ya que obtuvo su capital político gracias al contexto que caracterizó la Asamblea Constituyente derivado de la crisis del neoliberalismo, la crisis política y de representatividad de los partidos políticos, la caída de Lucio Gutiérrez y el apareamiento de un movimiento denominado “Los forajidos”.

En ese contexto, Santiago Ortiz resume que estos elementos responden a la estrategia electoral confrontativa aprovechando de manera novedosa los recursos mediáticos que posicionaban la figura del Presidente a modo de icono atractivo para la población, además de un discurso que atacaba a la “partidocracia corrupta”, a sus viejos líderes, a banqueros y medios de comunicación, a quienes el pueblo ecuatoriano identificaba como los causantes de todos sus males, lo que sirvió para tomar ventaja frente a sus adversarios. “En este contexto se ubica la Asamblea Constituyente de Montecristi, que responde, por un lado, a la estrategia electoral y de polarización analizada, y por otro, al deseo más ideológico de constituir un marco que fundamente la creación de un nuevo régimen político, modificando las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía”. Alianza País ganó relevancia política gracias a la figura del presidente Rafael Correa, lo que se denomina como reputación y fuente del capital político; en esta afirmación se concuerda con Ortiz cuando señala que “Alianza País es un movimiento político cuya virtud y defecto es su capacidad de licuar las diferencias entre los actores sociales y sectores democráticos, unificando electoralmente a grupos antes desunidos por el sectarismo y las banderas corporativistas” (Ortiz 2008b, 3).

De esta manera, en el momento de la Constituyente la figura del Presidente tenía mucho más peso y por lo tanto la propuesta de reforma del Estado de Alianza País tenía mayores oportunidades de definirse en el texto constitucional, pues este actor político proponía un concepto mucho más estructurado sobre el rol del Estado, de manera que es la propuesta que finalmente se posiciona en discusión democrática y abierta, teniendo además la intervención de muchos actores ligados directamente a la figura

de Correa, entre ellos la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), símbolo del capital profesional del gobierno, que actuó a su vez como representante del Ejecutivo. Para uno de los entrevistados el papel de Correa es fundamental:

Cuando uno ve las encuestas de opinión pública puede darse cuenta del peso que tiene el reconocimiento del Presidente de la República, incluso hace pensar que prácticamente no hay alcaldes, el peso de la imagen del Presidente es tan fuerte que rebasa a otros actores. Por ejemplo el caso de Guayaquil, con Nebot, donde a pesar de que tiene un 80% de aceptación en esta ciudad parecería que el alcalde hoy en día es el presidente Correa, siendo además el mayor opositor de la ciudad más grande del país. Podemos dar otro ejemplo, nuevamente podemos ver el mismo caso en Quito, donde se ha desdibujado totalmente la imagen de Augusto Barrera y la figura del Presidente se interpone a la del alcalde, pues es él quien toma decisiones políticas frente temas como el nombre del aeropuerto, la política urbana, el financiamiento del metro, etc. Recuerdo el caso de Colombia, en el tiempo del presidente Uribe: su imagen era tan fuerte que muchos decían que no existían los ministros; a mí me da la impresión de que el caso de Correa es similar y tiene una imagen tan fuerte que parece no tener ni ministros ni autoridades locales (Fernando Carrión).

Así, el actor más fuerte en la Constituyente fue el gobierno central con la figura del Presidente, representado por el movimiento Alianza País y por instituciones estatales como la SENPLADES, que minimizó la presencia de otros actores, como los indígenas, los partidos tradicionales y los representantes municipales. Particularmente, en el caso del movimiento indígena, este pasaba por un momento de conflicto interno y de poca claridad en sus demandas, su discurso sobre autonomía en el dominio de sus territorios ancestrales fue bastante confuso y desligado de un capital profesional que pudiera sustentarlo. Por otro lado, actores políticamente fuertes que representaban a Guayaquil, como eran Jaime Nebot, el Partido Social Cristiano y Madera de Guerrero, perdieron peso político debido al fracaso del proyecto neoliberal y el desgaste de su discurso que se expresó en su falta de credibilidad ante la población ecuatoriana. Por último, a

pesar de que la historia muestra que el municipalismo ha sido siempre bastante fuerte y autónomo en el país, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) se convirtió en una instancia del ejecutivo nacional para negociar con los municipios, excluyendo a municipios grandes como Quito y Guayaquil que negocian de manera directa con el Estado. Vemos entonces que estos actores que antes tenían un proyecto y un discurso descentralizador han cambiado de intereses por lo que no hay un proyecto alternativo de descentralización. Tampoco se ve la presencia de un líder o actor social que tome el tema a su cargo, incluso ni la misma cooperación internacional está avanzando, posiblemente las juntas parroquiales sean a futuro ese nuevo actor que retome el debate, ahora que asumen nuevas responsabilidades.

El capital profesional

Un elemento central en el campo político de la Asamblea Constituyente de 2008 fue la forma en que se acumulaba lo que Bourdieu llamó el capital profesional, que, como se ha señalado, tiene que ver con las capacidades notables de los actores para desenvolverse en el juego político; por lo tanto, lo que se verá en esta parte es la influencia de profesionales de la ciencia social que incidieron en los temas propuestos para el debate. En todas las mesas fueron invitados diferentes tipos de académicos, intelectuales y expertos tanto de Ecuador como del exterior; también dentro de los equipos de asesores existieron personas con larga trayectoria en los diversos temas, que respondieron a distintos enfoques.

Respecto al tema de la descentralización, el capital profesional estaba siendo apoyado en la discusión del tipo de Estado que se debería construir en el Ecuador, y en ese sentido era visible la presencia de delegados del Centro de Estudios Políticos y Sociales de España² que fue un equipo de abogados de la Región Vasca, además de otros asesores que vinieron

2 El Centro de Estudios Políticos y Sociales, de España, es una organización política no partidaria dedicada a la producción de pensamiento crítico y al trabajo cultural e intelectual para fomentar consensos de izquierdas.

delegados del gobierno de Cataluña, en los que figuraban nombres como Decio Machado, Roberto Viciano, Marco Aparicio y Francisco Palacios. Sorprendió la respuesta de uno de los entrevistados, al pedirle que dijera desde su punto de vista quiénes definieron el actual modelo de descentralización en el Ecuador, al decir: “los colegas de la Universidad de Valencia”; algo que fue evidente para casi todos los actores participantes en los debates. Otro de los entrevistados fue enfático al respecto:

Esta lucha es bien interesante porque en esto ha habido mucha mano extranjera; los vascos, por ejemplo, han hecho una causa de vida el ir a todas partes a defender las identidades, pues no lo han hecho solo en España. Usted va a ver cuántas personas de esos orígenes deambularon por la Asamblea y han asesorado a grupos afines a sus propuestas (Paco Moncayo).

Antes de los debates se realizaron conferencias y charlas con expertos de Bolivia y Colombia, que fueron invitados por la Asamblea o por la misma SENPLADES. Estos profesionales ampliaron las discusiones con una pluralidad de posiciones que venían de la propia experiencia de sus países, como la reforma del Estado y la descentralización. Entre este grupo de profesionales hubo la presencia de académicos de FLACSO-Chile, FLACSO-México, UNAM de México. Entre los nombres de estos académicos destacan Xavier Albó y Álvaro García Linera (Bolivia), Willem Assies (Holanda), Boaventura de Sousa Santos (Portugal), que representaban el capital político basado en la reputación de los intereses de Alianza País.

Todo esto, en su conjunto, levantó adscripciones más activas entre los asambleístas de Alianza País y elevó el nivel del debate en la opinión pública. Estos intelectuales o profesionales hablaron sobre temas de autonomía y plurinacionalidad en términos conceptuales, lo que implicó, como observó uno de los entrevistados, que esta influencia se traducía en seguir un modelo francés o uno español de tipo de Estado.

La influencia francesa vino por el lado de la SENPLADES; el debate de SENPLADES planteaba la tesis más institucionalista, en el sentido de aplicar las herramientas y la ingeniería institucional para hacer una propuesta de descentralización dirigida desde un nivel central, como en el caso de

la presidenta de la comisión, Tatiana Hidrovo, ella representaba el sentimiento del anarquismo, quería la autonomía en ese debate entre la tesis del modelo español y la tesis del modelo francés; finalmente digamos que se aplicó el modelo español, pero estableciendo un ritmo, una dinámica (Fernando Buendía).

Los insumos del modelo francés y los del modelo español sirvieron como elementos para sustanciar y canalizar el trabajo dentro de la Asamblea Constituyente. Es así, por ejemplo, que la Constitución prevé la posibilidad de construcción de las regiones que proviene de la influencia autonómica española, y la institucionalidad y fortalecimiento del Estado central es fruto de la tradición francesa. Así, el aporte de todos estos expertos permitió ir definiendo la forma en que se estaba direccionando el proceso de reforma del Estado en el Ecuador.

La derecha y la izquierda en Montecristi

Cada una de las diez mesas que conformaban la Asamblea de Montecristi tuvo una agenda de acuerdo a sus temáticas, y en cada una de ellas aparecieron diferentes grupos con sus propuestas. Algunos temas tuvieron mayores consensos y acuerdos y fueron ampliamente votados, con mayoría absoluta o definidos casi por unanimidad, mientras que otros ameritaban más deliberación puesto que mostraban divisiones fuertes por ser temas polémicos. Las mesas donde se discutieron los temas de la descentralización y reforma del Estado fueron las siguientes: Mesa constituyente 3, de Estructura Institucional del Estado; Mesa constituyente 4; sobre ordenamiento territorial y asignación de competencias; y Mesa constituyente 7, sobre régimen de desarrollo.

En suma, el proceso de la Constituyente tuvo dos grandes etapas: la etapa de apertura, que fue la de mayor confluencia de una variedad de actores, donde hubo una mayor recepción de diferentes tipos de propuestas; y la etapa de estructuración y debate del texto constitucional.

La Asamblea Constituyente, al ser descrita como un campo político, se organizó en torno de dos extremos políticos en un juego de oposición y distinción, como plantea Bourdieu. Se enfrentaron, por un lado, la corriente política de lo que se considera como “la derecha”, representada en el movimiento impulsado por Jaime Nebot,³ a través de la agrupación cívica de Guayaquil Madera Guerrero⁴ y el Partido Social Cristiano, quienes apostaban por la autonomía frente al centralismo estatal. Por el otro lado, la corriente “de izquierda” que rechazaba firmemente el modelo económico neoliberal y apostaba por la tesis de la plurinacionalidad, polo donde se encontraban partidos políticos como Alianza País, Movimiento Popular Democrático (MPD), y Pachakutik que a la vez representaba al movimiento indígena y a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Otro actor de mucha incidencia, que inmediatamente era considerado como grupo de la izquierda, fue el de los gremios de los gobiernos descentralizados, fundamentalmente las municipalidades a través de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE)⁵ y las juntas parroquiales representadas por el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE), cuya apuesta era una mayor descentralización. Además se pudo identificar la fuerte participación de instituciones estatales como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la cual medió o fue una bisagra en la mesa de ordenamiento territorial y que marcó los contenidos que se vertieron en la Asamblea con un matiz de cierta influencia del Ejecutivo, siendo su mayor apuesta la regionalización.

Otros actores con menos protagonismo y que cumplían un papel indeterminado fueron la cooperación internacional, especialmente la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) con el tema del manejo fiscal, y actores provenientes de la academia en especial de FLACSO.

3 Alcalde de Guayaquil desde 2000 por el partido Social Cristiano, movimiento político con tendencia de derecha; ha sido diputado y dos veces candidato presidencial, y se asume como el mayor opositor del gobierno de Rafael Correa.

4 El Movimiento Cívico Madera de Guerrero (MDG) es una agrupación conservadora de la ciudad de Guayaquil, creado por el alcalde Jaime Nebot como un ala del Partido Social Cristiano; su programa está centrado en la autonomía regional.

5 Actualmente CONCOPE, Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.

Nuevamente el actor más fuerte en esta arena de lucha fue Alianza País, que conformaba el grupo mayoritario en la Constituyente, que representó la voz del gobierno y controló la Asamblea, de modo que para muchos de los entrevistados “ahí empezó este sistema de relaciones de acaparamiento y disputa del poder”. Alianza País se caracterizó por ser un conglomerado de fuerzas de amplio espectro político e ideológico, en donde había una composición de personas con trayectoria en la izquierda del país, en especial de la izquierda ortodoxa y de la izquierda convencional, es decir antiguos militantes del Partido Comunista Ecuatoriano y el Partido Socialista, de Pachakutik, así como de otros grupos ya desaparecidos como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y Alfaro Vive Carajo,⁶ es decir, una suma de actores que posibilitaba que Alianza País ganara una clasificación de “izquierda” dentro del campo político en esa coyuntura histórica del Ecuador.

Sin embargo, las clasificaciones fueron solamente un espejismo, pues dentro de Alianza País se tenía en realidad una plataforma de actores más amplia que provenía de provincias electoralmente pequeñas, como las de la Sierra Sur y de la Amazonía Sur del país, que históricamente tenían trayectorias políticas que no venían precisamente de la izquierda, sino de procesos de grupos políticos como el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) o Sociedad Patriótica, es decir, donde militaban miembros que no respondían necesariamente a un ideario fijo, por lo que Alianza País contó en el debate con posiciones políticas menos claras, más ambiguas y abiertamente conservadoras en varios temas, actores que respondían a consideraciones de la política local de esas provincias. De este modo, en definitiva, estas posturas territoriales que se generaban al interior de lo que se da en llamar la izquierda de la Asamblea Constituyente fueron definidas por representantes de los gobiernos locales, o como dice un entrevistado:

De un lado, [se tenía] el planteamiento de regiones y el planteamiento de disminuir las competencias de las provincias, y fortalecer las competencias municipales; la tesis era el modelo español que es lo que funciona, funcio-

⁶ AVC, Alfaro Vive Carajo, fue un grupo armado ecuatoriano de la década de los 80, que se auto-denominaba de izquierda revolucionaria.

nan las autonomías, que serían las regiones y más abajo de las autonomías están solamente los municipios [...] las fuerzas de los gobiernos autónomos centralizados de las parroquias son ganadoras de los municipios, que también son ganadores de las prefecturas. Las provincias no querían perder competencias, los gobiernos parroquiales querían ser gobierno, tener más competencias, y de hecho si uno mira ya más en detalle las competencias de los gobiernos parroquiales son bastante limitadas, en coordinación con la provincia, en coordinación con el municipio, siempre que el municipio delegue propias competencias de las parroquias, tienen muy poquitas, muy poquitas; los gobiernos querían tener más, más responsabilidades y más recursos; la contradicción entre el gobierno nacional y esta visión competencial era fuertemente otro tema pero estamos hablando de una visión del gobierno de querer estructurar el territorio (Fernando Buendía).

En consecuencia, dentro de la izquierda de la Asamblea Constituyente solamente existía una retórica discursiva, socializada a los medios de comunicación, en el sentido de refundación del Estado, una forma de gobierno anticapitalista, que incluía autonomías indígenas para enfrentar el capital, donde en realidad los pequeños actores representados en los niveles ya existentes del Estado ecuatoriano definían la perspectiva de la futura descentralización.

El discurso de la reforma del Estado y la descentralización

En este trabajo se asume, desde la perspectiva de Laclau y Mouffe (2000), que la Asamblea Constituyente estaba formada por discursos, por una configuración significativa, y en esa medida el discurso incluye elementos lingüísticos y no lingüísticos, y, como plantea Giacaglia, “es en la discursividad que se constituye la posición del sujeto como agente social y no el agente social el que es origen del discurso” (2005,13). Por ello, el objetivo de este apartado es reseñar los debates que llevaron a la construcción de un nuevo Estado en el seno de la Asamblea de Montecristi. La herramienta más importante para reconstruir el universo de pensamientos que representó la Asamblea fue la realización de un total de veinte entrevistas

a varios actores de diversos sectores que influyeron en los debates en la Constituyente, ya que en base al análisis de sus discursos se identificaron las relaciones de poder y los intereses detrás de sus tesis. Entre los entrevistados están tres exasambleístas, uno del Movimiento Alianza País y dos de Pachakutik, uno de ellos es un participante activo del movimiento indígena, tres exasesores de la presidencia de la Constituyente, del movimiento indígena y de Alianza País, respectivamente; un alcalde y un exalcalde, dos representantes de los gremios Asociación de Municipalidades y Consorcio de Consejos Provinciales; un representante de los autonomistas de Guayaquil, tres técnicos de la cooperación internacional (GTZ), de los GAD, y de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; un ministro y una viceministra de Gobierno, además de un magistrado de la Corte Nacional y tres académicos.

De igual manera, fue necesaria la recapitulación de las propuestas constitucionales presentadas en el año 2007 por los actores mencionados (movimiento indígena, Mandato de Guayaquil, SENPLADES, y las propuestas de los gremios AME, CONCOPE y CONAJUPARE) en la Mesa constituyente 3 de Estructura Institucional del Estado (subsistemas: gobiernos seccionales, entidades autónomas y seguridad ciudadana), Mesa 4 sobre Ordenamiento territorial y asignación de competencias (subsistemas: territorios y poblaciones, niveles de gobierno, comunales, parroquiales, cantonales, metropolitanos, provinciales, regionales y sus competencias) y Mesa constituyente 7 de Régimen de Desarrollo (subsistemas: Planificación económica y política, Promoción de la competencia, Presupuesto y endeudamiento público y Desarrollo local y comunitario).

La autonomía y la descentralización en juego

La autonomía generó un espacio de relaciones de poder en Montecristi, ya que era el tema que determinaba cuán profundo iba a ser el proceso de descentralización en el Ecuador, que va desde el grado mínimo de poder que cede el gobierno central, hasta un mayor grado con el que se puede ser totalmente autónomo. Recuérdese que en la época neoliberal se propendía

a una mayor autonomía para “debilitar” el Estado y entregar varias de sus competencias en manos de la sociedad civil o en los pequeños gobiernos subnacionales, así que, por el contrario, en la fase democratizante el Estado regulariza y disminuye el grado de autonomía para una mayor concentración de poder. Por lo tanto, este fue el tema central del debate, que se desarrolló en dos posturas de estrategia territorial: una visión hiperpresidencialista y centralista del Estado frente a una visión autonomista de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que incluso tenían una postura más extrema en Guayaquil, pues la autonomía para algunos líderes conservadores y un pequeño grupo de alcaldes era idealmente concebida como una separación del Estado, mientras que en el lado opuesto los asambleístas, especialmente de Alianza País, pugnaban por recuperar las atribuciones del Estado, como el caso de la planificación, lo que generó incluso el temor de volver a un Estado absolutamente centralista. Finalmente, lo que primó fue el objetivo estratégico que tenía el gobierno y, por ende, la posición oficialista de restablecer el Estado como ente central de la política pública.

Además se debe mencionar que en el año 2006 se presentó una propuesta de Ley de Autonomías que fue defendida por un grupo de alcaldes, prefectos y consejeros, pero que el Congreso Nacional de esa época no alcanzó a debatirla. En ese proyecto se pretendía ir más allá de lo que actualmente establece la Constitución, para mantener lo que se llamaba “descentralización a la carta”. En aquel proyecto la autonomía era vista como un grado superior a la descentralización, en el cual se remplazaba al aparato central del Estado en la competencia respectiva, lo que implicaba la reducción del Estado central y una mayor autonomía económica política, financiera y administrativa. Entonces, la tesis autonómica era la carta a jugar de los grupos de derecha, enmarcada en el llamado Mandato de Guayaquil que recogía parte de esa propuesta de ley autonómica presentada en 2006. Por esto fue que en las discusiones respecto del modelo de autonomía hubo un interés claro, sobre todo del Municipio de Guayaquil, de validar una propuesta autonómica con un tinte cuasi secesionista y demasiado autónomo.

Hay evidencias claras de que la actitud gubernamental es menoscabar los Gobiernos locales mediante la drástica reducción de competencias transferibles; la centralización de competencias descentralizadas; la disminución de recursos; la supresión de las preasignaciones; el entorpecimiento del funcionamiento del modelo de gestión local; la desmembración territorial, entre otros mecanismos atentatorios. Rechazamos esta posición centralista que lesiona la autonomía de los Gobiernos Seccionales y perjudica al pueblo. Es inaceptable que se cambie un esquema de distribución de rentas para los organismos del régimen seccional, universidades y escuelas politécnicas, que nace de la Constitución y la Ley, con ingresos seguros, predecibles y de crédito automático, por un esquema centralista de expectativa presupuestaria sujeta a la discrecionalidad del Presidente o del Ministerio de Finanzas. Por otro lado, exigimos respeto al modelo de gestión administrativa exitoso desarrollado en Guayaquil y también en otras ciudades como Quito, Manta, Babahoyo, Cuenca, Machala, Cotacachi, entre otras, caracterizado por ser transparente, sometido a los órganos de control, competido, honesto y eficaz, generador de bienestar y empleo, que ha llegado hasta a suplir deficiencias del Gobierno Central” (Mandato Ciudadano desde Guayaquil por la patria 2008, 5).

En este contexto, la Asamblea de Montecristi, al estar conformada mayoritariamente por asambleístas del partido de gobierno, no trató nunca la postura de Guayaquil y ni siquiera consideró el documento citado, puesto que su objetivo era mantener el antiguo modelo de inspiración neoliberal. Respecto a lo anotado, uno de los entrevistados, quien se desempeñó como asesor del alcalde Nebot, manifestó con pesimismo desde su postura de oposición:

El debate de la descentralización en Montecristi fue falso, poco serio, en el que simplemente se plasmaron tesis desde la óptica del centralismo; las llamadas autonomías fueron otro engaño nacional puesto que no hubo ningún debate. La Asamblea de Montecristi solo buscó implementar la voluntad de Rafael Correa, el resto no interesaba en el Ecuador y por supuesto el pensamiento de Guayaquil no valía nada. Lo que se buscaba era un Estado centralista a través de un marcado interés de sectores tecnócratas de izquierda de la Sierra que querían simplemente plasmar en esta Cons-

titución lo que han buscado siempre desde su concepción ideológica, es decir el Estado centralizado y dirigido desde un único centro de poder; Rafael Correa y Fander Falconí son los que tomaron sobre ese tema las decisiones (Joffre Campaña).

La posición de rechazo al autonomismo aglutinó no solo a los representantes de Alianza País sino también a otras fuerzas que dejaban en minoría absoluta la posición de Madera de Guerrero que era la voz del alcalde de Guayaquil, cuyos partidarios ya no tenían ninguna posibilidad de influir en el debate.

Es necesario aclarar que la propuesta autonómica de Guayaquil no era compartida por la mayoría de los representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, especialmente de los municipalistas; como señaló uno de los ex alcaldes entrevistados: “la propuesta fue que el territorio se desarrolle armónicamente, que la equidad territorial coopere para alcanzar la equidad social, así, en cuanto a las propuestas de autonomía existieron dos modelos: el de Guayaquil, que era radical, y la propuesta de los demás”. Asimismo, es interesante conocer las diferentes opiniones de los alcaldes electos de Alianza País sobre el tema autonómico, ya que en la época de la Constituyente mostraron una oposición evidente a la postura de Guayaquil.

Las clases dirigentes oligárquicas de Guayaquil y sus planteamientos de autonomía no tenían que ver con competencias nuevas, sino con una independencia política del gobierno central, entonces eso era la gran trampa del debate sobre autonomía. La Constituyente resolvió el problema de las autonomías bastante bien, porque el tipo de debate que había antes era absolutamente enconado, inclusive en relación a que hubo una serie de episodios, infortunadamente, en el caso de “Guayaquil independiente” que llegaban al límite de plantear casi una suerte de secesionismo o de separatismo. Entonces la Constitución encauza bien eso; por tanto, quienes quieren ser autónomos deben constituir regiones con varias provincias o distritos metropolitanos. Por ejemplo, si el distrito metropolitano quiere consolidar su autonomía lo que tiene que hacer es constituirse como gobierno regional autónomo, si Guayaquil quiere ir a la autonomía lo que

tiene que hacer es convertirse en distrito metropolitano e igualmente consolidarse como un gobierno autónomo y eso no ha ocurrido en el caso de Guayaquil, pese a que ahora la legislación plantea un camino para lograrlo; ese camino ya ha sido recorrido por Quito. El debate de la autonomía que hay después de la Constituyente moja la pólvora a los planteamientos separatistas o autonomistas de corte oligárquico y de corte neoliberal, porque si alguien quiere ser autónomo tiene el mecanismo de lo que significa autonomía, que no precisamente significa romper el Estado sino fortalecerlo (Augusto Barrera).

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que el contexto internacional influyó de una u otra manera en las posturas más radicales de autonomía, en especial en aquella defendida en Bolivia, donde el gobierno de Evo Morales se enfrentaba a un proyecto autonómico departamental conocido como la “media luna” (formada por los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija), que originó violentos conflictos; una postura basada en la tesis de que el Estado centralista es ineficiente y corrupto, pero que en el fondo era una defensa de la reforma estatal neoliberal contra el Estado. En definitiva, el tema autonómico en la fase neoliberal sirvió para el interés del mercado capitalista estadounidense, en el sentido de que la descentralización solo serviría para la distribución recursos; en cambio, con las reformas democratizadoras de la Constituyente de 2008 la autonomía es un proceso que se podría llamar de “autonomía democrática”, porque en último término la autonomía es política, es decir significa que los gobiernos descentralizados tengan capacidad administrativa y normativa para el manejo de sus competencias.

El discurso de la descentralización en manos de los actores

La claridad de las propuestas constituyentes y la capacidad de incidencia alrededor de esas tesis, fueron los factores que determinaron quiénes eran los actores más influyentes. Esta compleja interacción de actores bajo una aparente convergencia de discursos en torno a un proyecto de izquierda escondía un campo político que definió a futuro el tipo de reforma del

Estado y, por lo mismo, la descentralización en el Ecuador; en esa medida, los entrevistados señalaron que en realidad las estrategias y coaliciones de los actores definieron el tipo de descentralización que actualmente tiene el Ecuador. A continuación se tratan tópicos medulares de la descentralización que se definió en el campo político de Montecristi.

Los gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus intereses

Uno de los tópicos centrales en este debate fue el relacionado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), cuyo discurso fue enérgicamente influenciado por los alcaldes, prefectos y algunos concejales. Los gremios de los GAD demostraron en el debate más fuerza como bloque que los partidos políticos en general, precisamente por la unilateralidad que ejercía Alianza País al ser el grupo mayoritario.

Otro elemento que fortaleció el peso político de los representantes de los GAD fue el hecho de que muchos de los asambleístas que estaban en las mesas relacionadas con este tema, en varias ocasiones ocuparon los puestos de prefectos, alcaldes, presidentes de junta parroquial o a la vez presidentes de organizaciones como CONCOPE o el CONAJUPARE, de manera que hubo una correlación de fuerzas que produjo al final logros importantes en función de sus requerimientos. Por otro lado, fue evidente en el debate que el Ejecutivo entró con mucha fuerza y su propuesta estuvo liderada por la SENPLADES, sobre todo en los temas de organización del territorio; esta postura reflejaba la posición del presidente Rafael Correa.

La construcción de un Sistema Nacional de Planificación y la elaboración de una propuesta de reforma democrática del Estado ha sido delegada a SENPLADES, como la instancia estatal encargada de propiciar un diálogo entre los actores y propuestas articulando los niveles sectoriales y seccionales, nacionales y locales, particulares y públicos hacia la elaboración de una propuesta concertada de gestión descentralizada del Estado (SENPLADES 2007, 1).

De esta manera, se puede inferir que los debates de descentralización estuvieron marcados por dos posiciones dominantes: una posición municipalista, que exigía generar un proceso de descentralización más profundo bajo el esquema de mayor autonomía para los GAD, tesis encabezada por tres actores principales: Paco Moncayo, Auki Tituaña y Jaime Nebot; y por otro lado la posición del grupo de Alianza País, con una tendencia clara de recuperación del Estado central, tendencia orientada a dejar atrás el modelo neoliberal y que de alguna manera surgía de la desconfianza en el rol de los municipios y de los gobiernos autónomos, sobresaliendo aquí el capital profesional de Augusto Barrera (alcalde de Quito, quien además es autor de la obra *La descentralización, un modelo para desarmar* publicada en los años noventa, que se destacó fuertemente en su posición), así como las participaciones de Virgilio Hernández y Ana María Larrea. Se puede afirmar que el aporte que hizo el sector municipalista en la Asamblea de Montecristi fue decisivo para la descentralización.

En un balance general, se puede decir que la actual Constitución ecuatoriana no disminuyó dramáticamente los logros alcanzados en los años noventa por los municipalistas en cuanto a la descentralización, porque en la práctica pocos municipios asumieron las competencias que anteriormente se denominaron “a la carta”. Y aunque hubo diferentes tendencias dentro de los propios gobiernos locales, en general la AME y el CONCOPE llegaron con tesis creadas y discutidas al interior de estas agremiaciones, por lo que no mostraron jamás una división como bloque.

Dentro del debate generado por estas instituciones se pudo identificar algunos puntos concretos, como por ejemplo el interés de mantener lo conseguido por los municipalistas en la Constitución de 1998, especialmente en todo aquello que favorecía a los municipios de las ciudades grandes como Quito y Guayaquil; también el nivel provincial, que demandaba su supervivencia ante la amenaza de ser remplazado por las regiones; o las juntas parroquiales, que exigían se las reconociera como nivel de gobierno.

Uno de los entrevistados, que ocupó años atrás la alcaldía de Quito, sostuvo que las exigencias de los gremios de los gobiernos autónomos, en especial de los municipios, fue acogida en el texto constitucional, especialmente donde se reconoce a los gobiernos locales ya no simplemente como

administraciones, sino como gobiernos con funciones, sean la administrativa o ejecutiva, la legislativa y la de participación. Pero así mismo consideró que el anterior texto constitucional era mayormente descentralizador porque permitía asumir todas las competencias que los gobiernos locales deseaban, excluyendo las privativas del Estado central, aunque admitió que en la práctica esa descentralización realmente era ficticia porque “ningún gobierno local quería asumir las competencias”, a excepción de algunos.

Aunque no hubo una propuesta municipalista tan sólida, porque muchas veces los alcaldes actuábamos cada cual por separado, no hay duda que era una pelea ganada, ese es otro tema que hay que entender, Alianza País no vino a darnos el nuevo mundo, todo lo que está escrito ya estuvo ganado en la Constitución del 98 y lo ganamos luchando los gobiernos descentralizados, los gremios, sindicatos, obreros, maestros, los indígenas; los actuales enemigos del régimen somos los que ganamos realmente los espacios de libertad que ya estaban escritos en la anterior Constitución, no es que nadie nos ha dado nada, más bien se recogieron las luchas históricas; las mujeres, por ejemplo, que ya tenían ganados los espacios, los niños, niñas y adolescentes de igual forma, la participación ciudadana también, en doce años nadie ha dado al país más de lo que ya estaba dado. El modelo de descentralización se ha modelado por décadas, lo que está plasmado hoy en la Constitución no es un tema nuevo, se lo ha conseguido en años de luchas, lo único que ha hecho la Constitución de Montecristi es recoger las luchas de los movimientos sociales y escribirlas. Esto es un punto importante que se debe tomar en cuenta (Paco Moncayo).

Aunque la propuesta municipalista defendía mantener el modelo competencial establecido en la Constitución de 1998, es decir las “competencias a la carta”, concuerda con el nuevo texto constitucional al establecer competencias claras que definen el papel de cada nivel de gobierno.

Muchos alcaldes estábamos contentos con el sistema de competencias anterior, incluso yo había oído decir a muchos: “ya con las competencias que tengo no avanzo, para qué más”. Pero el establecimiento de un modelo de definición de competencias exclusivas y concurrentes para cada nivel de gobierno, que posteriormente fue ampliado por el COOTAD, además de

la conformación de un Consejo Nacional de Competencias y la redacción de un plan de descentralización, hacen que el proceso sea más organizado, con un andamiaje institucional mucho más ordenado (Paco Moncayo).

El entrevistado, desde su experiencia, identifica un problema que según él no se ha pensado o se ha podido resolver, al decir que existen países donde se legisla de manera distinta a las metrópolis o a las sociedades intermedias y sociedades pequeñas:

Aquí hay una sola ley, pero lo que es bueno para Quito puede no ser bueno para una pequeña municipalidad amazónica, pues esa ciudad puede no estar en capacidad de asumir todas las competencias; ese es un problema del centralismo, que se caracteriza por ser homogeneizante y creer que lo que vale para uno vale para todos (Paco Moncayo).

El discurso de los alcaldes representados por la AME, debido a su naturaleza municipalista, se asemeja mucho a la tesis propuesta por Guayaquil, que de igual forma planteaba mantener ese sistema denominado “a la carta”. Es decir, esta propuesta expuso un modelo para asumir competencias exactamente igual al planteado en la fase neoliberal, cuando todas las competencias podían ser asumidas de forma progresiva por los gobiernos locales, excepto aquellas que tienen relación con seguridad externa, relaciones internacionales, fuerzas armadas y policía nacional; básicamente se trataba de mantener el esquema de la Constitución del 98, o sea se podía asumir la totalidad de competencias menos las que la Constitución expresamente excluía. Según otro de los entrevistados, quien elaboró esta propuesta en calidad de asesor de la municipalidad de Guayaquil, la tesis de los autonomistas permitía:

Asumir muchas competencias de manera progresiva en función de las capacidades reales de cada gobierno autónomo, con una implicación fundamental en la capacidad regulatoria, [lo que] significa la posibilidad de tener en un país diversos regímenes legislativos. En esta propuesta la capacidad legislativa es vital, además de mayor capacidad financiera y económica de los gobiernos locales, para efectos de que puedan manejar las competencias con efectividad (Joffre Campaña).

Los gobiernos municipales han demandado permanentemente más espacio de gestión, más competencias y desde luego más recursos, además tienen una fortaleza propia, de manera que nunca estuvo en discusión su permanencia en la Asamblea como institución, la AME, por lo que aprovecharon el momento en la Constituyente para discutir temas como el gerencial y la identificación de competencias; es así que en el articulado constitucional el nivel de gobierno que más competencias exclusivas obtuvo fue el gobierno cantonal o municipal, con 14, frente a los otros niveles de gobierno con casi la mitad de esas competencias. La AME fue sin duda un actor dinámico que defendía el protagonismo, peso y rol de la municipalidad, y planteaba un modelo de descentralización municipalista.

Otro de los gremios de los GAD, que representó a los consejos provinciales, fue el CONCOPE, cuyos miembros, a diferencia de los municipalistas, demostraron un interés claro en que no desaparezcan las provincias, ya que en febrero de 2008 el presidente Rafael Correa anunció públicamente su opinión de que los consejos provinciales no eran necesarios como nivel de gobierno y tenían que desaparecer, para ser remplazados por las regiones. Es así que en su afán de preservación esta institución asumió un rol articulador entre sus representados, redactó una propuesta técnica conceptual elaborada previamente en trabajos concertados entre los gobiernos provinciales, que proponía fortalecer la institucionalidad de estos gobiernos con competencias, recursos, personería jurídica, facultades, a fin de no desaparecer.

A su vez, las juntas parroquiales, representadas por el CONAJUPARE, tuvieron un campo destacado en la Constituyente, ante la posibilidad de consolidar su estatus de gobiernos locales y acceder a recursos y competencias. Para uno de los académicos entrevistados, el reconocimiento de este nuevo nivel de gobierno “está conduciendo a una fragmentación del territorio, ya que su pluralización o incremento cuantitativo no ayuda en absoluto para que existan mejores condiciones de sus habitantes”; al pasar el tiempo se podría generar otro problema y es que en algún momento ciertas juntas parroquiales urbanas quieran ser rurales, pues “se están dando casos en el Ecuador de la ruralización de parroquias urbanas, porque las unas eligen autoridades y las otras no, unas reciben recursos y otras no,

entonces los casos de parroquias o cantones que están ruralizándose son un fenómeno complejo que no se ha resuelto”. A esto se debe sumar el criterio de uno de los dirigentes indígenas que identifica un problema más: “las comunidades indígenas eran las interlocutoras de la realidad directamente con el Estado, pero ahora ya no existe esa posibilidad porque las juntas parroquiales son las que remplazan a las comunidades, lo que significa que poco a poco van desapareciendo esas estructuras históricas y se impone de esa manera una visión del Estado que choca definitivamente con la cosmovisión indígena”. Este elemento puede ser el principal factor que hoy en día debilita las bases organizativas del otrora fuerte movimiento indígena ecuatoriano.

Por último, es pertinente destacar la posición que tuvieron las organizaciones de barrios con la denominada Organización Barrial Nacional, que demandaba el reconocimiento de los barrios urbanos como niveles de gobierno. Este planteamiento se expresó de alguna manera en la propia Constitución, cuando se habla de las comunas y barrios como unidades básicas de participación. Esto denota que estos actores estuvieron también inmersos en la discusión y reclamando para sí un espacio más amplio, como un nivel más de gobierno, punto que finalmente no fue aprobado.

La descentralización de SENPLADES

La propuesta de Alianza País es la más cercana a lo que finalmente se plasmó en el texto constitucional, la misma que se derivaba de una tesis más estructurada construida por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, que fue el organismo encargado de elaborar un planteamiento desde el Ejecutivo con respecto a la descentralización y todo lo que esta implicaba. Este documento resume la propuesta del Gobierno Nacional del Ecuador y de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de cara al nuevo esquema de descentralización y autonomía estructurado en la nueva Constitución ecuatoriana y que fue elaborada con el apoyo de un equipo de profesionales que fueron parte del cierre del Programa de Apoyo a la Descentralización, PAD-2007. En la entrevista realizada a Pabel

Muñoz, directivo de la entidad, este opinó al respecto: “yo diría que la propuesta de SENPLADES se materializa en la Constitución, aunque siempre hay una diferencia entre el ideal y lo que finalmente se consagró; creo que la nuestra era más radical, y hay una parte de ella que no se materializó necesariamente”. A continuación, una parte del contenido de esa propuesta:

El diseño de una nueva organización de la gestión pública en el territorio busca contribuir a la construcción de un Estado desconcentrado y descentralizado, para el bienestar colectivo. Esta reforma implica el rediseñar la estructura del Estado y sus niveles de gobierno y articular sus modelos de gestión al nuevo Sistema Nacional de Planificación con claros procesos de seguimiento y evaluación de la gestión pública. La reforma propuesta 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 con la ciudadanía. Incluye, además, abordar el sistema de representación política y los mecanismos de participación ciudadana en cada nivel de gobierno. En este esquema, la organización territorial del Estado es el punto de partida y el punto de llegada de un proceso de transformación sustancial del país que conlleva modificar la gestión estatal y la distribución espacial/territorial del poder (SENPLADES 2007, 340).

Uno de los planteamientos contenidos dentro de esta propuesta, que tuvo una acogida constitucional explícita, es la exclusión de algunos elementos de la descentralización. Por ejemplo, la Constitución de 1998, cuya tendencia era neoliberal, determinaba cuatro temas que eran propios del gobierno central: defensa, seguridad, relaciones internacionales y políticas económicas, y todos los demás eran descentralizables. La Constitución actual amplía ese listado dejando fuera del proceso a todo lo que hoy se considera los sectores estratégicos, que ya no entran en el proceso de descentralización pues se consideran exclusivos del gobierno central y justamente lo que se busca es fortalecer el Estado central, característica de la reforma democrática del Estado. Del planteamiento original de SENPLADES a lo que finalmente se estableció en la Constitución existen algunos matices que fueron discutidos a lo largo del debate; por ejemplo, según su visión, el

rol de las regiones era más importante, la idea era más bien una transición de un modelo de provincias a un modelo de regiones, que no se concretó y más bien se fortaleció a los gobiernos provinciales.

Un proceso de descentralización y autonomías es indispensable para la construcción de la nueva división político administrativa (DPA) del país. Este proceso supone la transferencia gradual de competencias, atribuciones y funciones, según los casos. La profundización de este criterio es la constitución de regiones autonómicas, dentro de las cuales se prevé también aplicar un esquema de descentralización y desconcentración hacia las entidades subregionales (municipios y parroquias prioritariamente). Entre los principios, normas y componentes de la estrategia para el proceso de descentralización y autonomías están:

1. El proceso que se sugiere es válido para el conjunto de los gobiernos seccionales y no es voluntario; por lo tanto, no se aplicará a conveniencia de uno de los gobiernos.
2. El camino y la secuencia, en cambio, pueden ser flexibles y seguir las condiciones del gobierno seccional.
3. La desconcentración administrativa inicial hacia las entidades del régimen dependiente garantizará una mayor descentralización.
4. El proceso de acceso al estatuto regional autonómico comprende una fase preparatoria, en la que se forman regiones de planificación, y dos fases posteriores: la región se constituye en un nivel de gobierno (como parte de la nueva división político administrativa) y, finalmente, accede a la autonomía regional.
5. En su funcionamiento, por consiguiente, este proceso se regirá por los siguientes principios: flexibilidad, subsidiariedad (entre el nivel local e intermedio siguiendo un sistema de escalas), solidaridad, complementariedad y corresponsabilidad, integración nacional, y derecho al ejercicio de la diversidad colectiva.

Se propone, además, la creación de una entidad encargada de gestionar y promover la descentralización: la Dirección Nacional de Descentralización y Autonomías, que estará integrada a la entidad de planificación nacional, es decir a la SENPLADES (SENPLADES 2007, 342).

Queda claro, entonces, que la propuesta de la región fue planteada por Alianza País e impulsada por SENPLADES; al final se llegó a un punto intermedio, dando competencias más explícitas a los gobiernos provinciales y creando la región como el espacio de intermediaciones entre lo nacional y lo local; en la discusión se propone la creación de la región como gobierno intermedio con mayor nivel de autonomía y con posibilidades de generar articulaciones horizontales y verticales. Acerca de las regiones también se discutió el procedimiento y requisitos para su formación, el debate central respecto a este tema era si dos o más provincias o una sola provincia podían constituir una región. Un intenso debate dio la postura de Manabí a través de la asambleísta de Alianza País, Tatiana Hidrovo, presidenta de la mesa, quien sostenía que Manabí podía ser por sí misma una región, lo que fue rechazado ya que SENPLADES consideró que una provincia por sí misma no puede ser una región y obligatoriamente se debe buscar sinergias provinciales.

La propuesta del Ejecutivo tampoco terminaría primando del todo porque el objetivo era aprobar las zonas o las regiones tal como lo había planteado la SENPLADES, las que incluso se trazaron en un mapa. En cambio, se acordó que la formación de las regiones sería a través de la unión voluntaria de las provincias, con un procedimiento determinado. El contenido de la propuesta fue el siguiente:

1. La división propuesta no eliminará a la actual sino que incluirá un nuevo nivel de gobierno: las regiones, que serán una meta obligatoria previamente definida.
2. A la conformación de regiones se llegará en un tiempo perentorio gracias a estímulos y sanciones que promoverán la integración de mancomunidades de provincias, unidas política y administrativamente.
3. A la autonomía regional se llegará a través de previos procesos de autogestión; la mancomunidad correspondiente recibirá sus atribuciones, funciones y competencias progresivamente.
4. El estatuto autonómico no apunta a la constitución de un sistema federal ni de otras instituciones políticas o fiscales distintas a las previstas en la Constitución; en cambio, permitirá un rediseño de las instituciones

políticas regionales en cuanto no se opongan a los principios constitucionales (SENPLADES 2007, 345).

El plazo de creación de las regiones es de ocho años, pero si dentro de este plazo no se logra concretar este objetivo, la Constitución faculta al Presidente de la República para decidir mediante un decreto sobre este particular. Según muchos de los entrevistados, probablemente esto era lo que sucedería y terminaría aprobándose el modelo planteado por la SENPLADES.

Uno de los entrevistados del grupo de los municipalistas consideró que “una regionalización no debe ser creada por decreto, las regiones que están en la Constitución y el COOTAD penosamente la SENPLADES ya establece cómo deben estar constituidas, por lo que ya no existe ningún espacio para decidir cómo estas deben constituirse”. En su opinión, la regionalización era una propuesta que venía de los asesores de las regiones autónomas españolas, que fueron invitados por Alianza País.

La geografía ha marcado una regionalización y la oligarquía el regionalismo, entonces, desde hace mucho tiempo se ha pensado en romper este determinismo geográfico de Costa, Sierra y Oriente y hacer regiones horizontales desde la época de la ex JUNAPLA y nunca ha dado resultados. El Ecuador ya tuvo un intento de regionalización exitoso como fue el CREA y el gobierno suprimió los avances que ya existían. Planificar y llevar a cabo un nuevo proyecto es difícil, además con un plazo de ocho años. Hubo varias formas de regionalización, por afinidades e identidades sociológicas, incluso por cuencas hidrográficas, la de PREDESUR, por ejemplo, era de integración regional porque tenía El Oro, Loja y Zamora, era la única que cumplía el sueño de integrar las tres regiones; el CREA era Azuay, Cañar y Morona Santiago con una vinculación fuerte de Azuay y Cañar con la Amazonía. Entonces, la región se vuelve un tema de debate antiguo en el Ecuador, donde siempre se discutió el cómo crear fajas horizontales que tengan Costa, Sierra y Amazonía (Paco Moncayo).

Por su parte, el movimiento indígena no estuvo de acuerdo con el planteamiento gubernista sobre la regionalización por ser perjudicial a sus siste-

mas culturales, sociales y de biodiversidad, según lo confirma la opinión de uno de los entrevistados:

Esta cuestión horizontal implica una ruptura territorial para las comunidades indígenas, que afecta a la cultura de los pueblos, los ecosistemas por los que están formados, porque las dinámicas naturales y sociales no son mecánicas, puesto que los asentamientos se van haciendo de acuerdo a la función de los ecosistemas de los territorios así como todo tipo de relaciones sociales y económicas. Lo que los pueblos indígenas proponen es que esas relaciones que se van construyendo se reconozcan por el Estado, no bajo líneas impuestas y tampoco bajo los intereses políticos y económicos porque provocan obstaculización y fraccionamiento de los territorios ancestrales (César Pilataxi).

Los autonomistas de Guayaquil, por otro lado, mostraron una posición pesimista sobre este tema. El siguiente fue el criterio de uno de los entrevistados perteneciente a este grupo:

La región es solo una modalidad del tema autonómico y no fue tema de debate en Montecristi. No hubo ningún debate importante en la Asamblea sobre el tema autonómico o regionalización al punto que hasta el día de hoy, después de cinco años, no hay avances de ninguna naturaleza en el tema de regionalización. El Ecuador sigue estando dividido en las mismas provincias de siempre, excepto aquellas que nacieron fruto de la desmembración de provincias grandes. No hay ninguna regionalización que permita calificar al Ecuador como un Estado regionalizado (Joffre Campaña).

Sin duda, el tema de la regionalización fue y sigue siendo un tema polémico, ya que por un lado la Constitución habla de regiones y por otro la SENPLADES habla de zonas de planificación, que en la práctica son exactamente lo mismo, ya que las zonas que plantea esta institución son la unión de dos o más provincias con ciertas características de localidad. Algunos de los conflictos que aún giran en torno a este tema han sido identificados por uno de los extécnicos de la GTZ, ahora GIZ, que participó en el proceso y fue entrevistado:

Hoy en día en el Ecuador el proceso de regionalización es casi un tema tabú; uno de [los puntos] es determinar cuál es la capital idónea de una región, por ejemplo: en la zona cinco, a pesar de las capacidades de Guayaquil como ciudad se escogió como capital zonal a Milagro. De alguna manera se está disfrazando el tema, puesto que de esta forma se está evitando un conflicto y saltando un obstáculo, ya que en otra circunstancia sería complicado y difícil discutirlo democráticamente. El otro punto es la denominación de la región, lo que se ha venido haciendo hasta el momento es identificar con número y no con nombre, similar al modelo chileno, el motivo deviene porque si se está juntando dos o tres provincias habrá una disputa por el nombre o por la ciudad que será la capital. Esos son los temas álgidos de un proceso de regionalización al que nos están induciendo a través de este proceso de planificación cuya vía es la desconcentración (José Suing).

Las posturas de un asambleísta de Alianza País muestran lo incómodo que resulta el planteamiento de regionalización del Ecuador, ya que no existen incentivos para motivar la construcción de regiones dados los liderazgos y las identidades provinciales. Por lo tanto, el único incentivo real es que si no se efectúa la regionalización en el plazo de ocho años, que vence en el 2016, será el gobierno central quien creará las regiones.

La ley no resuelve todo en el tema de regiones. Quizá no hago bien en decirte lo que te voy a decir: yo soy escéptico respecto a la creación de las regiones, soy escéptico y espero equivocarme pero creo que los mecanismos y los incentivos institucionales para la construcción de regiones son demasiado débiles. ¿Y por qué? Porque es en el marco constitucional, porque creo yo que en la Constitución hubo un papel muy fuerte de los prefectos, y entonces básicamente se consolida ese como un nivel intermedio y entonces ahora hay muy pocos incentivos para la construcción de regiones. Quizá el único incentivo es un incentivo coercitivo, que es que si no se hace en los ocho años después el gobierno nacional queda en la libertad de poder trazar sus propias regiones, pero creo que pensar que de forma voluntaria..., ojalá me equivoque y por eso digo quizá no es políticamente correcto que yo te diga que creo que hay muy pocos incentivos para la construcción regional, muy pocos incentivos tributarios, muy pocos incentivos económicos, muy pocos incentivos competenciales (Virgilio Hernández).

En relación a la propuesta de regionalización de SENPLADES surgieron debates sobre las instituciones territoriales, así como sobre la formación y reconocimiento de los regímenes especiales, que respondían a demandas regionales, como en los casos de Manabí, Loja y la Amazonía que tenían sus propuestas. Estas provenían de demandas históricas de construcción y de reconocimiento de ciertas regiones, por lo que incluso llegaron a la Asamblea Constituyente varios alcaldes de la región sur del Ecuador, también alcaldes amazónicos con organizaciones de los pueblos indígenas, para plantear el reconocimiento de una ley especial, o sea que se establezca un marco que dé cabida al reconocimiento de la Amazonía como una región especial. Todo esto se dio asociado a los temas de autonomía, descentralización y competencias.

Al final la idea era ver cómo estos territorios que históricamente habían sido excluidos o colocados en un plano periférico podían cambiar su estatus o la relación con las zonas centrales y con el Estado mismo, y eso incluía fundamentos para que se pudiera reconocer la figura de los regímenes especiales autonómicos, así como a las circunscripciones territoriales indígenas (CTI), que aparecen al reconocer la interculturalidad y plurinacionalidad del Estado. Dentro de este tema se encajó también a los distritos metropolitanos autónomos y la provincia de Galápagos. El Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos aparece como una figura interesante, como un instrumento fundamental en aras de la conservación del territorio insular.

El gobierno territorial según el movimiento indígena

Dentro de los debates de la descentralización, el movimiento indígena demandó el reconocimiento del gobierno territorial comunitario, que estaba relacionado a su propuesta de autonomía y autogobierno con características propias derivadas de sus particularidades, cuyo contenido era el siguiente:

En la Constitución actual existe plena libertad para solicitar competencias de manera desordenada: la descentralización es estrictamente voluntaria. La nueva propuesta de Constitución fija competencias y atri-

buciones obligatorias. El gobierno territorial comunitario tiene ciertas atribuciones específicas que derivan de las particularidades culturales de los pueblos indígenas: cultura, educación, salud, planificación del manejo de los espacios de vida [biodiversidad y patrimonio natural], resolución de conflictos internos, representación externa, reconocimiento jurídico de transacciones de bienes inmuebles y justicia comunitaria (CONAIE 2007, 12).

No obstante el contenido de la propuesta, la postura de los representantes de Pachakutik ante la Asamblea Constituyente fue poco clara e inconsistente en su defensa, puesto que confundían a la descentralización con la desconcentración, tomando en cuenta que la una difiere de la otra en que la primera se aplica entre administraciones diferentes y la desconcentración entre órganos de la misma administración. Es así que uno de los entrevistados, exasambleísta de Pachakutik, opina:

Generalmente las diversas organizaciones estaban de acuerdo en temas como la descentralización; en el ámbito de la educación se planteaba que no todo se centralice en Quito, sino que las acciones sean un poco más ágiles y oportunas dando más servicio a cada una de las provincias, incluso en cada una de las parroquias, de tal forma que la gente no tenga que hacer un simple trámite ir a parar por un título por decir en Quito, o sea esa era la propuesta vinculada por un lado a la educación; igual en el tema de la salud; en los gobiernos seccionales se planteaba la descentralización de competencias en el ámbito de riego, por ejemplo, hacia los gobiernos provinciales. Entonces desde esa perspectiva se hablaba del tema de la descentralización, es decir que no todo se centralice en las gestiones por ejemplo en Quito. Ahora, ahí hay que reconocer que hay también una confusión por parte del gobierno nacional, lo que sucede a raíz de que se aprueba la nueva Constitución comienza a descentralizarse a todas las provincias inclusive antes de esto con la aplicación de la nueva Constitución con la aplicación del COOTAD se empieza a descentralizar pero solo a los niveles regionales, o sea no ha cambiado nada. Entonces parece que hay una mala interpretación por parte de los que hacen el gobierno nacional, si lo que se busca es que el Estado sea un poco más ágil, más oportuno, que llegue a las comunidades, a las verdaderas necesidades de las bases, tiene que ser

ágil. Por tanto esto tiene que llegar hasta un nivel mínimo si es posible (Gilberto Guamangate).

En el análisis del discurso, tanto las posturas indígenas como las de Alianza País desechan la posibilidad de un gobierno territorial basado en las CTI, que están tratadas en los artículos 93 al 100 de la Constitución, de manera que en la medida en que aquellas no se hagan realidad seguirán siendo solo parte de la retórica y no un mecanismo de descentralización como se lo idealiza. Sin duda, existe una confrontación de criterios entre estos dos actores, que en el siguiente tema son expuestos.

El discurso del Estado Plurinacional y el fracaso de las Circunscripciones Territoriales Indígenas

Curiosamente, el movimiento indígena tuvo una posición política bastante débil en el contexto de la Constituyente, la capacidad de incidencia de la CONAIE fue baja en términos de sus relaciones de fuerza dentro del campo político, puesto que este bloque poseía apenas cuatro asambleístas. César Pilataxi, comunero, dirigente y miembro activo del movimiento indígena, señala que una de las causas de la débil incidencia de las demandas de este movimiento fueron las rupturas dentro de la organización:

Se discutía mucho en el interior el tema de la plurinacionalidad y pluriculturalidad, de cuál tiene más aceptación, desviándose de temas importantes, cuando en realidad el punto de debate era cuál afecta más políticamente a la estructura del Estado-nación, el tema de debate entonces era el que más afecta y no quien tiene más respaldo. La plurinacionalidad nace como consecuencia para que nazcan las relaciones pluriculturales; si no existe, los pueblos no ejercen autonomías ni ejercen sus derechos, y por lo tanto no hay relaciones interculturales (César Pilataxi).

Las circunscripciones deben reproducir los gobiernos territoriales indígenas sobre la base de los usos y costumbres de un determinado pueblo y nacionalidad, incorporando competencias de derechos colectivos que esta-

blece el artículo 57 de la Constitución y los que en el tiempo vayan delegando otros niveles de gobierno, aunque en los hechos estos objetivos son al parecer inviables básicamente por las divisiones internas del movimiento indígena o como lo explica el académico Pablo Ortiz:

Específicamente en el caso de la CONAIE y también de la FENOCIN, internamente hablando, la postura sobre las autonomías y la plurinacionalidad estaba dividida puesto que la Amazonía desde su realidad tenía otra visión distinta a la de la ECUARUNARI en la Sierra, que históricamente, ya sea por lo cultural y por cuestiones de ecosistemas, tenía otra posición. Un ejemplo concreto: cuando se plantearon los temas sobre la autonomía, la tierra y el agua, para los amazónicos no eran importantes como lo son para la Sierra, porque no tienen experiencias de manejo en juntas de agua. De esta manera las fuerzas se debilitaron y no se logró instituir las propuestas, cada cual se dispersó con su tema midiéndolo con su fuerza (Pablo Ortiz).

Gilberto Guamangate, exasambleísta de Pachakutik en Montecristi y que en la actualidad funge como asambleísta del partido de gobierno, opina sobre la débil incidencia del movimiento indígena y señala las causas de ello:

Fue una Asamblea en donde las mayorías impusieron su voluntad sobre todo el desarrollo, tanto de la designación de autoridades, de las leyes y en este caso de las articulaciones de la Constitución, por tanto el movimiento indígena no pudo trascender; hay que añadir además que en ese momento la CONAIE pasaba por momentos bastantes críticos, por lo que fue bastante complicado incidir. Entonces lo que se buscó fue mover las corrientes organizativas de todas las provincias del país y desde luego los cuatro voceros fundamentales del movimiento indígena trabajaron en conexión directa con las organizaciones; la presencia de Alberto Acosta en calidad de presidente de la Asamblea fue fundamental, pues fue quien abrió el abanico para que los asambleístas del movimiento Pachakutik participen en el proceso y esto ligeramente permitió al movimiento indígena participe en la discusión interna y externa para el desarrollo de los artículos de la Constitución. De todas maneras y pese a las condiciones negativas por las que pasaba el movimiento indígena se logró incidir en algunos capítulos de la Constitución respecto a la posición del concepto

del Estado frente al caduco modelo de Estado neoliberal, para transformarlo en un Estado con criterios distintos, con ideologías distintas. (Gilberto Guamangate).

Un hecho importante que facilitó que ciertas demandas históricas del movimiento indígena fueran centrales en la agenda del debate, fue la importancia y prioridad que les dieron determinados asambleístas del grupo de Alianza País, quienes, más adelante, mostraron no solo apertura sino que apoyaban profundamente la tesis de la plurinacionalidad, por ejemplo; entre ellos destacaban María Fernanda Espinosa, Efraín Carvajal, Augusto Barrera, Virgilio Hernández, el propio presidente de la Asamblea Alberto Acosta, así como otros asambleístas de izquierda, personajes que contaban con mucha incidencia al interior del propio gobierno y al mismo tiempo tenían una vinculación fuerte con el movimiento indígena, originada mucho antes de convocarse la Constituyente debido a su trayectoria académica, a quienes se podría considerar como el capital profesional de la propuesta indígena. Esta constatación de división del movimiento indígena demuestra que en realidad los profesionales que defendían las propuestas indígenas fueron los impulsores de la materialización de estas dentro del campo político de la Constituyente.

Ese apoyo hizo que los pueblos indígenas tuvieran una voz fuerte a través de los intelectuales, en lo que podría llamarse una expresión de “ventrilocuismo”, según escribe Andrés Guerrero (1991), en concreto para plantear las proposiciones de la plurinacionalidad del Estado y el reconocimiento de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, aunque estas ya fueron reconocidas en la anterior Constitución, hecho que no hubiera sido posible con la sola actuación de sus representantes, puesto que las reglas de representación benefician a la población mestiza que en Ecuador es mayoritaria y en menor grado a la población indígena.

Las reglas de los instrumentos para la Asamblea Constituyente las elaboró el Congreso Nacional aún en vigencia, ahí se limitó totalmente la participación de los pueblos indígenas y nos tocó entonces estar ahí papelean-do, nos tacharon como opositores; aquí hay que diferenciar: no estamos

oponiéndonos sino lo que estamos haciendo es reivindicando y reclamando nuestro derecho, porque somos sujetos de derecho; lo que estábamos haciendo es invitando a debatir y profundizar de lo que es este territorio, el Estado ecuatoriano, en la realidad, para que no nos impongan en los escritos jurídicos, pedimos no imponer de esa manera esos instrumentos en las normas de convivencia social y cultural, en eso quisimos participar. Pero no, al final tuvimos que aceptar las reglas de juego y únicamente con un poco de compañeros y algunos aliados se logró debatir cuál era nuestro planteamiento sobre el tema de las CTI, o cómo queríamos que sea el tema del ordenamiento territorial, propuesta que afecta a los terratenientes, a los acaparadores de tierra, de agua, y a quienes han tenido privilegios y usufructuado el aparato del Estado, cuando topamos esos temas todo el mundo salta y dice no es posible para ustedes, o ustedes no caben aquí (César Pilataxi).

En este sentido, al conseguir que el Ecuador adopte el estatus de Estado plurinacional se garantizaba de alguna manera el respeto a los derechos de los pueblos indígenas contemplados en la Carta Constitucional de 1998 y también en los convenios internacionales, como el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1989). Las relaciones de poder en el debate sobre el Estado plurinacional fueron evidentes en las posturas de los actores, porque por una vía surgía el discurso de que la plurinacionalidad no existía y que el Estado nación debía ser mantenido, y por otro se daban los planteamientos más radicales del propio movimiento indígena, especialmente del grupo amazónico, que buscaban el total control de sus territorios ancestrales y todos los recursos naturales (petróleo) que ello implicaba.

Como resultado de las autonomías indígenas, se plasmó en el marco legal un laberinto que subordinó los principios de autodeterminación y de gestión territorial indígena a la masa político-administrativa del Estado, un camino que no reconoce la posesión y control ancestral del territorio, es decir el gobierno central mantiene aún en el Ecuador una perspectiva etnocéntrica de gestión territorial. Hubo un momento en el debate en que la lucha para el movimiento indígena y para quienes defendían sus demandas decayó, puesto que ni la propia CONAIE, como ya se mencionó, tenía una posición clara

respecto al tema. La explicación está en que la CONAIE en los últimos años de su trayectoria abandonó temas claves de su discurso, y eso se reflejó en la fragilidad de sus argumentos en la Constituyente, es decir, sus sustentos políticos, jurídicos y técnicos eran extremadamente débiles. Corroborando lo dicho, uno de los académicos entrevistados considera:

El modelo actual es absolutamente impracticable, eso ya pasó con la Constitución del 98 y me da la impresión de que está pasando exactamente igual con la nueva Constitución y el COOTAD. El problema es cómo determinar homogeneidad étnica porque si se logra tener homogeneidad étnica en los territorios eso puede conducir a un confrontamiento con la comunidad alta. El tema de las circunscripciones territoriales indígenas es complicado, porque además están sobre puestas sobre territorios ya determinados como parroquias, cantones, provincias etc. Tomando en cuenta que ni siquiera se han constituido las regiones, mucho menos se van a constituir las circunscripciones territoriales indígenas y la posibilidad de que en la práctica se puedan llevar a cabo tiene unas complicaciones tan grandes que si es que eso ocurre podrían levantar conflictos absolutamente innecesarios (Fernando Carrión).

Las CTI estuvieron en el debate en el marco del Estado plurinacional, la experiencia de Bolivia con el tema autonómico tuvo mucha influencia, y fue además apoyado por un capital profesional tanto desde la academia como dentro de la Constituyente. La propuesta con que la CONAIE intentaba plantear su tipo de Estado era la siguiente:

El Estado plurinacional no implica solamente una declaratoria formal en el artículo primero de la Constitución. La plurinacionalidad fortalecerá al nuevo Estado, mediante la consolidación de la unidad en la diversidad, destruyendo de este modo el racismo y el regionalismo. La plurinacionalidad promueve la equidad social y política, la justicia económica, la interculturalidad de toda la sociedad, y el derecho de las nacionalidades y pueblos al control territorial y a su gobierno comunitario dentro del Estado unitario, en igualdad de condiciones con los demás sectores de la sociedad. Implica ante todo una construcción desde abajo, desde las comunidades y pueblos del Ecuador, en cuya edificación trabajamos y seguiremos trabajando todos

los días, con cambios legales, sin ellos o contra ellos. Esto implica tres grandes dimensiones de la organización del Estado: primero, la construcción de una verdadera interculturalidad que implica la construcción de un proyecto de país entre todas y todos que propugne el respeto y valoración de toda forma de expresión cultural, de conocimiento y espiritualidad, que exige la unidad de los pueblos y nacionalidades y de la sociedad entera como condición básica para una democracia plurinacional y una economía justa y equitativa (CONAIE 2007, 6).

El tema de las CTI se vuelve importante en el debate desde dos puntos de vista: primero, el de reconocer los territorios ancestrales, que respondía a la propuesta del movimiento indígena bajo la idea del gobierno comunitario, con los siguientes argumentos:

El reconocimiento del autogobierno, expresado como gobierno comunitario, que no significa aislarse o encerrarse, sino reconocer el derecho de los pueblos a sus propias formas de autoridad, a un control desde las bases, desde las comunidades locales que forman parte de la organización de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, no indígenas y montubios. Implica reconocer un territorio no solo para reproducirse físicamente sino para practicar una forma de vida, un modo de vivir en el mundo, una civilización. El Estado plurinacional garantiza la existencia de gobiernos territoriales comunitarios para el manejo y protección de la biodiversidad y sus recursos naturales, y de las instituciones locales que manejan asuntos de vital importancia como la educación y la salud. El gobierno territorial comunitario es un poder social, una expresión de la soberanía de la sociedad que puede y debe controlar a la administración del Estado (CONAIE 2007, 11).

Para muchos esta propuesta significaba desarmar al país, por lo que aparece un segundo punto de vista al reconocer las circunscripciones indígenas, aunque limitándolas dentro de las estructuras de los cantones, parroquias o provincias y que puedan estar gobernadas bajo un estatuto en el cual se incorporen las normas, la cultura, la tradición de cada uno de los pueblos.

La nueva DPA [división política administrativa] comprende Circunscripciones Territoriales Indígenas sin crear una división paralela o superpuesta ni definir circunscripciones con espacios discontinuos. La propuesta sí garantiza, empero, pautas flexibles para la aplicación de los derechos colectivos al interior de dichos espacios indígenas, incluida la selección de autoridades y la aplicación de justicia propia (SENPLADES 2007, 346).

El resultado en la Constitución fue la segunda opción, puesto que hubo una tesis que se armó en el gobierno central y fue encarnada por parte de la SENPLADES, que básicamente no quiso poner en duda ni en discusión los fundamentos del ordenamiento territorial del Estado nacional, planteando que la tesis de plurinacionalidad, autonomía y de los principios de autodeterminación indígena podía derivar en un cuestionamiento que podía descomponer el tablero geopolítico nacional; hubo aquí una posición dura por parte del gobierno y de los asambleístas, que fueron subordinándose a esa tesis. Este sin duda fue un tema complicado de resolver, puesto que, como ya se mencionó, la CONAIE no tenía precisión más allá de un cierto discurso. Esto generó a la vez varias posturas en pro y en contra, por ejemplo la visión de SENPLADES, que según Cristian Pino, director de Análisis de Competencias de la Subsecretaría de Descentralización de esta institución, provocaba serias dudas:

El tema de las CTI es realmente un problema, hay que preguntarse cuál en realidad es la capacidad de los niveles territoriales que se constituyen en CTI, puesto que puede generar un problema con respecto a las competencias, o respecto a las personas que no son de la comunidad indígena y que son mestizos; su aplicación es problemática y no se ha podido dar porque la realidad territorial no lo ha permitido, es una de las exigencias que estaban establecidas en la Constitución pero su aplicación podría generar varios problemas (Cristian Pino).

Como es lógico, se produjo el descontento para los líderes del movimiento indígena, quienes manifestaron que las circunscripciones territoriales son impuestas por el imaginario del Estado:

Los temas debatidos en la Asamblea fueron complejos y conflictivos, porque se relacionan al Estado y su poder, que van más allá de una simple cuestión de demarcación territorial, por ejemplo cuando se habla de gestión territorial plenamente el ejercicio de la autoridad ancestral en nuestro territorio, los marcos jurídicos creados chocan totalmente, el COOTAD es una norma jurídica con la que el movimiento indígena no concuerda. Los territorios ancestrales donde están asentados los pueblos indígenas rebasan las CTI y sus cuestiones jurídicas, porque son reducidos a un imaginario del Estado o una división estructural y política que no concuerda con la realidad de los pueblos indígenas, por lo que tampoco encaja con la propuesta del movimiento indígena (César Pilataxi).

Dentro de este debate la autonomía era un concepto que no se lo tenía claro, lo cual produjo una confusión interna y externa en el movimiento indígena, puesto que se la confundió con la tesis autonomista planteada por Guayaquil. El anterior entrevistado expresó:

Aquí hay que diferenciar dos temas en cuanto a la autonomía puesto que hubo temor por parte de los compañeros del movimiento, en el momento de la Constituyente, antes y después también, debido a la posición de la derecha de Guayaquil que también estaban planteando el tema de las autonomías pero con una posición arbitraria separatista y además porque le interesa controlar las áreas estratégicas de la economía nacional. Entonces, hay que diferenciar entre la autonomía capitalista y la comunitaria, en la autonomía comunitaria, que es la que planteaba el movimiento indígena, se juegan elementos grandes y sagrados como la solidaridad, la reciprocidad, el *ayni*, que son principios que en el sistema capitalista no caben; la autonomía que planteaban los pueblos indígenas es precisamente para ejercer un gobierno con carácter propio, con propia autoridad y la gestión de los territorios ancestrales, pero bajo estos principios ya descritos, con los que no hay un riesgo de ser excluidos, por eso es importante para los pueblos indígenas ejercitar autoridad sobre ese territorio. Entonces, hay una diferencia enorme entre la autonomía que plantean los pueblos indígenas y la autonomía de Guayaquil (César Pilataxi).

Según los entrevistados, la tesis sobre autonomía del pueblo indígena se basa en que primero sean reconocidos como tales, como entidades históri-

cas que ejercen sus derechos como titulares, en ser directamente interlocutores para cualquier asunto político del Estado, para participar directamente en los asuntos del Estado o en su estructura; por ejemplo:

Si un municipio quiere realizar una ordenanza pero que afecta a los territorios indígenas, la población indígena debería ser directamente partícipe de la discusión y de las decisiones políticas, puesto que las personas elegidas por voto popular como autoridades realizan por desconocimiento ordenanzas que afectan a los territorios indígenas por no compartir nuestra cosmovisión que se origina de nuestra cultura (César Pilataxi).

Entonces, para los pueblos indígenas se trata de que la descentralización esté en todos los niveles y que los pueblos afectados tengan pleno derecho de participar, pero no solamente para opinar sino lograr que esas opiniones sean vinculantes.

La confusión en torno a la propuesta de autonomía es corroborada por la versión de otro de los entrevistados, quien fue también exasambleísta del movimiento Pachakutik:

En un inicio se empezó a confundir el tema de la autonomía porque el alcalde de Guayaquil tenía un discurso casi similar al del representante de la CONAIE, entonces en un momento el movimiento indígena dijo “a ver, un ratito, nosotros queremos autonomía pero no queremos separación del Estado” (Gilberto Guamangate).

Esta confusión fue generada desde los mismos actores de la derecha, quienes en su discurso trataban de relacionar su tesis de autonomía con la del movimiento indígena y con el reconocimiento de Estado plurinacional, posiblemente como una estrategia para ganar adeptos. Según un asesor del alcalde Nebot, la propuesta del movimiento indígena se asimila mucho “en el sentido de que las dos buscan el reconocimiento pleno de la diversidad, ya que la plurinacionalidad no es otra cosa que entender que en el Ecuador existen varias naciones y ese entendimiento de las naciones diversas implica reconocerles la capacidad política mediante la capacidad legislativa”. Añadió también:

Se necesitaban votos para la aprobación del texto constitucional, por lo que se plantearon temas de interés como el reconocimiento del Estado Plurinacional para movimientos como Pachakutik especialmente y movimientos tradicionales de izquierda que pudieran sumarse a la aprobación de la Constitución. Es decir que no hubo un debate ideológico como tal, sino más bien una tomadura de pelo, porque se hizo creer a los movimientos indígenas que estaban acogiendo sus conceptos y demandas pero al final del día, y el tiempo lo dirá al menos en ese punto, es que no hubo un reconocimiento de un Estado plurinacional, en la práctica, en los efectos y en los hechos, así como tampoco existe un Estado regionalizado. Las reivindicaciones de los sectores indígenas siguen en pie, no han sido satisfechas, por eso existe un deseo de ir a una verdadera autonomía o plurinacionalidad, dependiendo de cómo se los denomine, en función de los sectores de los cuales se originen los planteamientos (Joffre Campaña).

Esta grave confusión se logra aclarar ligeramente con la intervención de gente que tenía incidencia en el movimiento indígena, con la actuación de asambleístas que estaban conscientes de que la propuesta de autonomía de la CONAIE estaba inmersa dentro de la idea de un Estado único, en el que, siendo intercultural y plurinacional, todos los niveles de gobierno, incluyendo las circunscripciones territoriales y las organizaciones, forman parte de ese Estado único. Además, el documento que contenía la propuesta constitucional de la CONAIE realizaba una diferencia expresa con las “autonomías enarboladas por la derecha política”:

El gobierno territorial comunitario no implica “crear un Estado dentro de otro Estado” ni es un mecanismo para garantizar privilegios indebidos. El gobierno territorial comunitario como parte de un Estado unitario, reconoce la autoridad del Estado ecuatoriano, que se reserva la competencia sobre varios de los principales ejes de la política del país [económica, militar, policial, de relaciones internacionales, entre otras]. La presente propuesta de gobierno comunitario de la CONAIE se enmarca en el diseño de un Estado unitario (CONAIE 2007, 11).

Lo esencial es el respeto al principio básico de la equidad territorial. Las propuestas indígenas buscan ser incluyentes y no excluyentes. Se asientan en poblaciones y territorios empobrecidos y discriminados por el modelo

económico y cultural dominante y busca por lo tanto fortalecer las posibilidades de manejo propio de esos territorios para evitar la sangría de sus recursos y la descapitalización de sus tierras. La propuesta de la derecha quiere asentarse en grupos de elites de territorios enriquecidos que quieren reservarse el dominio exclusivo sobre las riquezas a costa de las regiones empobrecidas. El autogobierno territorial tal como lo demandan los pueblos y nacionalidades debe respetar la equidad en la distribución de los recursos económicos (con fondos de compensación, por ejemplo) para evitar la profundización de las desigualdades regionales y sociales (CONAIE 2007, 13).

La descentralización fiscal

La descentralización fiscal fue otro de los temas analizados dentro de las pugnas del campo político de la Constituyente, que no tuvo mayor amplitud en la discusión. Se mantuvo mayoritariamente el esquema de distribución de impuestos anterior, agregando en la Constitución una forma que se supone es más equitativa de distribución, con la eliminación de lo que se llamaban preasignaciones, aquellos fondos que iban directamente hacia los gobiernos municipales, provenientes de programas nacionales o de la cooperación internacional, de manera que los fondos fueron concentrados en una sola bolsa fiscal, y lo que de ahí corresponde a los gobiernos autónomos es un porcentaje de los ingresos propios, es decir de los permanentes y no permanentes, según la terminología que hoy en día tiene la Carta Política.

Los actores denominados municipalistas consideran que en la descentralización fiscal más bien se limitó y se retrocedió, puesto que las posibilidades de ingresos propios de los gobiernos locales no se modificaron y la posibilidad de acceder a un porcentaje importante de ingresos del gobierno central se limitó en la práctica, con disposiciones contenidas en leyes como el COOTAD y la Ley de Finanzas Públicas que pusieron excepciones. Un entrevistado perteneciente a este grupo expone que:

El tema de los recursos es la pelea de toda la vida, pero este nuevo sistema tiene una trampa, porque el tema petróleo no se distribuye con equidad y

casi todo va al gobierno, y esa fue una conquista de los gobiernos locales, aunque se puso 10% de los ingresos no permanentes, 10% de los ingresos de lo que antes llamaban ingresos de capital y dentro de esos estaba el petróleo, excepto endeudamiento, eso era correcto porque el gobierno central asume deudas para temas específicos (Paco Moncayo).

Dentro de la Asamblea Constituyente la propuesta municipalista contenía una aspiración más ambiciosa en beneficio de los GAD, bajo los siguientes parámetros:

Los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales rurales, además de generar sus propios recursos financieros, participarán por lo menos del treinta por ciento de los ingresos totales del gobierno central, cuya distribución se hará según los principios de solidaridad y equidad, regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios: en partes iguales, según número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, responsabilidades y competencias; y, según cumplimiento de objetivos y metas establecidos en los planes de desarrollo de los gobiernos seccionales autónomos. Se incrementarán anualmente en la misma proporción que el incremento global del Presupuesto General del Estado (AME 2007, 8).

La tesis de Guayaquil, según siguiente el entrevistado, se basaba en determinados principios en beneficio de la equidad territorial, de la siguiente manera:

[...] un reparto equitativo sobre los recursos fiscales en todas las regiones, provincias o autonomías en función de la población y necesidades básicas insatisfechas, entonces lo que se buscaba era la posibilidad de un reparto no supeditado a las decisiones del Ejecutivo y, por lo contrario, que fueran rentas transferidas de forma predecible y previamente determinadas, para evitar la discrecionalidad en la asignación de recursos. (Joffre Campaña).

Según el representante del movimiento indígena, en un momento del debate el tema de los recursos era tratado de acuerdo a criterios como la eficiencia y la planificación:

Hay ciertos municipios a los que se les ha dado una cierta cantidad de recursos y resulta que al finalizar el año no los habían gastado y regresaban esos recursos a las arcas del Estado, entonces eso era la intención inicial es decir que a todos los niveles de gobierno se les entregue la asignación presupuestaria de acuerdo a la planificación y a la capacidad de gasto de cada uno; ahora todas las acciones tienen que ser planificadas y justificadas y que incluso esto tiene que ser un indicativo para ver el desempeño de la autoridad (Gilberto Guamangate).

La propuesta presentada por el movimiento indígena trataba el tema fiscal al relacionarlo con el autogobierno territorial, que debía contener mecanismos como por ejemplo fondos de compensación, con el fin de evitar la profundización de las desigualdades regionales y sociales (CONAIE 2007, 3).

Frente a estos criterios la posición oficialista considera que la descentralización fiscal es otro avance, puesto que hasta antes de la Constitución de 2008 existía un sistema de transferencia de recursos que no reconocía diferencias entre niveles de gobierno y que beneficiaba generalmente a los que mayormente tenían la posibilidad de hacer presión en el centro político, porque permitía obtener para sí mismos una preasignación por parte del gobierno central, por lo que ahora se excluye esa posibilidad, pues se recibe lo que la Constitución manda y nada más, no es posible ahora la creación de una ley a favor de un territorio en la que se establezca una transferencia de recursos. Nuestro entrevistado Cristian Pino, identifica un problema dentro de este sistema y explica que no precisamente se deriva de la Constitución sino de la práctica, porque no existe información suficiente para construir indicadores que coadyuven a mejorar al esfuerzo fiscal.

Todavía estamos pensando cómo vamos a medir el esfuerzo fiscal, cuando no todos los niveles de gobierno tiene responsabilidades en mejorar los niveles de las necesidades básicas insatisfechas, puesto que el índice tradicional tiene algunos elementos pero muchos de ellos no son responsabilidades de los gobiernos locales. Esto no se pensó en la descripción de los mecanismos para distribución, por lo que la legislación secundaria deberá ir llenando estos vacíos (Cristian Pino).

El objeto de la descentralización fiscal es alcanzar una verdadera equidad territorial y según el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 sus fines son: “equidad en la asignación de los recursos, eficiencia en el destino de los recursos públicos y endeudamiento responsable, con el propósito de asegurar la prestación de bienes y servicios públicos a la población en los diferentes niveles de gobierno” (PND 2009, 25). Por lo contrario, si no existe la voluntad política comprometiendo los recursos suficientes para poder financiarla, la descentralización se convierte tan solo en retórica.

La influencia teórica en la reforma del Estado ecuatoriano

América Latina vive un tiempo histórico de procesos de reconstitución del Estado y de lo público, es claro que en los años ochenta y noventa buena parte del debate descentralizador estuvo vinculado a los proyectos de reforma del Estado neoliberal, con tres estrategias claves para debilitar a los Estados centrales: la descentralización, la privatización y la modernización, como ya se mencionó, lo cual se evidencia en la experiencia de varios países, con la creación, por ejemplo, de consejos de modernización vinculados a los procesos de privatización.

La década de los noventa en el Ecuador estuvo caracterizada por las pautas impuestas por el “Consenso de Washington”, donde una de las variables fue reducir el tamaño del Estado, aunque si se compara este período con el resto de países de la región, como Chile, Argentina y Brasil, entre otros, el país vivió el neoliberalismo de manera parcial, puesto que no existió una apertura indiscriminada y privatizaciones del sector público de manera extrema. Esta particularidad tiene que ver –como se vio en el capítulo de contexto– con la intervención de las organizaciones sociales y de la movilización social que frenaron en parte aquellas iniciativas, como fue el primer levantamiento indígena de 1990 y el apareamiento de un actor explícito que es la CONAIE, que después logra tener su brazo político “Pachakutik”. No obstante, los diferentes tipos de reformas del Estado sí llegaron a materializarse en el Ecuador, precisamente por esa influencia de los paradigmas teóricos y del contexto internacional, que fue inducida por

el poder de determinadas élites en cuya perspectiva la descentralización era un instrumento de debilitamiento del Estado.

Posteriormente, como se ha visto a lo largo de este trabajo, con la decadencia del modelo neoliberal en Latinoamérica surge un proceso de reemergencia del Estado central donde la descentralización está siempre en relación al reposicionamiento del Estado. Es precisamente en este contexto donde podremos ver cómo los debates de la Asamblea de Montecristi fueron importantes para dar ese gran salto del modelo neoliberal a otro más democrático, donde el elemento primordial es la recuperación de las capacidades del Estado central y su fortalecimiento.

El abandono de una reforma del Estado neoliberal

Básicamente, la propuesta neoliberal tenía tres ejes: uno era la apertura al mercado internacional, donde el Estado se vio golpeado por la falta de obligatoriedad en asumir las competencias y por la apertura de las fronteras que se estableció con acuerdos de libre comercio. El segundo fue la privatización, que es básicamente el desmonte del Estado, el ajuste que dedicó los recursos fiscales principalmente al pago de deuda externa y una contracción de la política social. Y en tercer lugar estaba la descentralización, sobre la cual el diagnóstico con el que se partía era un profundo cuestionamiento a los pobres resultados que tuvo el concepto neoliberal de la descentralización, que se la catalogaba como “descentralización a la carta”. Este modelo de competencias uno a uno generó un caos institucional absoluto y debilitó las capacidades reguladoras del Estado, por lo que respondía a un modelo inscrito en la lógica neoliberal.

El campo rural fue donde con mayor fuerza se aplicó la reforma estatal neoliberal en el Ecuador, un proceso de ajuste estructural y eliminación de todas las políticas de atención al sector productivo y a los sectores sociales rurales; el Estado dejó de ser una herramienta y se convirtió en un mecanismo regulado por los mercados, lo que significó una mayor presión sobre el ámbito social, con la disminución de los presupuestos de salud, educación y servicios.

Los debates de la Asamblea Constituyente de Montecristi tendieron, sin duda, a bloquear la concepción neoliberal de descentralización para dar paso a otra perspectiva más democrática y en esa medida se lograron consensos entre los principales grupos de presión, que a pesar de sus diferencias encontraron un punto en común bajo la tesis del Estado plurinacional y la mayor democratización del Estado, frente a aquel pequeño grupo elitista que representaba a la derecha con la propuesta del llamado “Mandato de Guayaquil”. Cabe reiterar que este grupo trató de preservar los postulados de la reforma neoliberal en los debates de la Asamblea bajo dos ejes centrales: la reducción del Estado con mayor capacidad de competencia para los municipios, y una mayor capacidad regulatoria y legislativa para los gobiernos locales, especialmente los municipios, o para las autonomías. Esta posición no tuvo éxito.

Posiblemente la posición que más influyó en el cambio de paradigma teórico fue la del movimiento indígena, que exponía en su discurso que la Constitución de 1998 no respondía a las demandas de sus pueblos y exigía que en la nueva Constitución se reconociera al Estado ecuatoriano como plurinacional, por lo que se necesitaba además una reestructuración estatal, rechazando el modelo neoliberal.

En el marco de la actual coyuntura política y económica de América Latina, es una propuesta destinada a recuperar y fortalecer el Estado y la sociedad para garantizar el ejercicio pleno de la soberanía popular y superar el modelo económico neoliberal que lo ha privatizado, debilitado y utilizado para el beneficio de ínfimas minorías. Es una manera también de democratizar el Estado y recuperar el control social y comunitario sobre sus instituciones y políticas. Es un Estado que reconoce y posibilita el ejercicio pleno de los derechos colectivos e individuales, que promueve la organización, el desarrollo equitativo del conjunto de la sociedad ecuatoriana y no solamente de ciertas regiones o sectores; permitiendo de esta manera superar la actitud colonial que margina, impone y somete a pueblos y nacionalidades. Es reconocer no solamente el aporte de los pueblos y nacionalidades indígenas al patrimonio de la diversidad cultural, política y civilizatoria del Ecuador, sino a buscar compensar el olvido, el empobrecimiento y la discriminación de siglos de las civilizaciones indígenas (CONAIE 2007, 6).

Es así que el movimiento indígena apoyó a Alianza País que recogió la plurinacionalidad como bandera de su propuesta política, lo que fue varias veces recalcado por nuestro entrevistado César Pilataxi, actual dirigente de esta organización, al expresar: “entonces queda claro que la propuesta de reconocer al Estado ecuatoriano como plurinacional no fue una demanda del gobierno actual, sino una demanda social y también una lucha de varios años del movimiento indígena”.

Hacia una reforma democratizante del Estado

Uno de los giros que ha dado el Ecuador con la actual reforma del Estado ha sido la sustitución del concepto y práctica de la democracia con el reconocimiento de la plurinacionalidad y el respeto a las diferencias, considerando que un pueblo indígena o una nacionalidad no tiene que ser igual a los pueblos afros, blancos o mestizos. El discurso democrático actual se relaciona con los contenidos de la nueva Constitución, en temas como, por ejemplo, la participación ciudadana, que aparece hoy como un quinto poder, o en el caso de la descentralización. En esta, el enfoque democrático se materializa en la transferencia directa y sistemática de las competencias y los recursos a los gobiernos autónomos descentralizados a través de la obligatoriedad, que da la posibilidad de impulsar más rápidamente el proceso y que en el modelo anterior no existía; actualmente se muestra un aspecto técnico importante que es el de vincular a la descentralización con la planificación y el presupuesto. Para el asambleísta Virgilio Hernández, de Alianza País, este nuevo aparato institucional inaugura todo un sistema de planificación: “ese sistema de planificación se concreta de mejor forma en el COOTAD, el problema es que no se puede evaluar en tan corto tiempo los beneficios de un sistema que apenas se empieza a implementar”.

Sin embargo, la principal característica del período actual de reforma es que existe un evidente retorno del Estado donde se refuerza el concepto de lo público, que permite recuperar las facultades de regulación, planificación y ejecución del Estado. Es así que en el debate de Montecristi se hicieron visibles elementos teóricos sobre la concepción del Estado,

como por ejemplo el devolverle sus capacidades, su rol como actor, su protagonismo.

La reforma actual posee una diferencia enorme con la anterior y es precisamente la de recuperar las funciones básicas de planificación y el rol de rectoría, que se convierten en funciones obligatorias para el sector público, especialmente para los gobiernos locales, lo cual permite que efectivamente se construyan herramientas importantes de gestión como la creación de empresas públicas propias. Este modelo tiene una tendencia visible de fortalecimiento del gobierno central que incluso podría ser leído como centralizador del poder, en su afán de recuperar el papel central del Estado.

El discurso sobre autonomías que se impuso en el debate de la Constituyente estuvo enfocado desde una perspectiva de izquierda, bajo el entendido del Estado unitario, la solidaridad, la equidad territorial, y de generar sinergias para buscar la potenciación de los territorios menos favorecidos, donde la descentralización era una herramienta importante para la democratización del Estado.

Nosotros nos consideramos un proyecto de izquierdas y en este sentido nuestras referencias conceptuales y políticas están en ese nivel; entonces, hay referencias conceptuales sobre todo de una tesis de la escuela francesa, que es una escuela marxista, que te dice que todo cambia en el régimen de acumulación y supone el cambio del modo de regulación social, eso es lo que hemos hecho; lo que se puso en disputa en Ecuador es el cambio en el régimen de acumulación, la forma de producción y redistribución de la riqueza, la disputa de las correlaciones de fuerza, y la orientación de desarrollo del país, o sea un esquema anti neoliberal o no liberal. Lo que nosotros planteábamos entonces en ese sentido es construir una agenda de recuperación del Estado muy fuerte y lo primero que planteamos es una línea neo institucionalista; yo siempre he creído en esta figura de regreso del Estado al primer plano (Pabel Muñoz).

Alianza País también tenía clara la influencia que tuvo la reforma estatal neoliberal en la descentralización, porque reconoce que este tipo de tendencia apunta a una descentralización fiscal, que es una tendencia que se manifestó en la Asamblea Constituyente, como se analizó anteriormente.

La otra tendencia fue aquella que veía a la descentralización como forma de transformar la gestión administrativa, pensar la descentralización como eficiencia y eficacia, incluso en ocasiones como privatización. Por otro lado, se reconoce una descentralización democratizadora:

El tema de una descentralización democrática implica, primero, reconocer las condiciones de desigualdad de algunos territorios, por lo tanto la necesidad de establecer una acción positiva respecto de eso, y también el componente de la participación ciudadana como un elemento central. Yo diría en torno a esas corrientes creo que podríamos ubicar lo que fue el debate del COOTAD (Virgilio Hernández).

Existe un discurso de generar instituciones eficientes y eficaces en la atención a la ciudadanía, y también de establecer mecanismos de democratización, de reforma en el Estado para volver más eficiente la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados.

El Ecuador, partiendo de un discurso hegemónico como el de Alianza País, se estructuró en un nuevo diseño institucional. Primero, un Estado que constitucionalmente se describe como descentralizado; segundo, tiene por primera vez en su historia instrumentos para aplicar la descentralización, lo que está representado en el Consejo Nacional de Competencias; y por último, tiene niveles de gobierno con sus correspondientes competencias.

Recupera el Estado su capacidad de planificador y esa planificación se hace a mediano y largo plazo; y por lo tanto no tenemos viabilidad como país no tenemos viabilidad en la descentralización si no hay ese “sálvese quien pueda”, y los que están en mejores condiciones subsisten de mejor forma en un mundo cada vez más globalizado frente a otros que cada vez deterioran sus condiciones de vida, y también sus condiciones institucionales. Y si el Estado no se replantea la necesidad de que no solo hay desigualdad social, desigualdad económica, desigualdad entre quienes habitamos aquí sino también una desigualdad territorial, no es capaz de dar pasos positivos en ese sentido. Entonces lo que diría es que no es que hay una centralización, lo que hay es una recuperación de los roles fundamentales del Estado. Y yo te digo solo mi punto de vista, sin esos roles yo creo que es imposible la descentralización (Virgilio Hernández).

Finalmente, a manera de conclusión de lo anteriormente expresado, se puede decir que al existir una mayoría absoluta de asambleístas de Alianza País se limitaron las posibilidades de generar una discusión de posiciones y visiones más amplias desde lo político; a pesar de que en un determinado momento hubo una apertura para escuchar diferentes posiciones, en el fondo lo que se trazó en el texto constitucional fue la visión del movimiento hegemónico oficialista, por lo mismo del gobierno central, a través de la propuesta de SENPLADES, con una aceptación innegable de la propuesta de los gremios de los gobiernos autonómicos, pero en la que de alguna manera se percibe que el Estado central no logra incluir aún al sector indígena en el proceso de gobernabilidad del Estado.

Capítulo V

Conclusiones

El contexto histórico de la descentralización en el Ecuador ha sido influenciado por las corrientes latinoamericanas respecto a la reforma estatal, bajo dos enfoques: por un lado, aquel que plantea reducir las atribuciones estatales y extender las relaciones de mercado, al que se denominó “paradigma neoliberal”; y por otro, aquel que plantea la necesidad de extender los espacios democráticos y fortalecer el Estado central, denominado “paradigma democrático”; de tal manera que el tema de la descentralización adquiere características propias de acuerdo a cada período. Autores como Carrión (2007a), Barrera (2007), Ortiz (2008b), Larenas (2010) exponen estas ideas.

Estos enfoques se representaron en los debates del campo político de la Asamblea Constituyente de 2008, en el contenido de las propuestas y deliberaciones de los distintos actores, en dos grupos definidos por su postura ideológica: aquellos que representaban la derecha con una tesis autonómica de influencia neoliberal, en los que figuraban los asambleístas de partidos políticos como Madera de Guerrero y Partido Social Cristiano, que tenían como líder a Jaime Nebot, quien además se convierte en el principal opositor del gobierno; y por otro lado el grupo mayoritario de Alianza País, con el liderazgo del presidente Rafael Correa, quien además fue apoyado por un grupo variado de actores que apuntalaban una propuesta “democrática”.

Esta última posición era apoyada por representantes de partidos políticos de izquierda, el movimiento indígena con la CONAIE y Pachakutik, y los representantes de los gremios de los gobiernos autónomos descentralizados como AME, CONGOPE, CONAJUPARE. El punto en común

de estos actores giraba en torno a un proyecto político de izquierda que proponía la construcción de un Estado Plurinacional basado en el *Sumak Kawsay* como modelo de desarrollo, sin embargo, a medida que se desarrollaron los debates se develaron los intereses de cada grupo, generándose fraccionamientos y luchas por el poder.

Utilizando el concepto de capital político de Bourdieu a través de un análisis del discurso, se consiguió hacer una radiografía de aquellas posiciones y pugnas de los actores, quienes lidiaban por plasmar sus demandas en el actual texto constitucional. Por lo tanto, las discusiones teóricas en Montecristi tendieron a establecer cuál era el tipo de Estado que más convenía al Ecuador en base a la organización del territorio, lo que podría significar pasar de un Estado unitario a un Estado cercano al autonómico español, o a la vez apostar por un modelo federal, ya que estos dos modelos consideran a todos los niveles territoriales como niveles de gobierno.

Los debates de la Constituyente se inclinaron por un modelo cercano al de las autonomías españolas, lo cual tenía que ver con la influencia de asesores españoles del Centro de Estudios Políticos y Sociales traídos por el grupo gobiernista. El proyecto fue originalmente propuesto por Alianza País y luego desarrollado por SENPLADES que representaba la postura del gobierno central, el resultado sería un modelo que acomodaría las distintas propuestas como una respuesta políticamente aceptable. Como producto de los debates y tema innovador en la organización territorial ecuatoriana, aparecen el tema de las regiones.

El texto constitucional convierte al modelo ecuatoriano de Estado en un modelo híbrido, por dos razones: la primera es que la descentralización apunta a dos vías, la una de carácter autonómico y la otra de carácter descentralizado, de allí que la Constitución bautiza a los gobiernos locales con el nuevo nombre de Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD; y la segunda razón es que el texto constitucional, en su Artículo 1, reconoce al Ecuador como “un Estado unitario que se gobierna de forma descentralizada”, es decir que de ninguna manera el reconocimiento de esta vía autonómica puede atentar contra la unidad del Estado, como en el caso español, y además el texto constitucional limita las aspiraciones separatistas, especialmente de Guayaquil, que tuvieron auge con la reforma neoliberal.

Bajo estas consideraciones puede anotarse como primera conclusión que el capital profesional tuvo más incidencia en los debates de la Asamblea Constituyente que los propios movimientos sociales, afirmación que la evidenciamos en dos sucesos: el primero; en torno a la propuesta que fue trabajada por SENPLADES, que al final es la que termina primando, la cual estuvo influenciada por asesores españoles y por intelectuales extranjeros de alto nivel que participaron en charlas y conferencias, donde se discutieron algunos de los conceptos que luego se plasmaron en el texto constitucional; y el segundo suceso, en el caso del movimiento indígena, que por sus conflictos internos dentro de la organización y por el escaso número de asambleístas que tuvo logra plasmar parte de sus demandas gracias a la intervención de aquellos actores que por su trayectoria apoyaban al movimiento indígena a pesar de pertenecer a un grupo político diferente.

Como segunda conclusión de esta tesis se puede decir que al reconocerse constitucionalmente la categoría de Gobiernos Autónomos Descentralizados se reconoce dos niveles de gobierno: los que tienen opción de asumir la forma descentralizada convencional, siendo estos los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales; y por otra parte los que tienen la opción autonómica, en este caso las regiones y los distritos metropolitanos. Es así que el texto constitucional de Montecristi consigue establecer dos vías de descentralización: la autonómica y la descentralización convencional, que se caracterizan por ser paralelas y estar a un mismo nivel, para lo cual la propia Carta Política determina competencias que serán asumidas como obligatorias para cada nivel de gobierno, dejando atrás el modelo voluntario de “descentralización a la carta” contenido en la Constitución de 1998. Sin embargo, surge un problema en el nuevo modelo y es que se convierte en homogeneizador, al suponer que todos los niveles de gobierno tienen la misma capacidad de asumir las competencias; un ejemplo de esta homogeneización sería el caso de las juntas parroquiales, a las que actualmente se les dota de competencias que antes no tenían.

Una tercera conclusión es que el actual proceso de reforma del Estado fortalece el concepto de presidencialismo, que se debe más bien al contexto y no a un problema de diseño constitucional, en el cual el poder ejecutivo concentra más poder y, por ende, domina a todos los niveles de gobierno y los debilita.

Hay que tomar en cuenta que en la primera generación de reformas, los gobiernos autónomos lograron una institucionalidad fuerte, con cierto balance entre lo local y lo nacional. Este referente hace que se destaque una debilidad en el proceso de descentralización actual, puesto que el gobierno central vuelve a concentrar el poder en su afán de recuperar su rectoría. De esta forma, la descentralización se conceptúa como un proceso administrativo con un listado de competencias y un espacio técnico-político, como lo evidencia el recientemente creado Consejo Nacional de Competencias, que determina los mecanismos y competencias para cada nivel de gobierno. Paraphraseando a Boisier (1989 en Finot 2001), hay descentralización en los casos de traspaso de poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propios, lo que lleva a pensar que la descentralización en el Ecuador no se ajusta al concepto en estricto sentido.

Como una cuarta conclusión se puede señalar que el mencionado proceso de centralización toma fuerza gracias al marcado posicionamiento de la figura del Presidente de la República, que ha fragmentado además a los actores de la descentralización, ya sea aquellos de posturas radicales como los autonomistas de Guayaquil, que fueron deslegitimados por el discurso oficialista de la “partidocracia corrupta” o con términos como el de “pelucos” al referirse a la burguesía guayaquileña bajo un discurso de carácter populista; y así también a los actores del movimiento indígena, quienes consideran que el proceso actual no responde a sus demandas históricas, por lo que abandonaron su discurso sobre las circunscripciones territoriales, a lo que se suma el fraccionamiento interno de este sector. Se agregan de igual manera otros fenómenos como una estatización de los actores sociales, o en el caso de los municipalistas, un debilitamiento de la institucionalidad de los gobiernos locales.

Frente a estos hechos quedan asuntos pendientes por resolver, por ejemplo ¿cómo concretar las CTI?, ¿cómo fortalecer las juntas parroquiales para el efectivo cumplimiento de sus competencias?, y ¿cómo despertar el interés por la región? Esta última aparece dentro de la propuesta de reforma democrática del Estado, sin embargo en la actualidad es uno de los temas más débiles. La apuesta sobre la región es que se realice dentro de un esquema voluntario, que operaría en los ocho primeros años desde la

vigencia del COOTAD, pero hasta el momento existe una sola iniciativa al respecto impulsada por las provincias que conforman la Zona Uno Norte de SENPLADES, integrada por Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbios; por tal situación cabe pensar que al no ser completado el proceso de regionalización será el Presidente de la República, tal como lo determina la Constitución, quien presente el proyecto de regionalización.

Esta falta de interés, tanto de los gobiernos descentralizados como del gobierno central, anuncia un posible fracaso de la región como nivel intermedio. Sería interesante realizar una lectura del Estado desde los gobiernos subnacionales como una respuesta de lo que debería construirse para fortalecer la relación del Estado central con los diferentes niveles de gobierno, pues no solo el Estado debe tener una visión de cómo son las juntas parroquiales, los cantones, las provincias o regiones, sino a la inversa, son los GAD quienes deben tener una visión de cómo constituir al Estado Nación.

Como quinta y última conclusión, queda demostrado en este trabajo que en la Asamblea Constituyente de 2008 y con la elaboración del nuevo texto constitucional, el Ecuador puso fin a la fase neoliberal propia de los años noventa, para entrar en un período democrático de recuperación del Estado. En este sentido, recordemos que las reformas de primera generación, paraphraseando a Oszlak, tuvieron como objetivo principal encoger al Estado central siguiendo las pautas del Consenso de Washington, lo cual fue sustituido por la segunda generación de reformas que propone el retorno del Estado, mediante el reforzamiento de lo público. Por lo tanto, la Constitución de 2008 refleja de manera predominante contenidos de la corriente democrática y de retorno del Estado presentes en América Latina, con elementos centralizadores en la organización territorial propios de un Estado unitario, —que se consolidan en el COOTAD—, debido a la hegemonía de las propuestas de Alianza País identificadas con un rol activo del Estado y la debilidad de las posturas neoliberales.

Hay que dejar claro que en los debates de la Constituyente no se discutió el tipo de paradigma teórico que debía seguir la reforma del Estado, puesto que la mayoría de los actores apostaban por un proyecto democrático con inspiración en la izquierda, como se expuso inicialmente, de manera que el paso de una generación de reformas a otra se efectúa en el

Ecuador por la influencia de un contexto político regional, signado por el liderazgo de gobiernos de izquierda en América Latina como respuesta al fracaso del modelo neoliberal y a una necesidad de restablecer el rol del Estado y recuperar sus capacidades básicas de gestión.

Sin embargo, en el planteamiento teórico de esta tesis se ha considerado una tercera ola de reformas, que en el contexto latinoamericano sucede como una “revolución silenciosa”, como la han denominado Eduardo Lora (2007) y Willem Assies (2003), cuyo punto referencial es el Consenso de Beijing, según lo señala Dayton-Johnson (2011), el mismo que propone una nueva forma de hacer política una vez redefinido el papel del Estado, en busca de generar y proporcionar servicios eficientes a sus ciudadanos y equilibrar los intereses sociales. El Ecuador, en los debates de Montecristi, muestra características de esta “revolución silenciosa”, es decir que las fronteras entre la segunda y tercera generación de reformas no son nítidas, ya que para las dos generaciones de reformas es necesaria la presencia o retorno del Estado y tampoco existe en el contexto latinoamericano una cronología oficial de cuando empiezan o terminan las unas y las otras, que han sido los referentes de nuestro estudio. Los autores que hablan del tema distinguen en la segunda generación de reformas la necesidad de democratizar el propio Estado, mientras que en la tercera generación se propone el paso de un paradigma burocrático de la administración pública hacia un nuevo paradigma de carácter gerencial que apuesta por un “Gobierno por Resultados”, derivado de un paradigma teórico conocido como “nuevo gerencialismo” o *New Public Management*.

Es necesario volver a aclarar que si bien esta doctrina se origina en los planteamientos neoliberales de Thatcher y Reagan, el nuevo gerencialismo es interpretado para hacer más efectiva la administración pública, como lo demuestra Egon Montecinos (2005) al plantear que esta corriente está presente en los nuevos debates de la descentralización frente al mundo globalizado, propendiendo a la satisfacción de las necesidades sociales con más participación, transparencia, rendición de cuentas, con mejores servicios por parte de los gobiernos centrales y locales. Aquí es donde la descentralización hace su parte y en el caso del Ecuador se representa en el manejo de la organización territorial, la planificación estratégica, la participación ciudadana.

Bibliografía

- Albornoz, Vicente. 1999. “¿La segunda década perdida de Ecuador?”. Salamanca: *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales*, 22. P.49-52.
- AME (Asociación de Municipalidades del Ecuador). 2007. Propuesta Constituyente. <http://www.asambleanacional.gov.ec/archivo-biblioteca.html>
- Asamblea Nacional. 2010. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD. Registro Oficial 303, de 19 de octubre de 2010.
- Assies, Willem. 2003. “La descentralización en perspectiva”. *Gobiernos locales y reformas de Estado en América Latina*. México: El Colegio de Michoacán.
- Banco Mundial. 1997. “El Estado en un mundo en transformación”. http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469382&piPK=64165421&menuPK=64166322&entit yID=000333037_20120926023923
- Barrera, Augusto. 2007. “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador” en *La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión, comp. Quito: FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PPL, PRODESSIMI-BTC.
- Blanco, Ismael y Ricard Gomà. 2003. “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 26.

- Boisier, Sergio. 1990. La descentralización un tema difuso y confuso. ILPES (Santiago de Chile), Serie Ensayos, Documento 90/05. http://www.google.com/url?sa=t&rcrt=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0CD4QFjAF&url=http%3A%2F%2Fbiblioteca.municipios.unq.edu.ar%2Fmodules%2Fmislibros%2Farchivos%2FBOSSIER-Territorio.pdf&ei=aI6QVKnROcepNra5gpAL&usq=AFQjCNEvuFV7ATF6RG_IAzvORxDtM94ahQ&bv=bv.81828268,d.eXY
- Bourdieu, Pierre. 2000. *Sobre el campo político*. Paris: Presses Universitaires Lyon.
- Bresser Pereira, Luis Carlos. 1998. "Reformas del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional". Buenos Aires: CLAD, EUDEBA.
- Cabrero, Enrique. 2005. "La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?", *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- Calderón Suárez, Jorge. 2010. "Descentralización Política: aproximaciones conceptuales y pinceladas en Centroamérica". *Revista Voxlocalis* 13. <http://www.voxlocalis.net/revistas/num13/doc/DescentralizacionPolitica.pdf>
- Canel, Eduardo. 2002. "Dos modelos de Descentralización y participación en América Latina: una discusión conceptual" 113-123. En: Hans-Jürgen Burchard y Haroldo Dilla Alfonso. *Mercados globales y gobernabilidad local*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Carrión, Fernando. 2007a. "Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después". En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PPL, PRODESSIMI-BTC.
- _____. 2007b. "Implosión nacional y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador". En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PPL, PRODESSIMI-BTC.

- Cavarozzi, Marcelo. 1991. "Más allá de las transiciones de la democracia en América Latina". Madrid: *Revista de estudios políticos* 74.
- CLACSO. 2012. "(Des)encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina". Tomo II. Tipo de documento <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20130219123514/DesEncuentrosEntreRefomasSociales.pdf>
- CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). 2007. Propuesta Constituyente. <http://www.asambleanacional.gov.ec/archivo-biblioteca.html>
- CONAM Consejo Nacional de Modernización del Estado. 2000. *Propuesta de Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador*. Quito: Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, Secretaría Técnica, Unidad de Descentralización y Estructura del Estado.
- CONGOPE (Consortio de Gobiernos Provinciales del Ecuador). 2007. Propuesta Constituyente. <http://www.asambleanacional.gov.ec/archivo-biblioteca.html>
- Congreso Nacional. 1993. Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada. Registro Oficial 349 de 3 de diciembre de 1993.
- Congreso Nacional. 1997a. Ley especial de Descentralización del Estado y de Participación social. Registro Oficial 168 de 8 de octubre de 1997.
- Congreso Nacional. 1997b. Ley Especial de distribución del 15% del gobierno central para los gobiernos seccionales y su Reglamento. Registro Oficial 27 de 20 de marzo de 1997.
- Congreso Nacional. 1998. Constitución Política de la República de Ecuador.
- Congreso Nacional. 2001. Ley de Régimen Provincial. Registro Oficial 288 de 20 de marzo de 2001.
- Congreso Nacional. 2005. Ley de Régimen Municipal. Registro Oficial 165 de 5 de diciembre de 2005.
- Coraggio, José Luis. 2004. *Descentralizar: barajar y dar de nuevo*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Chiriboga, Galo y Rafael Quintero, eds. 1998. *Alcances y Limitaciones de la Reforma Política en el Ecuador*. Quito: ILDIS, AAJ, Facultad de Sociología UC, Fundación Friedrich Ebert.

- Dayton-Johnson, Jeff, Juliana Londoño y Sebastián Nieto Parra. 2011. "The Process of Reform in Latin America: A Review Essay", *Working Paper 2011-12*. Paris: OECD Development Centre.
- Dromi, Roberto. 2000. *Derecho Administrativo*. 4ª. ed. Buenos Aires: Editorial Ciudad de Argentina.
- Echeverría, Julio. 2013. "Estilos de Liderazgo en la Región Andina. Gobernabilidad democrática en contextos de regímenes hiperpresidencialismo". *II Curso Internacional "Modelos democráticos en América Latina"*. Quito: UASB Área de Estudios Sociales y Globales.
- Falconí, Fander y Pabel Muñoz. 2007. *En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Finot, Iván. 1999. "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina". Revista *Reforma y Democracia* 15. Caracas CLAD.
<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CC0QFjAC&url=http%3A%2F%2Fold.clad.org%2Fportal%2Fpublicaciones-del-clad%2Frevista-clad-reforma-democracia%2Farticulos%2F015-octubre-1999%2Felementos-para-una-reorientacion-de-las-politicas-de-descentralizacion-y-participacion-en-america-latina-1&ei=trmQVOKnK4WfggT7qoTACg&usq=AFQjCNFefpuL4NNnMvBTeGp69SUplhl8cw&bvm=bv.82001339,d.eXY>
- _____. 2001. "Descentralización en América Latina: teoría y práctica". Serie *Gestión pública* 12. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES.
<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Frepositorio.cepal.org%2Fbitstream%2Fhandle%2F11362%2F7261%2F01030319.pdf%3Fsequence%3D1&ei=1MSQVMTuFoilgwTIgYPADg&usq=AFQjCNGnsAOAHJHauYV2BVTJvqKXlILRlg&bvm=bv.82001339,d.eXY>
- Fleury, Sonia. 2000. "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales". En *Reforma del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

- García, Isabel María. 2007. "La nueva gestión pública: evolución y tendencias". Instituto de estudios fiscales. España: Universidad de Salamanca. Tipo de documento
http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_garciasanchez.pdf
- Giacaglia, Mirta. 2005. "Ch. Mouffe y E. Laclau: una lectura de los aportes de Ludwig Wittgenstein para pensar la idea de democracia radical y plural". Revista *Tópicos*, 12.
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=28801205>.
- Gramsci, Antonio. 1977. *Política y Sociedad*. Barcelona: Península.
- Guerrero, Andrés. 1991. *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*. Quito: Libri Mundi.
- Haldenwang, Christian Von. 1990. "Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina". Santiago de Chile: *EURE* Vol. XVI50.
- Hernández, Virgilio. 2011. "COOTAD: Un paso a la construcción de la equidad". Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Kelsen, Hans. 1969. *Teoría Pura del Derecho*. Moisés Nilve, trad. Buenos Aires: Eudeba.
- Kliksberg, Bernardo. 1994. *El rediseño del perfil del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau Ernesto y Chantal Mouffe. 2000. "Posición de sujeto y antagonismo: la plenitud imposible". En Arditi Benjamín, ed. *El reverso de la diferencia-identidad y política*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Lahire, Bernard. 2005. "Campo, fuera de campo, contra campo". En *El trabajo sociológico de Pierre Bourdieu, deudas y críticas*. Bernard Lahire, comp. Argentina: Siglo XXI.
- Larenas, René. 2010. *Curso virtual de descentralización*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Lechner, Norbert. 1998. "La reforma del Estado entre modernización y democratización". En *Estado y globalización*, José María Tortosa, ed. Quito: ILDIS.
- Locke, John. 1960. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Buenos Aires: Aguilar.

- Lora, Eduardo. 2007. El estado de las reformas del Estado en América Latina. Washington, D C: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Editores.
<http://www.iadb.org/research/books/b-616/files/cap1.pdf>
- Meichsner, Sylvia. 2007. "El campo político en la perspectiva teórica de Bourdieu". *Ibero Fórum: voces y contextos*. Primavera Tomo 3. Vol. 2. http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.uia.mx%2Factividades%2Fpublicaciones%2Fiberoforum%2F3%2Fpdf%2Fsylviam.pdf&ei=ccqRVNLFecirgwTm34C4BQ&usg=AFQjCNGy0_Xstx7t881OOnN9-SCjHEi1RA&bvm=bv.82001339,d.eXY
- Michels, Robert. 1970. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Montecinos, Egon. 2005. "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática". Santiago de Chile: Revista *EURE*, Vol. XXXI, 93.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat. 2005. El espíritu de las leyes. Madrid: Heliasta.
- Moreano, Alejandro. 1998. "Los derechos y garantías en la nueva Constitución". En *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*. Quito: AAJ, Escuela de Sociología UCE, ILDIS, Fundación Friedrich Ebert.
- Ojeda, Lautaro. 2000a. "Del Estado centralista a uno descentralizado". En *Descentralización en el Ecuador*. Quito: CEPLAES, Abya Yala.
- _____. 2000b. *La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*. Quito: CEPLAES.
- Mandato de Guayaquil. 2008.
http://www.ciudadaniainformada.com/fileadmin/Documentos/Consultas/mandato_ciudadano_guayaquil.pdf
- Organización Internacional del Trabajo, OIT. 1989. Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
- Ortiz, Santiago. 2008a. "Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional" Quito: Revista ÍCONOS 32. FLACSO Ecuador.

- Ortiz, Santiago. 2008b. "El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador".
<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-450.html>
- _____. 2008c. "La nueva Constitución y los nudos problemáticos de la organización territorial".
<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-450.html>
- Oszlak, Oscar. 1999. "De menor a mejor: el desafío de la 'segunda' reforma del Estado". Caracas: *Nueva Sociedad* 160.
- Paramio, Ludolfo. 2008. "El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación". Buenos Aires: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 42.
- Rosenfeld, Alex. 1998. "Los gobiernos locales en América Latina". En *¿Descentralizar América Latina? Quito: Programa Gestión Urbana (PGU), PNUD-HABITAT-GTZ-BANCO MUNDIAL*.
- Rondinelli, Dennis. 1989. "Analyzing decentralization policies in developing countries: Political economy framework. Development and Change".
- Santofimio, Jaime Orlando. 2004. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Descentralización). 2007. *Propuesta del Gobierno Nacional del Ecuador y de la Secretaría*. Quito: SENPLADES y Programa de Apoyo a la Descentralización PAD.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Descentralización), CNC (Consejo Nacional de Competencias). 2012. Plan Nacional de Descentralización 2012- 2015. Quito SENPLADES.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Descentralización). 2009. Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Quito SENPLADES.
- Suing, José. 2009. *Derecho municipal y legislación ambiental. Texto Guía de la Maestría en Derecho Administrativo*. Loja, Ecuador: UTPL.
- Teixeira Fernandes Antonio. 2009. "O campo político". Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Portugal. Tipo de texto: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/4619.pdf>.

- Tocqueville, Alexis. 1985 [1835]. *La democracia en América Latina*. Madrid: Alianza.
- Trujillo, León. 1998. "Una descentralización a contracorriente, el caso del Ecuador". En *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*. Quito: AAJ, Escuela de Sociología UCE, ILDIS, Fundación Friedrich Ebert.
- Unda, Mario. 1998. "Comentario a la ponencia Una descentralización a contracorriente, el caso del Ecuador". En *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*. Quito: AAJ, Escuela de Sociología UCE, ILDIS, Fundación Friedrich Ebert.
- Verdesoto, Luis. 2009. "Las instituciones territoriales ecuatorianas: racionalidad y diseño". *Texto preparado para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en el segundo semestre de 2009*. Quito. <http://www.flacso.org.ec/docs/pichinchadialoga1.doc>.
- Weber, Max. 1974. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica Tomo II.

Entrevistas

- María Dolores Almeida, Viceministra de Finanzas. Marzo 2012.
- Augusto Barrera, Alcalde de Quito. Marzo 2012.
- Fernando Buendía, Asesor en la Asamblea Constituyente de Montecristi. Abril 2012.
- Joffre Campaña, Abogado asesor de Jaime Nebot en la Alcaldía de Guayaquil. Abril 2012.
- Fernando Carrión, Profesor de FLACSO Ecuador. Marzo 2012.
- Gilberto Guamangate, Asambleísta por Pachakutik, Asamblea Constituyente de 2008. Marzo 2012.
- Klaus Herbes, Asesor en gobernanza y descentralización en CONGOPE. Marzo 2012.
- Virgilio Hernández, Asambleísta de Alianza País. Abril 2012.
- René Larenas, exasesor Cooperación Técnica Alemana GTZ. Marzo 2012.
- Paco Moncayo, exalcalde de Quito. Marzo 2012.

- Pabel Muñoz, Secretario de Planificación SENPLADES. Abril 2012.
- Lautaro Ojeda, Exconsultor de la GTZ y AME. Marzo 2012.
- Pablo Ortiz, exasesor técnico de la presidencia de la Asamblea Constituyente. Marzo 2012.
- César Pilataxi, dirigente y miembro activo del movimiento indígena. Marzo 2012.
- Cristian Pino, director de Análisis de Competencias de SENPLADES. Abril 2012.
- José Suing, Juez de la Corte Nacional de Justicia, exasesor de la Cooperación Técnica Alemana GTZ. Abril 2012.
- Luis Verdesoto, Profesor de la Universidad Complutense de Madrid, exasesor de Paco Moncayo. Marzo 2012.

Al estudiar el Estado mediante enfoques o paradigmas teóricos como el marxismo o la economía política, la academia no necesariamente ha logrado dilucidar la importancia del papel de las instituciones y sus transformaciones. Esta investigación ofrece una interpretación del Estado y su institucionalidad en Ecuador a partir de la construcción de un tipo-ideal conocido como reforma del Estado.

La autora aporta al análisis de la relación entre Estado y sociedad al considerar el vaivén entre la centralización y la descentralización en el paso de un régimen democrático liberal, o democrático social, al Estado plurinacional. Con este fin identifica aquellos elementos que pusieron a la descentralización en juego en la Asamblea Constituyente de Montecristí. Su trabajo argumenta cómo ha quedado atrás el esquema neoliberal de los años 90 –en el que la descentralización fue un instrumento para debilitar al Estado– para ser sustituido por un modelo democrático de fortalecimiento estatal con una tendencia centralizadora del poder.

ISBN: 978-9978-67-440-6



9 789978 674406



FLACSO
ECUADOR