

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador**

**Departamento de Asuntos Públicos**

**Convocatoria 2012-2014**

**Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas**

**Por qué cambian las instituciones: la planificación estatal y la reforma del Estado como eje  
de las políticas públicas en el Ecuador a partir del 2007**

**Lorena Mercedes Jácome Heredia**

**Asesor: Guillaume Fontaine**

**Lectoras: Tania Zabala y Ana María Larrea**

**Quito, marzo de 2017**

Dedicatoria

A Mati, compañero de sueños y alegrías

Epígrafe

“Si no hay café para todos, no habrá para nadie”

Ernesto “Che” Guevara

## Tabla de contenidos

Resumen.....	IX
Agradecimientos.....	X
Introducción.....	1
Capítulo 1.....	6
Por qué cambian las instituciones.....	6
1. Planificación estatal y gestión pública: una mirada conceptual.....	6
1.1 La planificación estatal en América Latina.....	6
1.2 La planificación estatal como proceso.....	8
1.3 La reforma de la gestión pública como arista de la planificación estatal.....	9
1.3.1 Grandes corrientes de la reforma.....	11
2. La planificación estatal y la reforma del Estado bajo la perspectiva Neoinstitucionalista.....	16
2.1 Análisis de Políticas Públicas: enfoques teóricos.....	17
2.1.1 Enfoques conductistas.....	18
2.1.2 Enfoques cognitivistas.....	18
2.1.3 Enfoques Neoinstitucionalistas.....	19
2.2 El Neoinstitucionalismo como enfoque de estudio.....	19
2.2.1 Neoinstitucionalismo histórico.....	20
2.2.2 Neoinstitucionalismo económico o de elecciones racionales.....	21
2.2.3 Neoinstitucionalismo sociológico.....	21
3. El cambio de las instituciones.....	22
4. El Análisis de las Políticas Públicas a través de los instrumentos.....	25
4.1 Instrumentos: definición y tipos.....	26
Capítulo 2.....	29
El lugar periférico de la planificación en el funcionamiento del Estado.....	29
1. Breve contexto político y económico.....	29
2. Instrumentos de organización - Organizaciones involucradas.....	30
3. Instrumentos de autoridad.....	43
4. Instrumentos de Información.....	48
5. Instrumentos de tesoro.....	50

Capítulo 3 .....	53
La revalorización de la planificación estatal para la construcción de un nuevo Estado .....	53
1. Breve contexto histórico y político .....	53
2. Instrumentos de organización - Organizaciones involucradas .....	54
2.1 Acerca de la entidad rectora en materia de planificación .....	54
2.2 Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.....	57
2.3 Sistema Nacional de Competencias .....	59
2.4 Los Consejos Sectoriales de Política .....	61
2.5 Los Gabinetes Zonales .....	62
2.6 Reforma Institucional.....	63
2.7 Eliminación de los Organismos de Desarrollo Regional (Odr's) .....	64
2.8 Descorporativización del Estado.....	65
3. Instrumentos de autoridad .....	66
3.1 Reformas constitucionales .....	66
3.2 Código de Planificación y Finanzas Públicas .....	67
3.3 Código de Organización Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD) ...	70
3.4 Ley Orgánica de Participación Ciudadana.....	71
4. Instrumentos de información.....	73
4.1 Herramientas propias del Sistema Descentralizado de Planificación Participativa.....	73
4.2 Herramientas propias de la Reforma Institucional.....	78
4.3 Herramientas propias del Sistema de Competencias .....	79
5. Instrumentos de tesoro .....	81
5.1 El Sistema Nacional de Finanzas Públicas .....	81
5.2 La nueva fórmula de distribución de recursos .....	82
Conclusiones.....	84
Anexos .....	90
Lista de Referencias .....	93

## **Ilustraciones**

Ilustración 2.1 Estructura del sector público ecuatoriano 2006.....	37
Ilustración 2.2 Organización territorial del Ministerio de Salud antes del 2007.....	39
Ilustración 2.3 Organización territorial del Ministerio de Transporte y Obras Públicas antes del 2007.....	40
Ilustración 2.4 Organización territorial del Ministerio de Educación antes del 2007.....	41
Ilustración 2.5 Organización territorial del Ministerio de Agricultura antes del 2007.....	42
Ilustración 3.1 Leyes aprobadas 2007 – 2016 .....	67
Ilustración 3.2 Esquema instrumentos de planificación.....	77
Ilustración 3.3 Niveles de Planificación del Ejecutivo: zonas, distritos y circuitos.....	80

**Tablas**

Tabla 1 Organismos de desarrollo regional ODR.....30

Tabla 2 Avance del Proceso de Descentralización 2007.....47

## Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Lorena Mercedes Jácome Heredia, autor de la tesis titulada "Por qué cambian las instituciones: la planificación estatal y la reforma del Estado como eje de las políticas públicas en el Ecuador a partir del 2007" declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2017



Lorena Mercedes Jácome Heredia

## **Resumen**

La presente investigación gira en torno al rol de la planificación estatal y la reforma del Estado a partir del año 2007, cuando el presidente Rafael Correa Delgado gana por primera vez las elecciones e inicia su primer mandato. Arranca con una descripción sobre la situación del Ecuador antes del año 2007 y prosigue con el análisis de los hechos ocurridos a partir de ese año. Desde una entrada neoinstitucionalista, tiene como objetivo comprender las causas por las cuáles se ha producido un cambio en la concepción de la planificación estatal ecuatoriana.

La hipótesis con la que parte la presente investigación es que el cambio de la planificación y la reforma del Estado ocurren por la configuración de un nuevo modelo de desarrollo, que tiene como fundamentos la recuperación de lo público para el bienestar de la mayoría de la población.

Como se mencionó, el análisis es realizado desde el marco teórico neoinstitucionalista con énfasis en los instrumentos de política. La metodología planteada aborda el problema de investigación desde una tipología de instrumentos que privilegia los recursos del Estado. Esta metodología es conocida como modelo N.A.T.O. (por sus siglas en inglés) y se basa en el análisis de 4 tipos de instrumentos relativos a la nodalidad, la autoridad, el tesoro y la organización, considerando dos dimensiones: una sustantiva y otra procedimental.

## **Agradecimientos**

Siempre gracias Mati por tu sonrisa, por tus energías y tus recargas, por el tiempo que no pudimos jugar, por todo lo que me enseñas día a día. Gracias mamita por ser ese apoyo incondicional diario, por tu ayuda constante, por la fuerza que me heredaste. Gracias Lewis por tu cariño, ayuda, y comprensión, por ser parte de este equipo. Gracias a mi familia por ser y estar. A mis amigas y amigos por compartir sus conocimientos y experiencia. A los compas con los que todos estos años construimos un sueño que se hizo realidad.

## **Introducción**

En el Ecuador, durante la década de los años 80's y 90's el Estado sufrió un fuerte debilitamiento producido por la aplicación de políticas neoliberales que bloquearon e incluso anularon su accionar. En esos años el Estado resultó desmantelado y funcionalizado a los intereses del capital, el cual, no requería de trabas o regulaciones para su libre funcionamiento.

Bajo los postulados neoliberales, la facultad para planificar la gestión del Estado fue socavada en razón de las fuerzas del mercado. La planificación del uso de los recursos o las intervenciones públicas fue marginal, en consistencia con la idea de que lo que correspondía era un estado achicado y débil, con facultades mínimas.

En el caso ecuatoriano, si bien la figura de las privatizaciones en masa y a gran escala no operó, se fue configurando una institucionalidad dispersa, débil, desorganizada, poco eficiente, que duplicaba intervenciones, recursos, esfuerzos, sin una visión de mediano y largo plazo y que atendía a los intereses privados. Esta institucionalidad fragmentada era parte de ese Estado frágil que operaba como el garante del mercado. Esto no es un tema que llama la atención. El neoliberalismo como sistema requiere de un Estado con estas características para que las fuerzas del mercado puedan operar libremente.

A los ya clásicos principios de apertura y liberalización, desregulación, privatización y flexibilización, se sumaron la ineficiencia e ineficacia pública y, por tanto, la escasa intervención del Estado en la promoción del desarrollo y en la garantía de los derechos ciudadanos.

La idea de que un Estado mínimo –tanto en tamaño como en facultades– garantizaría libertad de acción a los mercados y mejoraría los niveles de eficacia, eficiencia y transparencia distó mucho de convertirse en realidad. La pérdida de las capacidades de planificación, rectoría, regulación y control, provocó un severo caos institucional. Lejos de cumplir el anhelo de achicar el Estado y su cuerpo burocrático-administrativo se multiplicaron un conjunto de entidades públicas que minaron la rectoría estatal sobre las políticas públicas, duplicaron intervenciones y contribuyeron a malgastar los recursos públicos. Este debilitamiento de la acción estatal aceleró las tendencias de ineficacia en la ejecución de las políticas públicas nacionales y territoriales. A la vez,

contribuyó a la desestructuración de los sectores estratégicos y las empresas públicas, al debilitamiento de los procesos de modernización del servicio civil y, en suma, al inmenso desprestigio de la acción estatal (Senplades 2009, 35 - 36).

Se produjo además un debilitamiento claro de la facultad de planificación y de la institucionalidad relativa a la materia, lo que se puso de manifiesto en la baja calidad y la inconsistencia presentes en la política pública.

La baja calidad y la inconsistencia persistentes de la política pública revelan la ausencia de capacidades de coordinación, rectoría, regulación y control del Estado, asociadas a una arquitectura institucional diseñada para desestimar la planificación del desarrollo económico, liberalizar los mercados y profundizar el limitado modelo de acumulación primario – exportador (Senplades 2009, 110).

La estructura orgánica del Estado ecuatoriano antes del 2007 estaba conformada por los 3 poderes clásicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El poder Ejecutivo estaba conformado por varios tipos de entidades que no tenían competencias claras y que superponían funciones y atribuciones con otras. Al interior de sus estructuras se encontraba desorganización, falta de procesos estandarizados, de personal capacitado, de utilización sistemática de tecnologías de la información, lo cual hacía que su gestión sea caótica y poco eficiente.

Los ministerios sectoriales estaban debilitados ya que no contaban con las capacidades institucionales para gestionar la política sectorial. Paralelamente se crearon, de manera arbitraria, un sinnúmero de instituciones que operaban traslapando sus funciones. Existían además muchas instituciones con regímenes salariales propios que gozaban de privilegios que las demás instituciones públicas no tenían. Otro grupo importante de instituciones lo conformaban aquellas que gozaban de excesiva autonomía, lo cual se tradujo en desarticulación, derroche de recursos, intervenciones de bajo impacto, y en algunos casos corrupción. Un fenómeno a destacar en la institucionalidad ecuatoriana fue el corporativismo, entendido como aquellas instancias (cuerpos colegiados) de toma de decisión pública tomadas por grupos de poder privado.

En lo que se refiere a la administración pública en el territorio, existía en nuestro país una herencia centralista marcada que hizo que la administración pública esté establecida en las principales ciudades. Quito y Guayaquil fueron los polos de desarrollo en los cual se asentó la gestión pública. Incluso aquellos servicios públicos prestados hacia la ciudadanía estaban centralizados en las grandes ciudades por lo que las personas debían invertir tiempo y dinero en el respectivo traslado, esto sumado a las demoras en los tiempos de atención y la baja calidad de los servicios lo que impedía que la ciudadanía sea beneficiaria de los mismos.

La falta de articulación entre los distintos niveles de gobierno provocó intervenciones fragmentadas, y en muchas ocasiones contrapuestas, que apuntaban hacia objetivos distintos sin tener una visión nacional.

La entrada en vigencia de la Constitución de la República del año 2008 estableció nuevos principios y garantías referidos al Estado y a los derechos de la población. La carta magna sintetiza un nuevo marco jurídico, institucional, pero sobretodo político y económico, y recoge el nuevo “pacto social” ecuatoriano en términos de Rousseau. El establecimiento de un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural, plurinacional, desconcentrado y descentralizado; la recuperación de las capacidades estatales y la autoridad pública; la planificación del desarrollo nacional descentralizada y desconcentrada, son algunos elementos a destacar.

Recuperar a la planificación nacional y a la reforma del Estado apunta al fortalecimiento de las instituciones públicas para el ejercicio de las facultades de rectoría, regulación, control, planificación y redistribución, así como a la construcción de una estructura nacional articulada y complementaria para la edificación de un país territorialmente equitativo, sustentable, con una gestión eficaz, y con acceso universal y eficiente a servicios (PNBV 2009-2013).

Fortalecer la planificación con una gestión pública efectiva y eficiente orientada por resultados, con mecanismos permanentes de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Esto supone la concreción de las políticas públicas nacionales en estrategias, programas y proyectos con responsabilidades definidas e implementadas por una institucionalidad estatal acorde con las

prioridades de desarrollo nacional. El nexo con la gestión se expresa en metas de impacto evaluables (Senplades 2009, 74).

Con todo esto, el tipo de análisis propuesto para desarrollar la presente investigación se trata de un estudio de caso. El estudio de caso es una herramienta de investigación procesual y sistemática a través de la cual se examinarán las variables dependientes e independientes identificadas en este estudio. La temporalidad de la investigación inicia en el año 2007 con la entrada al poder del Presidente Rafael Correa Delgado y la posterior promulgación de la Constitución de Montecristi.

Para efectos de la presente investigación la variable dependiente es entendida como el objeto de estudio, como el efecto en palabras de Méndez (2010, 118). El cambio de las instituciones será la variable dependiente propuesta en esa investigación. Las variables independientes están consideradas como los elementos explicativos o causales de la variable dependiente. En general se analizará cuáles son los factores que intervienen en el surgimiento de los cambios de las instituciones.

Varias son las causas para que se produzca un cambio en las instituciones. Puede estar vinculado, por ejemplo, al cambio de las políticas, al cambio de ideas, al cambio de códigos de conducta, o a la incidencia de actores.

La presente investigación tiene como objetivo comprender las causas por las cuáles se ha producido un cambio en la concepción de la planificación estatal ecuatoriana. Esta entrada se enmarca dentro del modelo teórico del neoinstitucionalismo que analiza las instituciones formales e informales y la participación de actores estatales y no estatales.

La investigación parte de la siguiente pregunta. ¿Por qué cambia la planificación estatal a partir del año 2007 en el Ecuador? Para responder esta pregunta de investigación se ha planteado la siguiente hipótesis: la planificación en el país cambió a partir del 2007 debido a la concepción de un nuevo modelo de desarrollo que abarca la recuperación de lo público para el bienestar de la población.

Si bien el análisis parte desde el inicio del primer mandato del presidente Rafael Correa en el año 2007 y la promulgación de la Constitución del 2008, en el desarrollo de la investigación se explicitan, a manera de contexto, hechos y procesos ocurridos antes de esos años, con el fin de identificar con claridad la ruptura.

Para la identificación y análisis de la información, se utilizará la metodología basada en el modelo N.A.T.O (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización) con el fin de determinar el grado de coherencia interna y externa de los instrumentos seleccionados. Este modelo será explicado detalladamente en el Capítulo 1.

Para el abordaje de la propuesta de investigación planteada se recurrirá a 2 técnicas de investigación complementarias. La primera relativa a la investigación de carácter documental, apoyada en la recopilación de datos e información en distintas fuentes bibliográficas. Esta revisión incluyen documentos oficiales respecto de la temática a investigar, documentos producidos por organismos especializados en la materia, trabajos de investigación, normativas, reglamentaciones.

La segunda técnica de investigación son las entrevistas a profundidad a actores clave en el proceso de reconstitución de la planificación estatal y de la reforma del Estado. Para este fin se realizó una identificación de actores relevantes. Las entrevistas tienen como objetivo conocer de primera mano impresiones y criterios que logren contextualizar y explicar los observables empíricos.

Cabe mencionar que a lo largo de la investigación se tuvo un acercamiento privilegiado con los equipos técnicos y las autoridades de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, lo cual facilitó, entre otros aspectos, la obtención de primera mano de información actualizada y la comprensión detallada de las acciones desplegadas.

## **Capítulo 1**

### **Por qué cambian las instituciones**

Para explicar desde el plano conceptual el cambio de las instituciones se plantea utilizar la perspectiva neoinstitucionalista en el análisis de políticas públicas. Esta perspectiva permitirá hacer un acercamiento al marco conceptual que explica el cambio institucional, así como adentrarse al estudio de caso por medio del análisis de los instrumentos de política. Se ha seleccionado esta perspectiva en la medida en que subraya la importancia de las instituciones formales e informales en el desenvolvimiento de las políticas públicas, y en particular la incidencia de las ideas en función de su alcance y grado de persistencia.

#### **1. Planificación estatal y gestión pública: una mirada conceptual**

##### **1.1 La planificación estatal en América Latina**

La planificación como actividad gubernamental está ligada a ideas o preceptos que orientan su acción. El rol que adquiera el Estado en el desarrollo es el elemento que define el alcance que tendrá la planificación en un determinado país y momento. Se distingue entre las teorías que derivan de las concepciones de desarrollo, y las que provienen del propio ciclo de la planificación, procesos, métodos, etapas, técnicas, etc. (Leiva Lavalle 2012, 9).

También se menciona que después de la segunda guerra mundial primó en América Latina un modelo de Estado interventor que configuró las dinámicas alrededor del mercado y la industria (Leiva Lavalle 2012, 10). La guerra, el fenómeno de la gran depresión, así como los resultados de la aplicación de políticas anteriores, fueron elementos externos que coadyuvaron para la instalación de una estrategia de sustitución de importaciones que apuntaba a abastecer los mercados nacionales. Con ello, la facultad del Estado para planificar se fortaleció. Ya en los años 50's y 60's la industrialización dejó de estar ligada a elementos externos sino que se convirtió en una política ligada a la visión de desarrollo y crecimiento. En los años 70's, en varios países de la región, el modelo de Estado interventor se debilitó. La sustitución de importaciones fue ligada a la planificación nacional, por lo que cuando se debilitó la facultad de planificación, también lo hizo. La crisis de la deuda externa en América Latina fue uno de los elementos que marcó la desaparición del modelo, y, con el advenimiento del neoliberalismo, inició una nueva etapa marcada por la idea del Estado mínimo (Leiva Lavalle 2012, 10).

Esta nueva corriente disminuyó el rol de la planificación como motor estratégico del desarrollo nacional. El Estado se centró en palear problemas económicos a través de políticas de corto plazo que no se mantenían en el tiempo y que alejaban la realidad de la visión planificadora central. Sumado a ello, existió una separación notoria entre tomadores de decisión e ideólogos que extendían la brecha entre la necesidad de la población y la política pública.

La planificación en América Latina a partir de la década de los años 90's se encuentra enfocada a la participación en los mercados. En una arena desigual de juego, los Estados no concebían un proceso integral de planificación, sino que redujeron al mínimo los procesos planificadores mediante la eliminación de entes públicos estatales y sectoriales, dejando al libre mercado como regulador inmediato de políticas específicas como la manufacturera (Mattar y Perotti 2014, 34). La privatización de la mayoría de actividades del Estado no siguió una lógica común de planificación, lo que significó una notable reducción en la efectividad de la provisión de servicios públicos.

La apertura de mercados en este período apuntaba a la modernización del nuevo Estado privatizado que, se supone, aseguraba la captación de capitales de la inversión extranjera directa, para mejorar las actividades haciéndolas más eficientes. El problema se agudiza por la dependencia de los mercados nacionales a las dinámicas volátiles de los mercados internacionales, lo que ocasiona que en momentos de crisis el Estado recurra a medidas económicas fuertes que menguaban sobremanera la aplicación de políticas públicas integrales, afectando así a los sectores de mayor vulnerabilidad. Es decir, la planificación enfocada y de corto término, sumada a la privatización y liberación del mercado, no solo deslindó al Estado de sus actividades inherentes, sino que se realizaron sin ningún control.

Así, la planificación fue dirigida por una visión de economía del mercado matizada por el Consenso de Washington. El objetivo general fue que el Estado se convierta en un ente promotor del desarrollo económico disminuyendo su labor en la redistribución del ingreso y la “correcta asignación de recursos” (Leiva Lavalle 2012, 33).

Varios factores intervinieron para que a fines de los años 90's, la participación del Estado en la economía y en el desarrollo se revalorice, por ejemplo, el fracso de las políticas neoliberales y el

rol de las organizaciones sociales. El Estado no tiene un rol protagónico pero si es considerado como un agente o socio promotor del crecimiento. Además, la necesidad de contar con políticas públicas que abarquen la complejidad de fenómenos actuales tales como la defensa de la democracia, la participación social, el cambio climático, etc. Inicia así una nueva etapa en la que el Estado retoma el control de sus responsabilidades de planificación. En estos años el Banco Mundial reconoce los excesos de sus políticas de alejamiento estatal y sugiere el fortalecimiento de las instituciones públicas convirtiéndolas en socias estratégicas de la planificación (Leiva Lavalle 2012, 43).

Así, el Estado retoma su rol protagónico mediante la creación de oficinas centrales de planificación al más alto nivel que transversalmente plantean líneas de acción que se desglosan también en las políticas sectoriales, abandonadas en años anteriores. El largo plazo vuelve a instalarse en las visiones planificadoras que posibilita la unificación de políticas públicas que se encontraban aisladas.

## **1.2 La planificación estatal como proceso**

La planificación se ha ido moldeando a través de la historia. Máttar y Perrotti la definen como el “proceso mediante el cual se racionaliza la ejecución de un proyecto nacional de desarrollo, y a partir del cual se identifica una imagen-objetivo y se elige racionalmente el itinerario para su consecución” (Mattar y Perrotti 2014, 15). En este sentido, la planificación se ha tornado un proceso estratégico que requiere coordinación desde todos los niveles internos y externos del gobierno.

Según estos autores la etapa inicial en toda planificación es el diagnóstico<sup>1</sup>. El Estado es esencial en la etapa inicial donde es necesario un fortalecimiento de la institución pública como ente coordinador y ejecutor de la política. Si bien en este proceso nos encontramos con dos extremos: consensos participativos de los actores y líneas definidas internamente por el gobierno; el acuerdo

---

<sup>1</sup> Cabe mencionar que los problemas dependen de la subjetividad del analista que a partir de una situación problemática construye el problema, lo explica y lo evalúa. Es decir, no existen los problemas “objetivos”, sino se trata de problemas contruidos. Subirats (1992, 48-50) en su obra explica detalladamente que los problemas corresponden a decisiones voluntarias de que existan y de que se resuelvan.

general es preponderante para que la visión planificadora traspase las barreras ideológicas y temporales de los distintos gobiernos. El diagnóstico funge, así, como una base en donde se construirá la planificación país a largo plazo.

Luego de levantado el diagnóstico, según Mattar y Perotti, la coordinación de actividades específicas por rama planificada es importante para trasladar el deber ser en acciones programáticas que vayan alimentando la visión de largo plazo. El Estado debe dar la potestad a una institución de alto nivel y con fortaleza gubernamental, que pueda en primer lugar definir actores sectoriales del aparato estatal, recopilar los resultados y consensuar con las partes públicas y privadas el camino hacia el objetivo de desarrollo. Los gobiernos seccionales y las comunidades deben integrarse al proceso dinámico de la planificación y ejecución, ya que sus aportes aterrizan la visión más general a las actividades según las características propias de los territorios. La coordinación se convierte en un proceso relevante para la disminución de disparidades sociales y la integración de todas las políticas hacia un horizonte común.

Por último, la evaluación de las actividades ejecutadas con base a los diagnósticos iniciales debe ser cíclica, precisa y sistemática (Mattar y Perrotti 2014, 18). Los actores a nivel interno y externo deben conocer qué prácticas deben reestructurarse, cuáles son perfectibles y cuáles deficientes, en tres niveles: macro (largo plazo), meso (sectorial y mediano plazo) y micro (corto plazo).

### **1.3 La reforma de la gestión pública como arista de la planificación estatal**

La gestión pública está estrechamente vinculada con el rol y el tipo de Estado en el que se enmarca. A lo largo de la historia hemos podido identificar distintos tipos de organización del Estado que se han modificado no solo por motivos de índole política, sino en razón de factores sociales, económicos, incluso tecnológicos. Este cambio también es atribuible al cambio de la concepción de ciudadano y a las nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado. Mientras la sociedad continúe cambiando, el Estado y la administración deberán adaptarse.

El funcionamiento de la administración pública refleja los valores del Estado, pero también influye en ellos; es decir, existe una relación directa entre ambos. La organización de la

administración está vinculada con el tipo de Estado, pero además responde a factores externos e internos inmediatos relacionados con problemas que requieren ser resueltos.

En esta medida la reforma de la gestión pública no es un fin en si misma, es un elemento que da pie para el cambio en otros procesos sustanciales en los gobiernos y en la población; es decir, se trata de un medio a través del cual se consiguen otros fines.

De esta manera, la reforma de la gestión pública aporta en varios aspectos. El primero de ellos tiene que ver con la mejora en la calidad de las prestaciones públicas, así como en el cumplimiento de objetivos intermedios relacionados con una gestión más eficiente y transparente; también en la mejora de la gestión administrativa, así como la eficacia en la implementación de la política; y los elementos simbólicos a través de los cuales se construye reconocimiento alrededor de los gobiernos que las impulsan.

Pollit y Bouckaer complementan esta idea señalando que la reforma a la gestión pública suele aplicarse en conjunción con otro tipo de iniciativas de reformas, como por ejemplo la reforma política y los cambios sustantivos en políticas consideradas claves (Pollit y Bouckaer 2010, 24).

La temporalidad de la reforma es otra idea que hay que destacar. Este elemento es relevante en la medida en que hay que considerar que los resultados de un proceso de este tipo pueden ser verificados luego de varios años de implementados, lo cual no necesariamente esté en consonancia con los objetivos de un político cuya temporalidad para la ejecución de acciones es inmediata o de corto plazo. En el proceso de reforma intervienen varios factores, como por ejemplo contar con una nueva normativa, configurar nuevos procedimientos o nuevas estrategias de desarrollo del talento humano, que hacen que la reforma de la gestión no se lleve a cabo de manera inmediata.

Varias definiciones construidas alrededor de la gestión pública concuerdan en que no es un proceso técnico solamente sino que se trata de una actividad que está ligada a la política, la ley y la sociedad, y además a las ideologías (Pollit y Bouckaer 2010, 33).

Para empezar a definir a la reforma de la gestión pública Pollit y Bouckaer realizan una identificación de conceptos o categorizaciones incluidas en la literatura, y parten haciendo una primera definición propia: “la reforma de la gestión pública está conformada por un conjunto de cambios planificados en la estructura y los procedimientos de las organizaciones del sector público con el objetivo de conseguir que funcionen (de alguna manera) mejor” (Pollit y Bouckaer 2010, 25).

Posterior a ello destacan la definición realizada por Perry y Kraemer (1983), en la cual ponen en relevo la fusión de la tendencia normativa de la administración pública tradicional y la tendencia organizativa de la gestión propia del sector privado. Por su lado Metcalfe y Richards (1987) hacen una entrada a la temática referida más a procesos que a valores como en la definición anterior. Destaca algunos procesos están conformados por la gestión de algunas organizaciones.

### **1.3.1 Grandes corrientes de la reforma**

En el levantamiento de información realizado se registraron dos grandes corrientes alrededor de las cuales se han llevado a cabo los procesos de reforma de la administración pública: el New Public Management o Neo Gerencialismo y el Estado Neo Weberiano. Esta información está extraída del estudio realizado por Pollit y Bouckaer en el 2004.

#### **El Neo-gerencialismo**

Se trata de una corriente de ideas muy influyente desde la década de los años 80's, que tuvo una mayor difusión en los países anglosajones: Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Estados Unidos, sin embargo tuvo hegemonía en Iberoamérica durante los años 90's. Las formas clásicas de organización del Estado constituyen un obstáculo para la gestión pública eficiente. Por ello, el Estado debe tomar los principios de organización de la empresa privada y ser lo más pequeño posible. En esta premisa está inmersa la idea de la desaparición de la frontera entre lo público y lo privado.

Uno de los mecanismos que se aplicó con base en esta línea fue utilizar técnicas de gerenciamiento y formas organizativas de la empresa privada al sector público. Por ejemplo, la introducción de mecanismos competitivos en la prestación de servicios públicos, terciarización

laboral, contratación flexible, privatización, disolución de los esquemas de carrera profesional. (Ferraro 2009, 120)

Los orígenes del Neo Gerencialismo se remontan a inicios de la década de los años 80's con la aplicación de programas de reformas a la administración pública basados en los postulados provenientes de la economía neoclásica. Esta escuela de pensamiento económico resalta la no intervención del Estado en la economía ni en la sociedad. De esta forma El Neo Gerencialismo puede ser entendido de la siguiente manera:

Como corriente teórica, la nueva Gerencia Pública elabora y reformula los presupuestos metodológicos de la economía política neoclásica, para aplicarlos al ámbito de la administración. Se define así como un método de análisis, una forma especial de abordar los problemas teóricos y prácticos de la administración pública, con un fuerte componente interdisciplinario (Ferraro 2009, 124).

Como se mencionó, las reformas aplicadas estuvieron basadas en la incorporación de técnicas de gerenciamiento del sector privado en la administración pública. Es así que los directivos estatales debían dirigir la administración como si se tratase del sector privado, basados en ideas tales como la aplicación de sistemas de incentivos por cumplimiento de objetivos. De la misma manera, para que la administración funcione como el sector privado se propusieron una serie de medidas para que los servicios públicos sean provistos por agencias autónomas dirigidas por gerentes. Así, fueron fragmentadas muchas de las organizaciones estatales que se encargaban de las prestaciones sociales. La idea de la diferenciación competencial provenía de la tradición weberiana por lo que fue descartada y sustituida por la creación de innumerables agencias autónomas desconcentradas sin una clara diferenciación del accionar de unas y otras.

Para Ferraro (2009, 127-128) Algunos de los ejes presentes en las reformas aplicadas son:

*Privatización y comercialización:* un amplio número de empresas públicas en varios sectores fueron privatizadas y se crearon agencias administradas bajo los supuestos del sector privado y del mercado que apuntaban hacia sacar el mayor rendimiento de las aportaciones de los ciudadanos.

*Contratación por rendimiento:* la carrera pública fue socavada a través de un nuevo marco jurídico que equiparó a los directivos del sector público con los gerentes de la empresa privada, les dotó de capacidad para establecer los salarios de los dependientes de las agencias a su cargo, así como flexibilidad para la contratación y despido de los mismos. Los contratos que regían las relaciones laborales tenían una limitación temporal y estaban sujetos al cumplimiento de resultados.

*Presupuestos por productos:* el control de los productos de la gestión administrativa se convirtió en el foco de atención, en contraste con el control del uso de los recursos otorgados.

Los últimos años de aplicación del Neo Gerencialismo estuvieron caracterizados por los intentos de reconstruir aquel panorama integral de los programas públicos generados especialmente por la gran fragmentación ocurrida por la proliferación de agencias autónomas.

La proliferación excesiva de agencias autónomas produjo varios problemas en la administración pública. Al tener altos márgenes de autonomía y poca claridad en las competencias que cada una debía ejercer, se produjo una importante falta de coordinación estratégica. Otro de los problemas identificados tiene que ver con el servicio público, pues con los cambios introducidos se presentaron nuevas condiciones de contratación, empleo, y desempeño ligadas a regímenes con poca estabilidad, socavando la carrera relativa al servicio público, con posibilidad de asensos y estabilidad (Ferraro 2009, 129)

Esta falta de profesionalización del servicio público dio como resultado una ausencia de estándares éticos y valores compartidos alrededor del ejercicio del servicio público, lo cual impactó incluso en la subida de los índices de corrupción. Cada agencia autónoma empezó a generar sus propias “culturas organizacionales” muy distintas entre sí (Ferraro 2009, 130).

La separación entre lo operativo y la generación de política también tuvo un impacto negativo. Los grandes órganos estatales quedaron reducidos a pequeñas oficinas centralizadas con grupos reducidos de especialistas que asesoran o generan política y que monitorean a las agencias que se encargan de la prestación de los servicios. Esta separación produjo una desconexión entre lo operativo y el nivel de decisión política, lo que hizo que con el tiempo el asesoramiento no sea de

calidad y esté alejado de los problemas reales de la gestión. Se presentó también una jerarquización al interior de la administración que se vio reflejada en las remuneraciones previstas para los funcionarios de los órganos operativos y de las oficinas centralizadas, el trabajo ligado a lo operativo era visto como inferior al asesoramiento, así como que las oficinas centralizadas estaban ubicadas en la capital lo cual también generó polarización territorial (Ferraro 2009, 131).

### **El Estado Neo-Weberiano**

La corriente vinculada al Estado Neo-Weberiano sentó sus bases en torno a los postulados weberianos clásicos: a) El Estado como el principal agente de acción colectiva, b) La democracia representativa legitima el aparato del Estado, c) El Derecho administrativo para regir los principios de la relación Estado – sociedad civil d) Profesionalización del servicio público.

A ellos se han incluido una serie de nuevos principios que tienen directa relación y otorgan una característica innovadora a esta línea de pensamiento, basados en una revisión crítica de la aplicación del Neo Gerencialismo: a) Cultura de servicio, volcada a atender las necesidades de los ciudadanos, considerando su perspectiva para la toma de decisiones y resolución de problemas; b) Inclusión de mecanismos relativos a la democracia participativa para complementar la acción de la democracia representativa, tales como consultas a la ciudadanía; c) Énfasis a la promoción por resultados, en contraposición a la preocupación por el cumplimiento de procedimientos y reglas; d) Introducción de mecanismos para el controles ex – post; e) Profesionalización del servicio civil con énfasis en habilidades organizativas para satisfacer las necesidades de los ciudadanos (Ferraro 2009, 122).

Uno de los principales objetivos de la corriente Neo – Weberiana es hacer más flexibles, democráticas y participativas las agencias públicas. En contraposición a la corriente del Neo Gerencialismo, esta línea de pensamiento rescata un elemento subjetivo de importancia al momento de configurar el servicio público como tal: el “espíritu de servicio”. Este elemento dota de sentido a la actividad pública e introduce un factor motivacional intangible importante que no se encuentra presente en el Neo gerencialismo que basa su éxito en factores tales como la remuneración por objetivos (Ferraro 2009, 122)

Asimismo, más que la preocupación por el cumplimiento de reglamentaciones administrativas, esta corriente destaca la idea de la orientación hacia resultados, que no está ligada únicamente a mecanismos de incentivos remunerativos, sino a la instalación de una cultura de servicio, que pone de manifiesto un interés por el bienestar del ciudadano.

Otra de las consideraciones importantes es la nueva concepción de la ciudadanía como actor activo dentro de la política a través de la participación de organizaciones de ciudadanos en las decisiones de política pública y en la administración de programas, desarrollando de esta forma una administración participativa contrapuesta a la mirada gerencial (Ferraro 2009, 133).

Como se ha visto, los procesos de reforma del Estado conducen a configurar nuevos escenarios de poder que conducen a nuevas formas de relacionamiento entre los actores y las instituciones. Es decir, se registran nuevas formas de interacción entre los distintos actores y entre estos y las instituciones en un marco territorial y espacial.

En América Latina durante las tres últimas décadas se han llevado a cabo una serie de reformas que han apuntado a la reconfiguración del Estado y su forma de relacionarse, tanto con la sociedad como con el mercado. Cualquiera haya sido su motivación todas estas reformas, y las futuras, tendrán una incidencia directa en el relacionamiento del Estado con sus ciudadanos.

Todas estas reformas buscan modificar la estructura tradicional del Estado y su forma de gestionar las políticas públicas y pretenden dar respuesta desde distintos énfasis (Estado, mercado y sociedad) a las nuevas demandas y creciente complejidad social.

En esta línea Luiz Carlos Bresser Pereira (2006, 1), propone un modelo que recoge varias experiencias desarrolladas en algunos países, que da cuenta de la organización del Estado y la forma de abordar las políticas públicas. Este modelo que él denomina, “Modelo estructural de gobernanza pública” parte de la premisa que el desarrollo económico solo es posible con un Estado – nación fuerte, efectivo y eficiente, que proporcione un marco normativo institucional para el desenvolvimiento de los distintos actores y que cuente con una administración pública con estándares de calidad y eficiencia.

En tal sentido Bresser Pereira propone un tipo de reforma del aparato estatal que apunte a los siguientes grandes ejes: a) aspecto organizacional y al modelo de gestión de las instituciones, b) la gestión de la administración pública a través de la flexibilización de sus procesos, c) la descentralización y desconcentración, d) la planificación estratégica, e) cambios en el servicio civil.

A través de estos componentes se apunta a dar sentido a la articulación entre los distintos sectores: público, público no-estatal, corporativo y privado dotándoles de un marco de acción y actividades que pueden ser asumidas o compartidas entre el Estado y los demás actores. Esta forma de abordar la política pública necesariamente tiene que estar acompañada de reformas en la burocracia que permitan las interacciones y las repuestas eficientes que requieren los problemas.

El Estado en tanto instrumento nacional de acción colectiva, es un prerequisite para el crecimiento económico, en principio porque ofrece mercados internos seguros para los empresarios y, en general, porque la existencia de un Estado otorga a la naciones capacidades para alcanzar sus principales objetivos y, en particular, el desarrollo económico[...] la reforma a la gestión pública entendida en los términos del modelo estructural de gobernanza pública, esencialmente tiene como propósito, incrementar las capacidades del Estado para garantizar los derechos sociales y republicanos [...] hacer más eficiente la organización del Estado en lo que respecta al uso del dinero que siempre es relativamente escaso (Bresser 2006, 23).

## **2. La planificación estatal y la reforma del Estado bajo la perspectiva Neoinstitucionalista**

El cambio en las instituciones es una discusión que arrancó especialmente en los años 80's con la crisis del Estado de bienestar. La discusión que arranca a partir de esos años, con autores como March y Olsen, señala que hay que reinterpretar las instituciones formales introduciendo las nociones de instituciones informales, en razón de que son determinantes en los procesos políticos, sociales, culturales, económicos. La problemática del cambio de las instituciones entonces tiene que ver con el rol y funcionamiento de las instituciones informales: prácticas, rutinas, códigos de conducta, etc. que no se cambian por medio de la aplicación inmediata de una disposición o la expedición de una norma. Es así que la política se enfrenta con un problema institucional que no es la falta de una ley o de una institución para aplicarla o darle impulso o

seguimiento; se encuentra con la existencia de otras instituciones (informales) que impiden su correcta aplicación.

## **2.1 Análisis de Políticas Públicas: enfoques teóricos**

La política pública como campo de análisis académico se desarrolló en Estados Unidos a mediados del siglo XX. Sin embargo, la discusión sobre la acción pública apareció varios siglos atrás. Por su lado, el análisis de las políticas públicas como disciplina se constituye en una entrada para la comprensión del Estado y de sus relaciones con la sociedad y ofrece una renovación de los estudios que apuntan hacia la comprensión del Estado.

El concepto de política pública permite juntar, bajo un mismo término, la producción normativa de las instituciones públicas, y las actividades políticas realizadas por actores políticos y sociales. La definición más general de política pública, aunque aproximativa, es todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer. Para tener claro el concepto se debe partir de la distinción de 3 nociones que en inglés tienen significaciones distintas. La “política”, *polity* en inglés, es entendida como el ámbito de gobierno de las sociedades. La “política” como organización y lucha por el control del poder, se traduce como *politics* en inglés. La *política* como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, es traducida como *policy* en inglés. A partir de esta diferenciación se plantean una serie de problemas en relación a los estilos de políticas públicas y la posible determinación de estos estilos por dimensiones estructurales. Es decir, lo que está en juego es determinar si distintos estilos de política son posibles en cualquier momento y en cualquier contexto (Fontaine 2015, 24).

Muller y Surel (1998, 128) aseguran que una política pública puede ser interpretada como un acervo de decisiones y actividades que resultan de interacciones entre actores públicos y privados cuyos comportamientos están influenciados por los recursos disponibles y por unas reglas institucionales que atañen tanto al sistema político como al ámbito sectorial de intervención. Muller (2006, 180) más adelante indica que la política pública no existe naturalmente en la realidad, sino que se trata a la vez de una construcción social y de una construcción de un objeto de investigación.

Según Roth (2007a, 28) el proceso de análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, medios, y acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos.

Existen varias formas de organizar los distintos enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas, dependiendo del criterio del autor. Lo importante es tener claridad respecto de las implicaciones teóricas de cada enfoque.

### **2.1.1 Enfoques conductistas**

Estos enfoques hacen énfasis en factores objetivos medibles y están basados en los principios de la economía neoclásica, están ubicados en la tradición positivista y neopositivista de la investigación. Los autores que trabajan estos enfoques consideran que sus aportes son objetivos y de carácter científico. Consideran que la preocupación esencial del análisis de las políticas así como de la economía es el problema de la distribución de recursos escasos; y parten de una preocupación respecto del rol del Estado, de la economía, y de los equilibrios presupuestarios. Este tipo de enfoques analizan la política como un problema de intereses, esto es, en base al cálculo de los individuos mediante un ejercicio de costo beneficio. Por ello, en este tipo de enfoques, las conductas y las motivaciones de los individuos toman una especial importancia (Roth 2007, 62)

### **2.1.2 Enfoques cognitivistas**

Estos enfoques conllevan elementos cognitivos para analizar las políticas públicas, es decir, considerar el papel de las ideas en el análisis. Asumen una postura epistemológica postempiricista que ha evidenciado el efecto de las estrategias discursivas y de las representaciones, así como de la importancia de la retórica, de la argumentación, de la narrativa, en el análisis de las políticas. Analizar las políticas en base a las ideas parte de la premisa de que los individuos que toman decisiones tienen ideas, las ideas impregnan los intereses. En el juego de la política las ideas son condicionantes de la acción o determinantes de ésta y la decisión pública. De esta manera se reconoce la existencia de matrices cognitivas y normativas que influyen en la determinación de las políticas (Roth 2007, 56)

### **2.1.3 Enfoques Neoinstitucionalistas**

Esta corriente teórica pone en el centro de la discusión a las instituciones como elementos fundamentales para definir el marco en el que se producen las políticas públicas, pero además los comportamientos individuales y colectivos (Roth 2007a, 31).

Para los autores neoinstitucionalistas, las instituciones son aquellos elementos que marcan un orden, reglas, leyes, rutinas, formas de organización, pero además entienden a las instituciones como aquello que da sentido a los actos o comportamientos de los actores como lo es la cultura, las creencias, los saberes, etc (Roth 2007a, 37).

En el conocido texto de Hall y Taylor (1996, 936), “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”, coinciden que existen tres tipos de neo-institucionalismo: Económico o de elección racional, histórico, y sociológico. El elemento común a los 3 tipos es concebir a la institución como rasgo estructural de la sociedad, que trasciende al individuo pero que influye en él, y que se convierte en el responsable de valores compartidos. Es decir, el análisis de estos 3 tipos, está centrado en cómo las instituciones influyen en las dinámicas sociales, permitiendo de esta forma pensar el Estado en interacción.

## **2.2 El Neoinstitucionalismo como enfoque de estudio**

Como propone Lowndes el neoinstitucionalismo es una perspectiva de organización que se centra en el estudio de instituciones formales e informales para explicar decisiones políticas. Fue acuñado por James March y Johan Olsen a finales de la década de los años 80'. Recoge postulados institucionalistas clásicos que referían su estudio a organizaciones, y pone de relieve el interés sobre las reglas y/o instituciones, ampliando de esta manera el concepto de institución al sentido de la regla (Lowndes 2010, 63).

Según March y Olsen (1989, 21-26) son un conjunto de reglas, supuestos y rutinas interconectadas que definen las relaciones en términos de relaciones entre roles y situaciones. Hall y Taylor (1996), definen las instituciones de manera formal, pero también las definen desde un rasgo estructural informal al referir al papel de la cultura y acotar que son sistemas de símbolos, pautas morales y guiones cognitivos, creencias y saberes que en conjunción con los primeros, modelan los comportamientos, brindan marcos de significación para la conducta

humana y permiten analizar la relación entre agencia y estructura. No son entidades objetivas, son construcciones sociales a partir de percepciones y cogniciones (Peters 1999, 160). Según Meyer y Rowan (1977) las instituciones son una manifestación simbólica de las necesidades de legitimación de una sociedad o de un grupo dentro de ella, y pueden considerarse separadas de la acción.

Guy Peters (1999, 36) señala que para que un enfoque sea considerado como institucionalista debe cumplir con 4 características: a) Su estructura puede ser formal o informal; b) es estable en el tiempo, resultado de una costumbre, aunque pueden irse modificando. Poseen valores en su accionar, preferencias, lo que permite dar razones sobre ciertas decisiones; c) modifica comportamientos, a través de incentivos o restricciones; y, c) los miembros deben compartir valores.

El enfoque neoinstitucionalista se encarga de estudiar cómo las relaciones entre sociedad y política influyen en los distintos resultados políticos y sociales (Hall y Taylor 1996, 936). Peters, citando a March y Olsen señala que la característica principal del neoinstitucionalismo es que posiciona la acción colectiva en un papel central. Existe una relación de retroalimentación entre la sociedad y la política que hace que ambos se moldeen mutuamente (Peters 1999, 35).

### **2.2.1 Neoinstitucionalismo histórico**

La problemática central que aborda este primer tipo de neoinstitucionalismo es cómo las instituciones influyen el comportamiento de los individuos. Según Hall y Taylor (1996) parte de una reconsideración del rol del Estado en los procesos socio-políticos y da una importancia explicativa a ciertos procesos sistémicos en el funcionamiento del Estado. Este se desarrolla en contraposición al estructural funcionalismo y la teoría dominante de los años 70's en ciencias sociales según la cual en el centro de las relaciones sociales había una pugna por el acceso a recursos escasos. Se interesa por entender cómo las estrategias individuales moldean las relaciones sociales y las decisiones que atañen a la acción colectiva. La idea que aporta el neoinstitucionalismo histórico es expresar el Estado como una institución compleja que estructura los resultados y la naturaleza de los conflictos colectivos; es el producto de algo y no una entidad autónoma ni un agente neutro como lo consideraban los institucionalistas clásicos.

Hall y Taylor resaltan 4 particularidades de este tipo: a) La conceptualización de la relación de las instituciones y las conductas individuales; b) El abordaje de las asimetrías del poder en el funcionamiento de las instituciones; c) El análisis del cambio institucional como un proceso de dependencia de la trayectoria; y, d) La búsqueda por integrar el análisis institucional con la influencia de las ideas sobre los resultados políticos.

### **2.2.2 Neoinstitucionalismo económico o de elecciones racionales**

Según Hall y Taylor (1996, 945) este tipo de neoinstitucionalismo parte de la premisa de que los individuos tienen una serie de preferencias y gustos y que se comportan de manera instrumental en base a una estrategia racional, con el fin de maximizar las probabilidades de alcanzar esas preferencias. Se basa en los cálculos que los individuos hacen según sus gustos o preferencias para así lograr predecir acciones y definir cómo se forman las instituciones. Hace énfasis en el rol de las instituciones como factor determinante para la producción y expresión de las preferencias de los individuos. Las instituciones van a facilitar las elecciones y las relaciones entre individuos, y los individuos van a elaborar instituciones que faciliten estas relaciones. Los individuos formalizan las reglas con el afán de reducir los costos transaccionales en sus relaciones. Su mayor limitación radica en que los análisis fueron creados para estudiar comportamientos individuales más que colectivos.

### **2.2.3 Neoinstitucionalismo sociológico**

Estos autores señalan que lo que hace el individuo es definir sus preferencias en base a valores, es decir, preferencias culturales. En ese sentido la racionalidad de las conductas es condicionada por la cultura que rodea los individuos. Lo interesante de esta concepción es reformar la noción de instituciones e incorporar la noción de instituciones no formales. Más allá de las reglas escritas hay una serie de rutinas que derivan de los valores y que son tan importantes como las reglas escritas, y son en gran parte el punto de partida de estas. Los problemas que aborda este tipo consisten en ver a las instituciones como productos de la cultura, pero también como elementos estructurantes de la misma. (Hall y Taylor 1999, 946).

De esta manera se observa que el neoinstitucionalismo como enfoque resulta adecuado para el análisis del cambio de las instituciones, el cual supera los elementos que podrían aportar con la aplicación de enfoques conductistas o cognitivistas.

### **3. El cambio de las instituciones**

El cambio en las instituciones es una discusión que arrancó especialmente en los años 80's con la crisis del Estado de bienestar. En estos años, se impuso la idea de que las instituciones eran un problema para las democracias, en particular porque el concepto de instituciones que se utilizaba estaba relacionado a las instituciones formales, por ejemplo, el Estado o la burocracia.

La discusión que arranca a partir de esos años señala que hay que reinterpretar las instituciones. Hall y Taylor (1999) aportan a este enfoque teórico señalando que la racionalidad de las conductas es condicionada por la cultura que rodea a los individuos. Es así que incorporan a la discusión la noción de instituciones no formales, entendidas como una serie de rutinas que derivan de los valores y que origina las reglas escritas. De esta forma el problema planteado consisten en ver a las instituciones como productos de la cultura y vectores que estructuran la misma, desestructurando la visión tradicional de institución y de organización. El juego de la política entonces está en analizar las complejas relaciones entre ambos tipos de instituciones.

Ahora el rol de las instituciones formales e informales es determinante para los procesos políticos, sociales, culturales, económicos. El rol que las instituciones informales, prácticas, rutinas, códigos de conducta, etc. juegan, no se cambia a través de una disposición o una normativa. Es así que la política se enfrenta con un problema institucional que no es la falta de una ley o de una institución, sino con la existencia de otras instituciones que impiden la aplicación de la política.

Para Cohen, March y Olsen las instituciones son un conjunto de valores que dan forma al comportamiento y decisiones de los individuos. Estos autores desarrollan una teorización relativa al cambio en las organizaciones y para ello hacen alusión al "tacho de basura" (1972, 286) en el que se mezclan los problemas, las soluciones, los participantes y las elecciones. Una confluencia fortuita de estos factores puede producir una decisión. La adaptación o el cambio en las organizaciones está sujeto al proceso de decisión que se produce en el tacho de basura.

En lo que se refiere a la perspectiva de análisis de la gobernanza democrática, March y Olsen desarrollan una teorización contrapuesta a la lógica de adaptación al entorno en función de los intereses, que hace alusión a la separación radical entre la sociedad y el Estado basada en la

existencia a priori de una relación de poder, es otra manera de entender lo que motiva a los actores. En este sentido desarrollan la idea de la “lógica de lo adecuado” fundamentada en que los intereses de los individuos se definen en base a un acervo de prácticas, reglas, creencias, valores, etc. (Peters 2003a, 51).

Es así que el marco referencial de un individuo es permeado por los valores institucionales; por lo que la lógica de lo adecuado se trata de un medio para moldear el comportamiento de los miembros de una organización. “En esta concepción de la gobernanza, las instituciones políticas son a la vez instrumentos de mando, coerción y resolución de problemas colectivos, arreglos para facilitar los intercambios y vehículos para la construcción de sentido y la definición del comportamiento adecuado” (Fontaine 2015, 68).

Para March y Olsen en las políticas los actores adaptan sus capacidades y conductas a las instituciones formales e informales establecidas; ya no se trata de adecuar los medios y los fines en función de los intereses de los actores. La lógica de lo adecuado fija las reglas que permiten a una colectividad estabilizarse en el tiempo, es decir la adaptación del Estado sigue una lógica de lo adecuado, no únicamente los individuos. “Entonces aquí tenemos dos momentos: un momento creador de las organizaciones, es decir que las organizaciones no surgen de la nada, nacen de conductas rutinizadas, pero a su vez las organizaciones crean rutinas, estructuran o regulan las conductas” (Fontaine 2015, 70).

John Campbell (2004) en su libro *Institutional Change and Globalization* señala que el cambio social se concibe principalmente como un proceso evolutivo que se desarrolla gradualmente en el tiempo, o como una combinación de “evolución” y “evolución puntuada” cuando ocurren cambios drásticos (Portes et al 2009, 39)

Campbell desarrolla una tipología basada en las escuelas de análisis institucional que él identifica, basadas en la economía, en la sociología de las organizaciones, y en la historia. Según indica, éstas escuelas dan prioridad a tres determinantes principales del cambio: a) la “dependencia de la trayectoria”, o la tendencia de los acontecimientos a seguir un curso rígido en el cual lo que existía ayer determina en gran parte lo que ocurre hoy y lo que es probable que ocurra mañana; y, b) la “difusión”, o la tendencia de los modelos institucionales establecidos a

emigrar, influyendo así en el curso de los acontecimientos. c) El “bricolaje”, o la tendencia que resulta de un cambio evolutivo de la trayectoria dependiente, es decir las instituciones que ya existen proporcionan un repertorio de principios y prácticas que los actores utilizan para innovar creativamente mediante su recombinación (Campbell 2009).

Ronald Jepperson es otro autor que aborda el fenómeno de la transformación institucional, desarrollando la categoría de “institucionalización”. Para este autor, “la institución representa un orden o un patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo. [...] una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular” (Jepperson 1991, 195).

Entendiendo el grado de institucionalización como un “Estado” a ser alcanzado, resulta relevante considerar las etapas para llegar a este, con el fin de comprender de mejor manera este proceso; estas etapas pueden ser consideradas como elementos a partir de los cuales se puede identificar el grado de institucionalización. Es decir, se pueden identificar pautas de institucionalización a través de la superación progresiva de diversos estados de avance. El proceso de institucionalización puede tardar más o menos en razón de algunos elementos: a) la capacidad de la institución para generar incentivos para la acción y para crear un esquema de significados para los actores b) el grado de adecuación al resto de instituciones vigentes.

Partiendo del esquema propuesto por Tolbert y Zuckerz (1996, 180-185), se pueden identificar tres fases en el proceso de institucionalización: a) Habitualización, o fase de pre-institucionalización; b) objetivización, o fase de semi-institucionalización

Sedimentación, o fase de consolidación; y, c) Según estos autores la fase de “habitualización” se produce cuando frente a un cambio en el equilibrio existente, se identifican respuestas para una nueva situación que empiezan a generar una nueva institución para afrontarla.

La institución incipiente empieza a ganar legitimidad y se va configurando como un recurso habitual a partir de su uso reiterativo cuando se presentan nuevas situaciones, integrándose con el resto de instituciones. Los agentes que participan en esta nueva dinámica tienden a ser homogéneos y a contar con canales de intercambio y comunicación, a pesar de que, debido a que

se encuentra en fase de configuración, existe una gran variabilidad en la implementación de la nueva institución.

La fase de “objetivación” consiste en la configuración de la nueva institución. Esta fase implica un grado de teorización sobre el problema organizativo que la institución pretende resolver, y una justificación del arreglo institucional que ésta conlleva como solución. Es decir, muestra el desarrollo de una teoría que proporciona un diagnóstico compatible con la solución propuesta por el arreglo, y un reconocimiento público. Implica el desarrollo de algún grado de consenso entre los agentes acerca del valor de la nueva institución, así como un mayor número de organizaciones que la adoptan.

La fase de “sedimentación” que se alcanza luego de haber pasado las fases de habitualización y objetivación, se consolida cuando se arraiga en la dinámica institucional, independientemente de las condiciones que se presentaron en las fases anteriores, y de la permanencia o no de los agentes. En lo relacionado a los actores, el alcanzar esta etapa depende de algunos factores: a) un apoyo continuo de los agentes impulsores; b) una baja resistencia de los agentes opuestos al nuevo arreglo institucional; y c) que la capacidad de respuesta de la institución al problema inicial al que respondía sea comprobada, a pesar de que en muchos casos no es tan fácil establecer una causalidad entre la aplicación de un nuevo arreglo institucional y la obtención de resultados directos.

Así, se puede identificar la importancia de la institución como el elemento que condiciona los comportamientos de los agentes mediante incentivos y configura sus percepciones. Un elemento importante que destacan los autores tiene que ver con la coherencia de la nueva institución con el resto de instituciones vigentes; este elemento puede atenuar unos bajos resultados respecto a la situación que pretendía afrontar.

#### **4. El Análisis de las Políticas Públicas a través de los instrumentos**

Como se analizó en la primera parte, el enfoque neoinstitucionalista sociológico o normativo entiende a la administración pública como el instrumento privilegiado de la política, es decir, es algo más que una organización. Un ministerio, por ejemplo, es una institución pero también un instrumento de política. De igual forma, las instituciones son instrumentos que estructuran la

política y no son solamente funcionales a ella. La política es el resultado de políticas anteriores (razonamiento incrementalista) y los instrumentos que quiere eliminar la nueva política son el resultado de políticas anteriores. Esta es justamente la dificultad del cambio de instituciones, que a la vez se trata de un acto voluntario de cambio, pero también se trata de algo que se resiste al cambio.

Bajo los preceptos del neoinstitucionalismo normativo, se concibe a la organización como un instrumento de política. Es decir, según sea el caso, las instituciones pueden convertirse en medio u obstáculo para la ejecución de las políticas.

#### **4.1 Instrumentos: definición y tipos**

Inicialmente Christopher Hood, en su texto *The tools of government* (1986), categorizó a los instrumentos de política como aquellos mecanismos utilizados por un gobierno para, por un lado, recopilar información, y por otro, modificar el comportamiento de los individuos. Hood agrupa a los recursos con los que cuentan los gobiernos en cuatro tipos: 1. Nodalidad, relativo a la capacidad del gobierno para actuar como un nodo en redes de información; 2. Autoridad, concebida como legalidad y otras fuentes de legitimidad del gobierno; 3. Tesoro, entendido como el presupuesto o activos del gobierno; 4. Organización, referida a la capacidad de acción directa del gobierno (Hood 2007, 129).

Para Michael Howlet, Jonathan Kim y Paul Weaver los instrumentos “son técnicas de gobierno que, de una manera u otra, involucran la utilización de recursos del Estado, o su limitación consciente, con el fin de alcanzar objetivos políticos” (Howlet, Kim, Weaver 2006, 130) Es decir, concuerdan con Hood en el hecho de que pretenden cumplir un fin político y utilizan recursos del Estado para alcanzarlo.

Por su lado, Lester Salamon indica sobre los instrumentos “es un método de identificación a través del cual se estructura la acción colectiva para hacer frente a un problema público” (Salamon 2000, 1641-1642).

Otros autores que teorizan sobre los instrumentos son Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès. Hacen una diferenciación entre instrumento y herramienta, ésta última para ellos es un

mecanismo mucho más específico. Los instrumentos de política son instituciones, políticas o técnicas, cargadas de valores, intenciones, e interpretaciones de la realidad que apuntan a la organización de las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía (Lascombes y Le Galès 2007, 8).

Como lo señalan estos autores los instrumentos están cargados de valores e intenciones. Por ello, una temática a resolver es la selección de los instrumentos. Linder y Peters argumentan que esta selección se da debido a: a) al factor cognoscitivo de los decisores y expertos b) a sus antecedentes y c) a sus contextos. “[...] es probable que los factores dominantes del diseño y de la selección varíen con los antecedentes y las funciones de los expertos y de los responsables de las decisiones, pero sobretodo con sus orientaciones cognoscitivas y con ciertas características de su contexto” (Linder y Peters 1993: 6).

Otro aporte de estos autores tiene que ver con su propuesta de tipología de instrumentos. Son 7 los tipos desarrollados: 1) provisión directa, 2) subsidio, 3) impuesto, 4) contrato, 5) autoridad, 6) regulación, 7) exhortación. (Linder y Peters 1993, 16).

Otra tipología que merece atención es la realizada por Michael Howlet, Jonathan Kim y Paul Weaver (2006), quienes retoman los postulados de Hood para cruzar a los 4 elementos – nodalidad, autoridad, organización y tesoro- con 2 dimensiones: una procedimental y una sustantiva.

La dimensión *sustantiva* está relacionada con el hecho de “que directamente afecten a la producción y distribución de bienes y servicios en la sociedad”. La dimensión procedimental está relacionada con “actividades diseñadas para afectar los procesos políticos y de manera indirecta los resultados políticos”, es decir, que existen una serie de prácticas que no están formalizadas o actores que intervienen en la instrumentalización que no están formalizados lo que alude a la dimensión cultural que permea a las instituciones (Howlet, Kim y Weaver 2006, 133).

Un aporte interesante al debate sobre los instrumentos de política lo realiza Guy Peters (2003, 424) quien destaca la idea de que algunos mecanismos deben cumplir con las características de flexibilidad y fuerza para ser considerados como instrumentos. Es decir, deben contar con la flexibilidad para acoplarse al cambio, y deben poder aplicarse con toda rigurosidad.

Estos autores no conciben a los instrumentos de política como elementos neutrales, sino por el contrario, los consideran como dispositivos técnicos y sociales que organizan las relaciones concretas entre el Estado y sus beneficiarios. Conciben a los instrumentos como un tipo particular de institución que tiene como propósito entender de manera concreta las relaciones del gobierno.

## **Capítulo 2**

### **El lugar periférico de la planificación en el funcionamiento del Estado**

El presente capítulo tiene como objetivo identificar los elementos esenciales para entender la forma de concebir la planificación estatal y la reforma del Estado en el Ecuador antes del 2007 y de esta manera poder puntualizar de manera clara la ruptura.

Este análisis estará basado en el método N.A.T.O. explicado con anterioridad en el capítulo I con el fin de dar una respuesta explicativa a la pregunta de por qué cambian las instituciones. Como parte del proceso metodológico de construcción de esta investigación, se ha levantado una matriz de instrumentos basados en los cuatro pilares: modalidad, autoridad, tesoro y organización. Los instrumentos seleccionados responden a la relevancia que tuvieron en el estudio de caso y serán explicados uno por uno.

#### **1. Breve contexto político y económico**

Del 2005 al 2007 ejerce la Presidencia de la República del Ecuador Alfredo Palacio, luego de la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez. La movilización ciudadana conocida como “los forajidos” en Abril del 2005, que derrocó a este último, exigió una Asamblea Constituyente con el fin de llevar a cabo una profunda reforma política. Esta exigencia no fue cumplida por Palacios hasta que finalizó su mandato.

En estos años el Producto Interno Bruto bordeaba los 40 mil millones, y el PIB per cápita era cercano a 3000 dólares. Se encontraba pendiente la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos; se dio un cambio en el manejo de la política petrolera, y la caducidad del contrato con OXY que dejó sin piso la negociación del TLC. El cambio en la política y en la ley de hidrocarburos vigente produjo una mejora en la renta petrolera de 2000 millones de dólares anuales. El excedente de la renta petrolera fue destinada al gasto social ya no al pago de la deuda. Todo esto significó la configuración de posturas nacionalistas relacionadas con la soberanía y apertura comercial. El contexto económico era alentador, para el 2005 el crecimiento económico se registraba en 4,8% anual, frente al 0,8% del período 1995 – 199 (Ibarra 2006, 7). En el período 2001 – 2006 la inversión pública fue de 6,5% del PIB promedio anual.

De otro lado, en esos años, la reforma del Estado en el Ecuador, así como en otros países de la región, estuvo vinculada directamente con los programas de ajuste estructural implementados. Se trataba de una de las formas de instrumentalizar los programas de corte neoliberal.

## 2. Instrumentos de organización - Organizaciones involucradas

En el país varias han sido las instituciones que se han encargado de la temática de la planificación estatal. Estas instituciones han tenido distintas formas de abordar la temática; esto ha tenido relación con el tipo de gobierno que ha detentado el poder y el tipo de políticas que ha implementado.

Para contextualizar el estudio, se realizará un rápido recuento de las instituciones rectoras en la materia que fueron creadas y eliminadas hasta el 2006.

Hay evidencia para indicar que la planificación estatal en el Ecuador inició con la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), creada mediante Decreto Ley de Emergencia número 19, del 28 de mayo de 1954.

Asimismo, en la década de los años 50's, y debido a presiones de gremios o grupos económicos, se fueron creando los denominados Organismos de desarrollo regional (ODRs) ligados a un campo de política en particular. Aunque no era su única función, ejercían, en algunos casos, la facultad de planificación dependiendo de la temática o el área de intervención.

**Tabla 2.1. Organismos de desarrollo regional ODR**

Nombre	Año	Historial	Instrumento legal	Descripción
<b>Centro de reconversión económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago CREA</b>	1958	Creación	Decreto Legislativo RO No. 698 del 23 de diciembre de 1958	Se crea para activar los programas regionales para el desarrollo económico de las zonas encargadas
	2009	Eliminación	Decreto Ejecutivo 1689 Registro Oficial 586 de 08-may.-2009	Todas las competencias pasan a SENPLADES
<b>Programa regional para el desarrollo del sur del</b>	1979	Creación	Acuerdo No. 608 de 18 de noviembre de 1979	Se crea para fomentar y asegurar el progreso social y desarrollo económico de las provincias fronterizas

<b>Ecuador "Predesur"</b>	2009	Eliminación	Decreto Ejecutivo 1690 Registro Oficial 596 de 22-may.-2009	Todas las competencias pasan a SENPLADES
<b>Corporación de desarrollo regional de Chimborazo (Coderech)</b>	1997	Creación	Decreto Ejecutivo. No. 745, Registro Oficial N° 182 del 28 de octubre de 1997	Se crea para el manejo de recursos hídricos de las cuencas hidrográficas y sistema de riego, drenaje y control de inundaciones de la provincia de Chimborazo
	2007	Eliminación	Decreto N° 695, de 30 octubre 2007. Registro Oficial N°. 209, 12 Noviembre 2007	El INAR asumirá las competencias en materia de riego, drenaje y control de inundaciones establecidas en el Decreto Ejecutivo Nro. 871 publicado en el R.O. 177 del 25 de septiembre del 2003, así como las determinadas en las leyes de aguas y de desarrollo agrario en relación con el riego.
<b>La corporación de desarrollo de la cuenca del río Guayas, "Comisión de estudios para el desarrollo de la cuenca del río Guayas" (Cedege)</b>	1970	Creación	Decreto Supremo 770 Registro Oficial 100 16-nov.-1970	Se crea para ejecutar obras de planificación y desarrollo de la cuenca del Río Guayas
	2007	Eliminación	Decreto N° 695, de 30 octubre 2007. Registro Oficial N°. 209, 12 Noviembre 2007	El INAR asumirá las competencias en materia de riego, drenaje y control de inundaciones establecidas en el Decreto Ejecutivo Nro. 871 publicado en el R.O. 177 del 25 de septiembre del 2003, así como las determinadas en las leyes de aguas y de desarrollo agrario en relación con el riego.
<b>La corporación reguladora del manejo hídrico de Manabí (CRM)</b>	1962	Creación	Decreto Legislativo RO No. 314 del 23 de noviembre de 1962	Se crea para la planificación y ejecución de obras de regadío, agua potable y aprovechamiento de los recursos hídricos de la provincia
	2009	Eliminación	Decreto Ejecutivo 40 RO. No. 25 del 14-sep-2009	Se fusiona a SENAGUA
<b>Corporación regional de la sierra centro (Corsicen) de las provincias de Tungurahua y Pastaza</b>	1994	Creación	Decreto Ejecutivo No. 2224 RO. No. 558 del 28 de octubre de 1994	Se crea para la planificación y ejecución de obras de regadío, agua potable y aprovechamiento de los recursos hídricos de la provincia
	2007	Eliminación	Decreto N° 695, de 30 octubre 2007. Registro Oficial N°. 209, 12 Noviembre 2007.	El INAR asumirá las competencias en materia de riego, drenaje y control de inundaciones establecidas en el Decreto Ejecutivo Nro. 871 publicado en el R.O. 177 del 25 de septiembre del 2003, así como las determinadas en las leyes de aguas y de desarrollo agrario en relación con el riego.
<b>Corporación regional de la sierra norte (corsinor) de Pichincha, Imbabura, Carchi, Esmeraldas,</b>	1994	Creación	Decreto Ejecutivo No. 2224 RO. No. 558 del 28 de octubre de 1994	Se crea para la planificación y ejecución de obras de regadío, agua potable y aprovechamiento de los recursos hídricos de la provincia

<b>Napo y Sucumbíos</b>	2007	Eliminación	Decreto N° 695, de 30 octubre 2007. Registro Oficial N°. 209, 12 Noviembre 2007.	El INAR asumirá las competencias en materia de riego, drenaje y control de inundaciones establecidas en el Decreto Ejecutivo Nro. 871 publicado en el R.O. 177 del 25 de septiembre del 2003, así como las determinadas en las leyes de aguas y de desarrollo agrario en relación con el riego.
<b>Corporación de desarrollo regional de El Oro (Codeloro) de la provincia de El Oro;</b>	1994	Creación	Decreto Ejecutivo No. 2224 RO. No. 558 del 28 de octubre de 1994	Se crea para la planificación y ejecución de obras de regadío, agua potable y aprovechamiento de los recursos hídricos de la provincia
	2007	Eliminación	Decreto N° 695, de 30 octubre 2007. Registro Oficial N°. 209, 12 Noviembre 2007.	El INAR asumirá las competencias en materia de riego, drenaje y control de inundaciones establecidas en el Decreto Ejecutivo Nro. 871 publicado en el R.O. 177 del 25 de septiembre del 2003, así como las determinadas en las leyes de aguas y de desarrollo agrario en relación con el riego.
<b>La corporación de desarrollo regional de Cotopaxi (Codereco) de la provincia de Cotopaxi</b>	2003	Creación	Decreto Ejecutivo No. 3609, Registro Oficial Suplemento 1 del 20 de marzo del 2003	
	2007	Eliminación	Decreto N° 695, de 30 octubre 2007. Registro Oficial N°. 209, 12 Noviembre 2007	El INAR asumirá las competencias en materia de riego, drenaje y control de inundaciones establecidas en el Decreto Ejecutivo Nro. 871 publicado en el R.O. 177 del 25 de septiembre del 2003, así como las determinadas en las leyes de aguas y de desarrollo agrario en relación con el riego.
<b>Centro de desarrollo del norte de Manabí (Cedem)</b>	1962	Creación	DL RO. No. 314 del 23 de noviembre de 1962	Se crea para la planificación y ejecución de obras de regadío, agua potable y aprovechamiento de los recursos hídricos de la provincia
	2009	Eliminación	Decreto Ejecutivo 40 RO 25 del 14-sep.-2009	Se fusionó por absorción a la Secretaría Nacional del Agua
<b>Plan integral de desarrollo de los recursos hídricos de la provincia de Manabí (Phima)</b>	2002	Creación	Ley de Desarrollo Hídrico de Manabí Ley 95 RO No. 728 del 19-dic.-2002	Se crea para la promoción y aprovechamiento de todos los recursos hídricos en la provincia de Manabí
	2014	Eliminación	LEY ORGÁNICA DE RECURSOS HÍDRICOS, USOS Y	Deroga la La Ley de Desarrollo Hídrico de Manabí, RO No. 728 de 19 de diciembre de 2002 que se crea Phima

			APROVECHAMIENTO DEL AGUA RO N° 305 de 6 de agosto de 2014	
<b>Junta de recursos hídricos Jipijapa, Paján, Puerto López</b>	2002	Creación	Ley de Desarrollo Hídrico de Manabí, RO No. 728 de 19 de diciembre de 2002	Se crea para el manejo de agua de la provincia.
	2014	Eliminación	LEY ORGÁNICA DE RECURSOS HÍDRICOS, USOS Y	Deroga la La Ley de Desarrollo Hídrico de Manabí, RO No. 728 de 19 de diciembre de 2002
			APROVECHAMIENTO DEL AGUA RO N° 305 de 6 de agosto de 2014	
<b>Instituto nacional Galápagos (Ingala)</b>	1998	Creación	Ley de Régimen Especial para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos, publicada en Registro Oficial 278 de 18 de Marzo de 1998	Se crea como técnico asesor de las instituciones de Galápagos, además se establece como ente coordinador a nivel regional de la provincia de Galápagos
	2010	Eliminación	Cotad, ley 0 RO. No. 303 del 19 de octubre 2010	Se elimina el INGALA competencias pasa al Consejo de Gobierno de la Provincia de Galápagos.
<b>Consejo Nacional de desarrollo Amazónico (Coda)</b>	2005	Creación	DE. No. 2715 RO. No. 1 del 21 de abril del 2005	Se crea el CODA para la planificación y ejecución de programas, planes y proyectos de desarrollo sustentables para el pueblo afroecuatoriano.
	2008	Eliminación	Decreto Ejecutivo N° 856. RO N° 257, del 22 enero 2008	Se suprime CODA por duplicidad de competencias ejercidas por Ecorae
<b>Programa de manejo de recursos costeros</b>	2003	Creación	Decreto 772 (Registro Oficial 158, 29-VIII-2003	Se crea adscrito a la Presidencia de la República, descentralizado en el manejo financiero y administrativo.
	2008	Eliminación	D.E. 1254 (R.O. 410, 25-VIII-2008	Fue suprimido, sus funciones, atribuciones, obligaciones y patrimonio pasarán a ser ejercidas por el Ministerio del Ambiente.
<b>Consejo nacional de recursos hídricos</b>	1994	Creación	Decreto Ejecutivo 2224 Registro Oficial Suplemento 558 28-oct.-1994	Se crea para emitir políticas públicas del agua en el Ecuador

	2008	Eliminación	Decreto Ejecutivo 1088 R.O. 346 del 27 de mayo de 2008	Las competencias pasan a la Secretaría del Agua y al Miduvi
<b>Corporación ejecutiva para la reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno El Niño (Corpecuador).</b>	1998	Creación	Ley de creación de Corpecuador	Se crea para decidir respecto de la planificación, contratación y supervisión para la inmediata rehabilitación de la red vial fundamental destruida por el Fenómeno El Niño
	2009	Eliminación	Ley de Seguridad Pública del Estado RO N° 35 28 de Septiembre del 2009	CORPECUADOR, se Fusiona por absorción a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos

Fuente: Senplades, base de datos entidades eliminadas y creadas 2007 – 2016, 2016.

Aún vigentes los ODRs, en 1979, la JUNAPLA fue remplazada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), con entidades adscritas, como, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el Fondo Nacional de Pre inversión, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Este organismo estuvo en vigencia hasta el año 1998, cuando en su lugar se creó la Oficina de Planificación (ODEPLAN). En el año 2004, mediante Decreto Ejecutivo No. 1372, se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) como organismo técnico responsable de la planificación nacional, fusionando la ex ODEPLAN y posteriormente la Secretaría de Diálogo Social y Planificación.

Paralelamente, el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) inició sus actividades en 1994 en aplicación de la Ley de Modernización expedida en 1993, como órgano adscrito a la Presidencia de la República, para promover la modernización del Estado, la descentralización, desinversiones, privatizaciones, concesiones y el proceso de reforma del Estado.

Al mismo tiempo, el Estado ecuatoriano con el propósito de poner en marcha el cumplimiento de los 8 objetivos y 18 metas del milenio, que deberán ser alcanzadas hasta el año 2015, creó la Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio (SODEM), mediante Decreto Ejecutivo No. 294 del 1 de julio del 2005, adscrita a la Presidencia de la República, con autonomía administrativa y financiera.

La Sodem era la Secretaría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde ahí se ve la poca soberanía que teníamos, te decían la planificación se organiza en función de la agenda internacional, que muchas de las veces no era la prioridad del país, y además era financiada por organismos internacionales. De hecho los odm's eran objetivos para cumplir mínimos y nosotros no estábamos para cumplir mínimos, nosotros planteamos el Plan Nacional para cumplir ciertos máximos progresivamente<sup>2</sup>.

Todos estos cambios denotan una suerte de debilitamiento de la institucionalidad en torno a la planificación en el país. Si bien a lo largo de los años se ha mantenido una instancia encargada del tema, sus competencias y capacidades estuvieron reducidas y/o anuladas (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009, 282). La existencia de varias instituciones a la par, que de una u otra forma aborden la temática de la planificación nacional, sumó a la dispersión en detrimento de la consolidación de una institucionalidad firme.

La baja calidad y la inconsistencia persistentes de la política pública revelan la ausencia de capacidades de coordinación, rectoría, regulación y control del Estado, asociadas a una arquitectura institucional diseñada para desestimar la planificación del desarrollo económico, liberalizar los mercados y profundizar el limitado modelo de acumulación primario – exportador (Senplades 2009, 110).

Por el lado de la reforma del Estado, la tesis del Estado mínimo en Ecuador se aplicó bajo la figura de la “modernización del Estado”. Así, con la supresión del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), y la creación del Consejo Nacional de Modernización (CONAM) se asumió la transformación del Estado como sinónimo de privatización, achicamiento burocrático, descentralización - autonomía y focalización de la política social.

La modernización del Estado era concebida en ese entonces como: venta de empresas públicas en los sectores estratégicos, compra de renuncias a los servidores públicos, aplicación de política social focalizada, descentralización a la carta (Senplades 2009, 36).

---

<sup>2</sup> René Ramírez (Ex - Secretario Nacional de SENPLADES), entrevistado por Lorena Jácome, agosto 2016.

En este escenario, la planificación estatal se puso en último plano, la capacidad del Estado para planificar fue nula en razón de los acuerdos que los gobiernos mantenían con los organismos de financiamiento internacional conocidos como “cartas de intención”<sup>3</sup> que delimitaban la acción pública hacia una agenda impuesta, que no era propia.

Cuál era la planificación en el neoliberalismo, porque también existía, y es algo que a veces uno no se da cuenta. La planificación del Estado neoliberal era justamente el desmantelamiento del propio Estado y eso tampoco es fortuito [...] la derecha tiene claro cuál es su planificación [...] lo que se hizo fue desaparecer la planificación porque se creía que el Estado no debía planificar, pero esto es parte de una planificación [...] Parte de la estrategia es que no existan oficinas de planificación [...] no creamos que no se planificó en el neoliberalismo el desmantelamiento del Estado y de la propia planificación<sup>4</sup>.

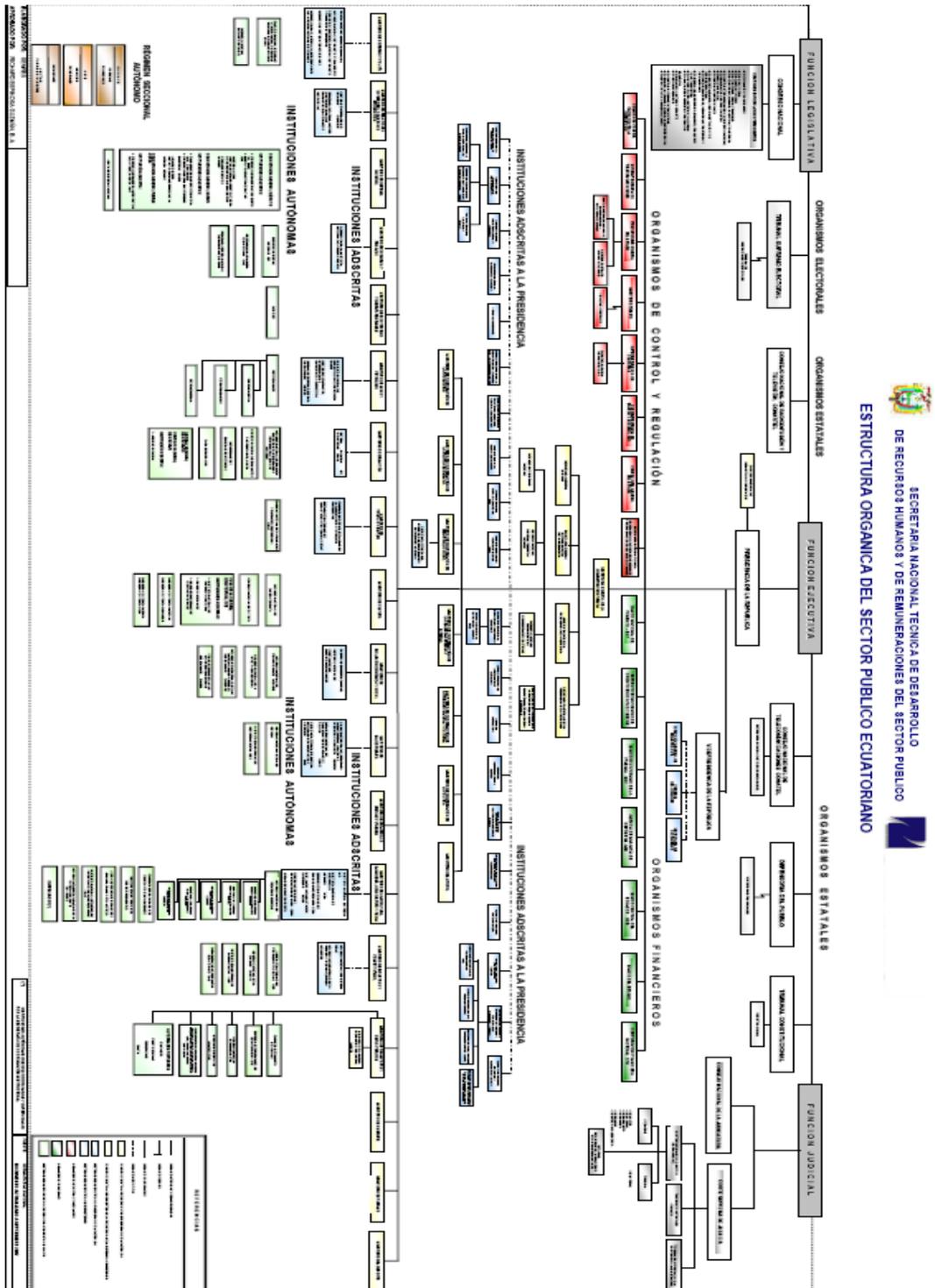
Cuando se revisa la estructura orgánica de la Función Ejecutiva antes del 2007 es fácil observar la conformación de un entramado institucional caótico, desligado de una visión nacional coherente, y ligado por el contrario a respuestas coyunturales o a la voluntad de los gobiernos de dar respuesta a problemáticas diversas o a las presiones de grupos corporativos.

---

<sup>3</sup> Carta de intención: también conocida como Memorandum de Entendimiento o Carta de Compromiso, es un documento que describe compromisos o acuerdos ente dos partes mismos que por lo general no son vinculantes de por sí, pero suelen ser las bases para generar acuerdos o contratos que los volvería vinculantes a las partes. A partir de la crisis de la deuda externa desatada en América Latina debido, principalmente, a la decisión unilateral de la Reserva Federal de Estados Unidos de incrementar las tasas de interés (del 6 al 21%), el Fondo Monetario Internacional impulsó Programas de Estabilización Macroeconómica y Ajuste Estructural detallados en sus Cartas de Intención, con el fin de garantizar el pago de la deuda externa y, a su vez, introducir las políticas neoliberales, tales como a reducción del tamaño del Estado, las privatizaciones de las empresas públicas, el libre mercado, la desregulación de la economía, la flexibilización del trabajo . En 1983, Ecuador firmó la primera Carta de Intención con el FMI y después otras trece más, hasta el año 2003. Las Cartas de Intención definieron la política económica que debía seguir el país para asegurar el pago de la deuda externa: reducir el rol del Estado, debilitando sus instituciones con el fin de facilitar la privatización de empresas y recursos estratégicos del país y transferirlos al sector privado, así como abrir sus mercados a los intereses financieros y comerciales (CAIC, s/f). Comisión para la auditoría integral del crédito público – CAIC (s/f). Deuda ecuatoriana con los organismos multilaterales. Disponible en: [http://www.auditoriadeuda.org.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=68:deuda-ecuatoriana-con-los-organismos-multilaterales&catid=47:deuda-multilateral&Itemid=57](http://www.auditoriadeuda.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=68:deuda-ecuatoriana-con-los-organismos-multilaterales&catid=47:deuda-multilateral&Itemid=57).

<sup>4</sup> René Ramírez (Ex - Secretario Nacional de SENPLADES), entrevistado por Lorena Jácome, agosto 2016.

**Ilustración 2.1. Estructura del sector público ecuatoriano 2007**



Fuente: Senplades, Recuperación del Estado para el Buen Vivir, 2011.

Algunos de los elementos a ser destacados son:

- Una cantidad importante de instituciones, de todo tipo y quehacer.
- Un vasto grupo de instituciones adscritas directamente a la Presidencia de la República, sin anclaje institucional a una línea clara de política pública.
- Otro número significativo de instituciones autónomas o independientes de la gestión de los ministerios, con regímenes propios en cuanto a escalas remunerativas y marcos jurídicos.
- Un gran número de instituciones corporativas en su constitución, en las cuales el sector privado (gremios empresariales) tenía amplia representación (en la mayoría de los casos participación mayoritaria)

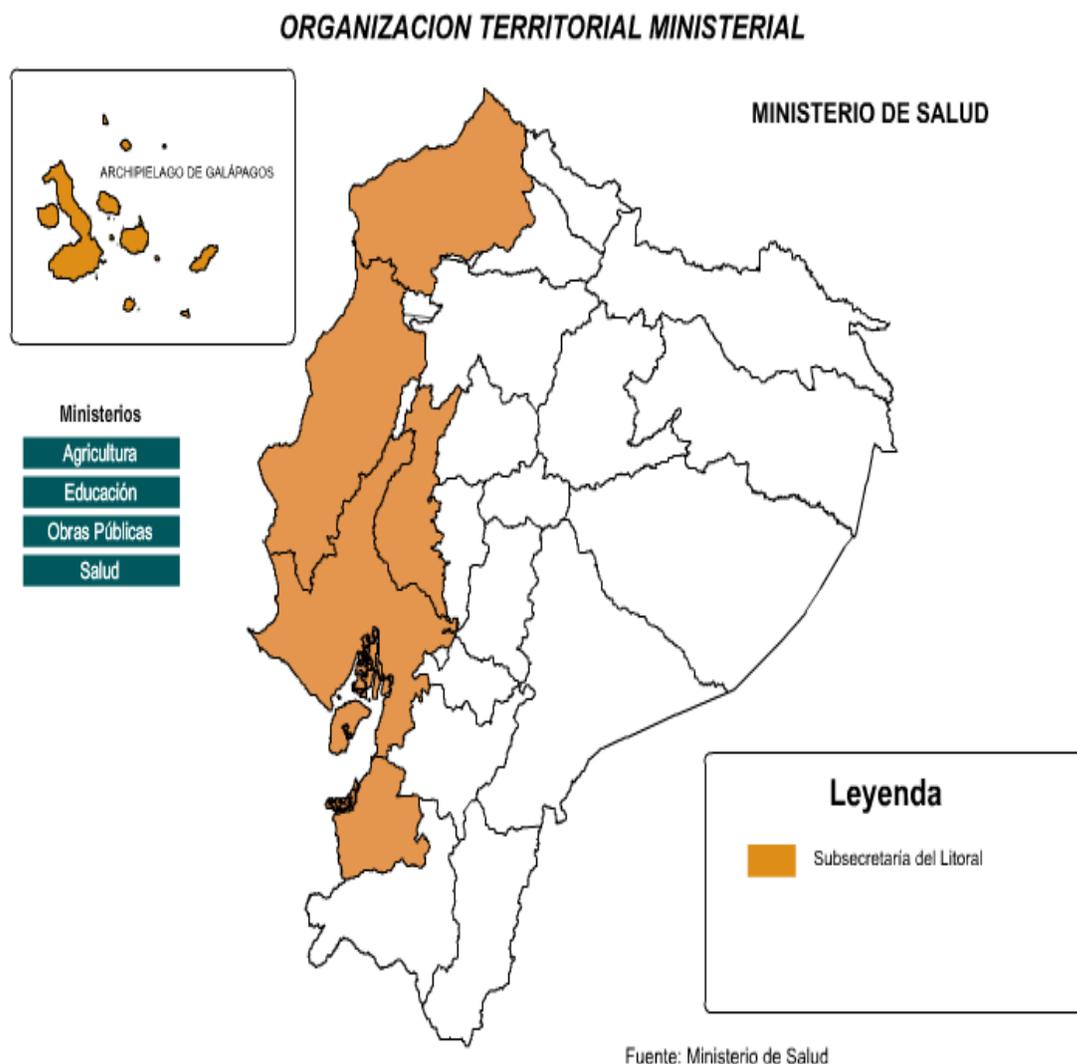
El neoliberalismo trajo consigo un proceso de “corporativización” del Estado que profundizó los desequilibrios de la representación en instancias públicas de toma de decisiones.

La estrategia aplicada se tradujo en la creación de espacios y entidades corporativas en los cuales existía una representación mayoritaria privada en detrimento de la pública o sociedad civil; y en muchos de los casos, participación privada de los grupos directamente involucrados en la política pública que regulaba el espacio o entidad.

Bajo esta dinámica, el funcionamiento del Ejecutivo se veía limitado en la construcción de políticas públicas que beneficien a la mayoría de la población, subsumido en la generación de políticas coyunturales para responder a las demandas de los grupos de poder instalados en estos organismos corporativos.

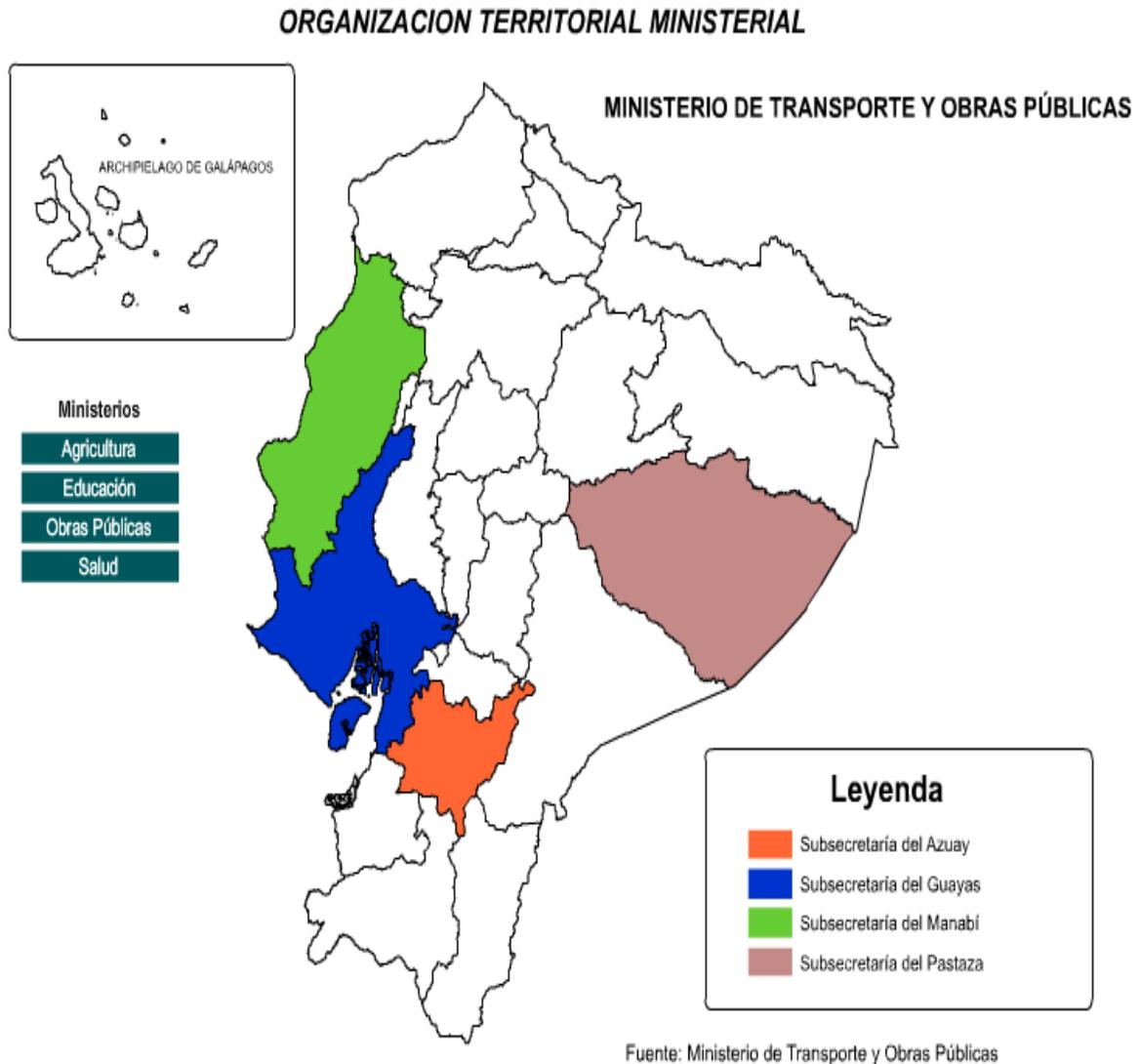
A nivel territorial, la facultad de planificar también fue nula. Por un lado, las instituciones de carácter nacional que tenían intervenciones en el territorio trabajaban en una lógica sectorial.

## Ilustración 2.2. Organización territorial del Ministerio de Salud antes del 2007



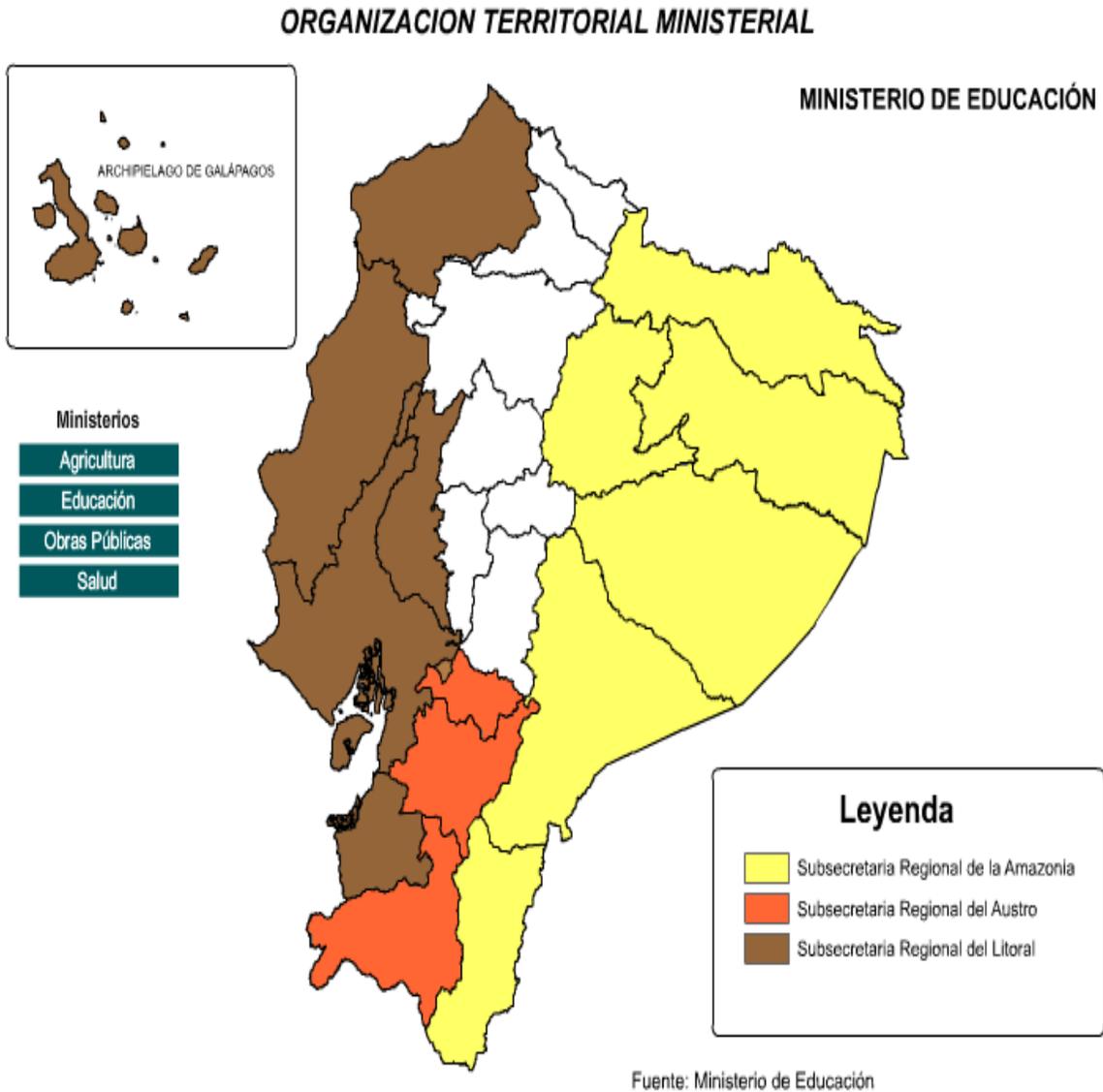
Fuente: Senplades, Organización territorial del Ministerio de Salud antes del 2007, 2009

**Ilustración 2.3. Organización territorial del Ministerio de Transporte y Obras Públicas antes del 2007**



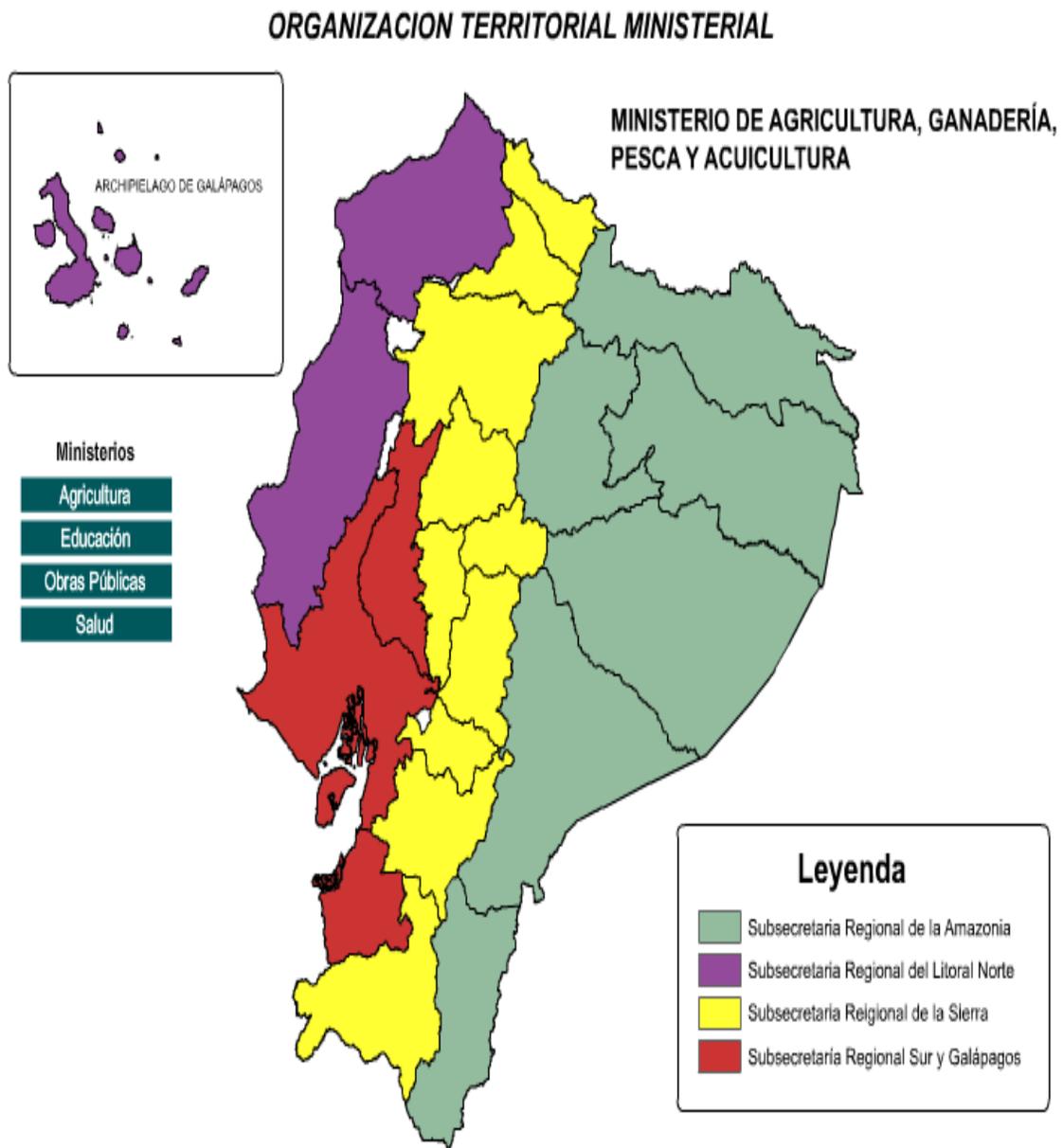
Fuente: Senplades, Organización territorial del Ministerio de Transporte y Obras Públicas antes del 2007, 2009.

## Ilustración 2.4. Organización territorial del Ministerio de Educación antes del 2007



Fuente: Senplades, Organización territorial del Ministerio de Educación antes del 2007, 2009.

**Ilustración 2.5. Organización territorial del Ministerio de Agricultura antes del 2007**



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura

Fuente: Senplades, Organización territorial del Ministerio de Agricultura antes del 2007, 2009.

Como puede observarse en las ilustraciones precedentes, antes del 2007 existían ministerios cuyo accionar estaba territorializado debido a sus competencias y a los servicios que prestaba; no obstante, la base territorial que aplicaba cada uno para gestionar la política pública era distinta por lo que generar dinámicas de complementariedad, intersectorialidad, optimización, etc. no fue posible.

Por otro lado se encuentra lo concerniente a las instituciones de carácter subnacional.

En el Ecuador, el modelo neoliberal produjo una tradición localista muy fuerte que no fue de la mano con procesos de fortalecimiento institucional. Por un lado, las posibilidades de lucha contra la corriente neoliberal se aglutinaron sobre ciertos cantones o gobiernos locales, y por otro, el estado neoliberal fortaleció el espacio local sobre la base de una erosión y debilitamiento del nivel nacional (Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, 24).

En lo institucional, ha faltado una instancia nacional con competencias suficientemente definidas, que asuma el papel de coordinador, orientador y facilitador, así como una instancia de resolución de conflictos, lo cual también ha restado eficacia a los procesos iniciados (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, 282). Es decir, no existía un ente rector en materia de descentralización que dicte directrices o realice el seguimiento al impacto de la transferencia de las competencias realizadas.

Por otra parte [...] no se ha impulsado desde el nivel central, a la par del de la descentralización, un proceso de desconcentración que permita complementar el ejercicio de las competencias descentralizadas y mejorar los mecanismos de coordinación, regulación y rectoría” (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, 281).

### **3. Instrumentos de autoridad**

[...] de hecho en un Estado en el cual no se enseñó a que debe ser el ciudadano parte fundamental de la política pública, el ciudadano tampoco nunca pensó cuál debe ser la política pública que

más le favorezca, y tampoco cuál debe ser la política pública que le permita la transformación de las condiciones estructurales para seguir avanzando”<sup>5</sup>

La Constitución de 1998 inscribía un modelo de descentralización a la carta que apuntalaba la estrategia de debilitamiento del Estado ecuatoriano. Un elemento importante a destacar es que esta Constitución no estuvo acompañada de una Ley que instrumentara la transferencia de las competencias del Gobierno Central a los gobiernos locales, pues la ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social era anterior a la Constitución. Asimismo, otras 4 leyes generales: Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley Orgánica de Régimen Provincial, Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales, Ley de Distribución del 15% de los ingresos estaban vigentes (Senplades 2009, 54).

Por otro lado, los marcos normativos que regulaban las transferencias de ingresos permanentes y no permanentes a favor de los gobiernos locales eran más de 25, las cuales se derogaron con la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) (Senplades 2014, 30).

Algunas de estas leyes se listan a continuación:

- Ley de distribución del 15% a gobiernos seccionales Fondo de Descentralización
- Ley N° 72 del Fondo de desarrollo seccional – FODESEC
- Ley N° 65 del Fondo de desarrollo provincial- FODEPRO
- Ley N° 82 del Fondo de salvamento de patrimonio – FOSAL
- Ley de Régimen Tributario Interno Compensación impuestos especiales telecomunicaciones ICE
- Ley N° 92 del Fondo de vialidad de la provincia de Loja

---

<sup>5</sup> René Ramírez (Ex - Secretario Nacional de SENPLADES), entrevistado por Lorena Jácome, agosto 2016.

- Ley N° 92 de Régimen Tributario Interno Compensación por donación del impuesto a la renta
- Ley N° 122 del Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica
- Ley N° 46 de Creación del Fondo de Desarrollo de la Provincia de Bolívar
- Decreto N°47 para la asignación equivalente al 5% de la facturación por venta de energía que efectúe el Instituto Ecuatoriano de Electrificación INECEL
- Ley N° 57 del Fondo de Saneamiento Ambiental, Vialidad y Riego de la Provincia de El Oro – FONDORO.
- Ley N° 75 del Programa de Vialidad Rural de Manabí
- Ley N° 93 del Fondo de Riego de la Provincia de Cotopaxi
- Ley N° 115 de Asignación de Fondos para Obras en el Sector Agropecuario de la Provincia de Chimborazo
- Ley N° 10 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico
- Ley N° 145 del Fondo de Desarrollo de la Provincia de Pichincha
- Ley N° 146 del Fondo de Desarrollo de la Provincia del Carchi

Este panorama nos permite tener una mejor idea de la dispersión normativa que estuvo vigente hasta la expedición del Cootad. La principal característica de este conjunto de leyes es que se expidieron para beneficio exclusivo de determinados gobiernos locales (Senplades 2014, 30).

Varias voces describieron a la Constitución de 1998 como “descentralizadora” en vista de que todo era descentralizable a excepción de: la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, y la gestión de endeudamiento externo (Constitución Política del Ecuador 1998, art 226). Cada nivel de gobierno decidía voluntariamente las competencias que quería asumir y de manera obligatoria el gobierno nacional debía transferirlas.

Este modelo aplicado en el país promovió una configuración discrecional e inequitativa de gestión de los territorios que profundizó las desigualdades. Los gobiernos autónomos descentralizados con más recursos y capacidades accedían a la descentralización, mientras que los más pobres con menos o nulas capacidades no lograron hacerlo. Lo ocurrido en la práctica demuestra que los gobiernos autónomos descentralizados que tenían mayores capacidades, elegían las competencias que les otorgaban rédito político y beneficio económico (Larrea 2011, 98)

Los proceso de transferencia de competencias se limitaron a la suscripción de Convenios entre el Gobierno Central y Municipios o Consejos Provinciales, que dicho sea de paso eran inaplicables. Los sectores en los cuales se firmaron dichos Convenios fueron: Turismo (aproximadamente 76), Ambiente (aproximadamente 68), Salud (8), Educación (13), Agricultura (20) Tránsito y Transporte (6) (Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, 21).

La descentralización no operó a pesar de haberse iniciado varios procesos bajo distintas modalidades, y se puede afirmar que no se produjo ninguna experiencia significativa en que se haya concretado totalmente la transferencia de la competencias y recursos, tal como disponía el marco jurídico. Durante una década ‘perdida’, el Ecuador inició varios procesos de descentralización en los que, sin embargo, se puede advertir resultados muy modestos en la mayoría de los casos, tanto por la inejecutabilidad de las competencias, como por la ausencia de recursos financieros que la acompañen (Bedón 2009, 10)

Asimismo, se dio una superposición de funciones entre niveles de gobierno, ya que no existía una delimitación clara del rol de los distintos niveles.

La Constitución de 1998 abrió las puertas a un verdadero caos, puesto que la misma competencia podía ser solicitada por una Junta Parroquial, un Municipio y un Consejo Provincial, y el Estado central estaba en la obligación de transferirla, ya que la Carta Magna estableció que la descentralización es voluntaria para los gobiernos seccionales y obligatoria para el gobierno nacional (Larrea 2011, 98).

Por otra parte, a pesar de que el ordenamiento jurídico lo permite, no se ha impulsado desde el nivel central, a la par del de descentralización, un proceso de desconcentración que permita

complementar el ejercicio de las competencias descentralizadas y mejorar los mecanismos de coordinación, regulación y rectoría. (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009, 282)

**Tabla 2.2. Avance del Proceso de Descentralización 2007**

SECTOR	MUNICIPIOS SOLICITANTES	CONSEJOS PROVINCIALES SOLICITANTES	CONVENIOS SUSCRITOS	ASUMIDOS POR SILENCIO ADMINISTRATIVO O DE HECHO	PENDIENTES DE ATENCIÓN
<b>Turismo</b>	60	14	TODOS	*****	*****
<b>Ambiente</b>	68	17	TODOS	*****	Formalización de 40 Agendas a Convenios
<b>Agricultura</b>	Se presentaron los pedidos de 18 Consejos Provinciales y 17 Municipios. Se han suscrito convenios con 7 municipalidades y 1 prefectura (Los Ríos). Quedó pendiente la firma del Presidente Alfredo Palacios en estos convenios y dar atención a los pedidos de los otros GSA.				
<b>Vialidad</b>	*****	7 Operó solo respecto a Consejos Provinciales sobre la Red Vial Estatal	Bajo la modalidad de delegación se suscribieron 5 convenios	1 (Provincia de El Oro)	1 (Esmeraldas)
<b>Salud</b>	7. No se han atendido pedidos	*****	*****	4 (Santa Cruz, Cotacachi, Bucay y Sigchos)	3
<b>Educación</b>	28. No se han atendido pedidos	*****	*****	1 (Jama)	27

<b>Ferrocarril</b>	33 municipios mancomunados	*****	1 solo convenio con la Mancomunidad	*****	*****
<b>Tránsito y transporte</b>	7	*****	Todos	*****	*****
<b>Aeropuertos</b>	3	*****	Todos	*****	*****
<b>Registro Civil</b>	1	*****	Con la Municipalidad de Guayaquil	*****	*****

Fuente: Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009 - 2013.

#### **4. Instrumentos de Información**

Si en los años 70's, con el modelo de Estado desarrollista, la planificación ocupó un lugar central en la gestión estatal, en los años 80's y 90's perdió casi toda relevancia institucional y significación política.

Como se indicó en párrafos anteriores, en 1954 se creó la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) en el marco de las recomendaciones que hiciera la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el Informe de Desarrollo Económico del Ecuador.

La JUNAPLA apuntaba hacia la creación de un plan económico general no sólo para:

romper el desarrollo aislado de las economías regionales en que se divide el país, sino primordialmente su integración en una unidad económica nacional, que automáticamente determinaría las prioridades necesarias en los objetivos del desarrollo y eliminaría los problemas localistas (Decreto de Emergencia No. 19, 1954).

En este sentido, uno de los objetivos de la JUNAPLA era coordinar los planes de inversiones públicas que diseñaban los órganos de los otros niveles de gobierno y demás entidades autónomas, como los consejos provinciales o municipios, en el marco del plan general del desarrollo. Esto con el fin de evitar que se produzcan tensiones inflacionarias (Decreto de Emergencia No. 19, 1954).

La JUNAPLA construyó un documento que fuera el antecedente del primer plan de desarrollo del país titulado “Bases y Directivas para programar el desarrollo económico y social del Ecuador”. Posteriormente, la Junta Militar de Gobierno de 1964 elaboró el “Plan General de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1973”. Este documento siguió las directrices de los planes decenales y quinquenales de desarrollo de los acuerdos de Punta del Este, insertos en la Alianza para el Progreso<sup>6</sup>. Posterior a ello se formuló el “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977”. Cuando la JUNAPLA fue sustituida por el CONADE, este organismo formuló el “Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984”.

A pesar de que en el gobierno de Febres Cordero se desarrolló el “Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988”, este instrumento incorporó microproyectos e intervenciones desconectadas sin orientación estratégica. En este período es cuando la planificación estatal pierde peso y empieza a ser relegada de la política pública.

Las políticas de ajuste estructural sumaron al debilitamiento de la planificación estatal. ODEPLAN sustituye al CONADE y empiezan a generarse los planes de desarrollo provincial y las agendas de desarrollo en detrimento de los planes nacionales. La época de los años noventa se convierte en el período de auge de la planificación local en razón del vacío dejado por la falta de planificación nacional y el influjo de la Ley de Descentralización y Participación Social así como el apoyo de las agencias de cooperación internacional (Senplades 2009, 59).

---

<sup>6</sup> La Alianza para el Progreso fue un programa de ayuda externa propuesto por Estados Unidos en favor de América Latina durante los años sesenta. Esta estrategia inaugura un tipo de intervención a escala regional a largo plazo con miras a orientar el desarrollo y el cambio social en la región, e impedir el avance del comunismo.

## 5. Instrumentos de tesoro

Dentro del permanente proceso de mutación y debilitamiento de las entidades encargadas de la planificación nacional, la inversión pública no fue un elemento preeminente dentro de los procesos llevados a cabo por los órganos de planificación. Esto se verifica con lo indicado por René Ramírez “La inversión pública era literalmente un trámite sin ningún contenido, todo estaba supeditado al tema presupuestario y a la economía política del gobierno en turno, es decir, dependía de los grupos de presión y en función de eso se hacía la intervención pública a través de la inversión pública sin ningún orden”<sup>7</sup>. Uno de los déficits detectados en el marco de la planificación era justamente la falta de articulación efectiva entre la planificación y la gestión de los recursos. La priorización de los proyectos de inversión nacional se realizaba de manera disociada de la decisión efectiva de asignación de recursos dentro del presupuesto nacional a cargo de la Subsecretaría de Inversiones Públicas en el Ministerio de Economía y Finanzas. Esto quiere decir que orgánicamente el proceso no estaba anclado a la planificación nacional sino a la entidad encargada de hacienda.

Esto muestra que el diseño institucional del Estado, en la época neoliberal, privilegió la ortodoxia conceptual de la disciplina fiscal y frenó las posibilidades de renovar el portafolio de inversiones nacionales para reactivar y mantener en óptimo funcionamiento a sectores estratégicos como el eléctrico y el petrolero (la falta de inversión y mejoramiento de la infraestructura petrolera es dramática” (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, 282).

En el 2007 nosotros decimos que el gran problema es que la sociedad no puede estar supeditada a las fuerzas del mercado porque estas fuerzas generan una economía hiper monopólica y oligopólica. Entonces tiene que haber un proceso de saber el horizonte del tipo de sociedad que quieres construir, por ello la inversión pública no puede estar supeditada a las finanzas públicas sino la inversión pública debe estar supeditada a los objetivos nacionales”. “...uno de los instrumentos más importantes es la inversión pública, organizas la inversión en función también de esos objetivos. Luego viene ya la economía política de cuánto das a cada esfera y cuáles son las prioridades. En un primer momento fue la condición de la garantía de los derechos sociales,

---

<sup>7</sup> René Ramírez (Ex - Secretario Nacional de SENPLADES), entrevistado por Lorena Jácome, agosto 2016.

pero también aquellos que permitan una recuperación de la inversión lo más pronto posible para que sea posible invertir más <sup>8</sup>.

El proceso de descentralización emprendido en el país como se ha visto se caracterizó por prácticas clientelares y discrecionales. Lo propio ocurrió con las asignaciones de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados.

En los años 90's, se establecieron en leyes específicas (identificadas en párrafos atrás) pre – asignaciones de recursos generados en el presupuesto del Gobierno Central. Según se indica en el Plan Nacional de Descentralización<sup>9</sup> en la ley del 15%, la distribución de los recursos por transferencias a los Municipios y Consejos Provinciales obedeció a dos criterios principalmente: a) población con necesidades básicas insatisfechas y b) población.

En este documento se afirma que aunque el criterio de necesidades básicas insatisfechas tenía como propósito compensar a los Municipios y Provincias con mayores niveles de pobreza y menor capacidad de generación de recursos propios, el criterio de población distribuyó más recursos a los territorios más poblados. Estos criterios de distribución de recursos generaron asignaciones con grandes inequidades, pues la tendencia era premiar a los territorios más poblados pero no necesariamente con mayor pobreza relativa. Dentro de las preasignaciones más importantes estaban las originadas en rentas tributarias. El FODESEC se financiaba con el 2% de los ingresos corrientes netos del presupuesto nacional, los cuales se distribuían entre los municipios capitales de provincia. El FONDEPRO se financiaba con el 2% de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado y se distribuía a los Consejos Provinciales. De igual forma, estas transferencias presentaron grandes inequidades, pues su criterio de distribución era la población. Cabe destacar que estos recursos eran transferidos únicamente a favor de algunos gobiernos autónomos, y sin haber sido descentralizada ni una sola competencia (Plan Nacional de Descentralización 2012, 30).

---

<sup>8</sup> René Ramírez (Ex - Secretario Nacional de SENPLADES), entrevistado por Lorena Jácome, agosto 2016.

<sup>9</sup> Aprobado mediante Resolución N° 003-CNC-2012 del Consejo Nacional de Competencias, publicada en el Registro Oficial N° 673 de 30 de marzo de 2012.

En este marco, entre las principales características de las transferencias que se realizaron durante el período de 1993-2010 se pueden señalar las siguientes: 1) Las transferencias realizadas no necesariamente abarcaban a todos los gobiernos seccionales. 2) Se originaron a partir de diversas fuentes de financiamiento, principalmente sobre la base de recursos tributarios y de rentas petroleras. 3) Fueron establecidas con diversos objetivos, que no correspondieron a criterios justificados de manera técnica. 4) No se realizaron con base a un mismo mecanismo de distribución. 5) No estaban acompañadas por la transferencia de nueva competencias (Senplades 2014, 23)

En suma, el neoliberalismo en el Ecuador marcó una forma específica de concebir a la planificación estatal y a la modernización del Estado. La planificación obtuvo un rol marginal dentro de accionar estratégico del Estado, vinculada a los procesos más de tipo operativo. La modernización del Estado apuntalando la privatización de servicios y el achicamiento del mismo. Tanto los instrumentos jurídicos, cuanto los organizacionales, de información y de tesoro respondían consecuentemente a la lógica del “estado mínimo”. Mientras menor sea el rango de acción del Estado para la gestión estratégica, mejores resultados tendría el accionar del mercado.

## **Capítulo 3**

### **La revalorización de la planificación estatal para la construcción de un nuevo Estado**

El presente capítulo tiene como objetivo explorar los procesos de planificación estatal, incluida la reforma del Estado, diseñados y aplicados, y analizar las pretensiones del gobierno de la revolución ciudadana de revertir las nociones instaladas provenientes del neoliberalismo de años anteriores. Al igual que el capítulo anterior, el análisis se desarrollará con base a la matriz de instrumentos diseñada con los 4 pilares el modelo N.A.T.O.

#### **1. Breve contexto histórico y político**

El presidente Rafael Correa llegó al poder en Enero de 2007. En cumplimiento de los ofrecimientos de su campaña electoral, al poco tiempo de detentar el cargo, promulgó el Decreto Ejecutivo N° 148<sup>10</sup> que convocaba a consulta popular para decidir sobre la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente.

Los resultados fueron sorprendentes: no sólo el 83% de la población se pronunció a favor del proceso constituyente sino que, por primera vez en el vigente período democrático, dicha votación tuvo homogeneidad y consistencia en todo el territorio nacional. El histórico clivaje regional (costa-sierra) de la política ecuatoriana no pesó en la estructuración del apoyo electoral a la Asamblea (Ramírez y Minteguiaga 2007, 3).

En Septiembre de 2007 el oficialismo obtuvo más del 70% de los escaños en las elecciones para conformar dicha Asamblea, que se instaló en Montecristi, Manabí. Inició sesiones el 30 de Noviembre de 2007 y terminó oficialmente las mismas el 25 de Octubre de 2008, 11 meses después.

La Asamblea constituyente fue el espacio de gobernanza en donde se posicionó la idea de la recuperación de la planificación. El primer paso fue ese debate en la Constitución, el rol de la planificación, ahí se establece el sistema de planificación, tiene todo un capítulo de la

---

<sup>10</sup> Expedido el 27 de Febrero de 2007, publicado en el Registro Oficial N° 33, de 5 de Marzo de 2007.

planificación, el Plan Nacional de Desarrollo está a nivel de la Constitución. Lo que existía antes era el “proyectismo” listados de proyectos con una visión de “onegeismo”<sup>11</sup>.

La aprobación del nuevo texto constitucional se realizó el 28 de Septiembre del 2008 mediante un referéndum aprobatorio cuyos resultados fueron los siguientes: Si: 63.93%, No: 28.10%, Voto blanco: 0.74%, Voto nulo: 7.22%, Votantes: 7.395.360.

La Constitución del 2008 constituye un nuevo pacto social que sienta las bases para la construcción de una nueva sociedad.

## **2. Instrumentos de organización - Organizaciones involucradas**

### **2.1 Acerca de la entidad rectora en materia de planificación**

Uno de los lineamientos programáticos introducidos en el Plan de gobierno del Presidente Correa fue la puesta en escena de la planificación estatal y la reforma del Estado. En esta línea, una de las principales acciones tomadas al inicio de su mandato fue la eliminación del Consejo Nacional de Modernización CONAM, entidad que desde los años 90's abanderó los postulados neoliberales de modernización del Estado. “El CONAM fue disuelto a manos de la misma SENPLADES, en las primeras semanas de gestión del nuevo régimen, en un acto muy simbólico que expresaba la intención gubernamental de abandonar la visión del Estado minimalista para relanzarlo como activo agente económico y social” (Ramírez y Minteguiga 2007, 5). Es así que mediante Decreto Ejecutivo No.103 del 22 de febrero de 2007, se fusionó el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM; y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, SODEM; a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES.

...nosotros decimos una estrategia de acumulación conlleva una estrategia de regulación, el decir vamos hacia una nueva estrategia de desarrollo no puede ir sin saber que para eso necesitas un nuevo Estado. Y ahí es cuando proponemos que las competencias del CONAM, que se encargaba de esta propuesta de modernización del Estado que nunca se llegó a cumplir puesto que no organizaron el Estado sino que más bien lo atomizaron y lo redujeron a su mínima expresión,

---

<sup>11</sup> René Ramírez (Ex - Secretario Nacional de SENPLADES), entrevistado por Lorena Jácome, agosto 2016.

pasen a Senplades. En este marco adquiere dos fuerzas, dos subsecretarías fuertes, la de planificación y la de la reforma del Estado<sup>12</sup>.

De esta forma se constituye la entidad rectora, encargada de dictar política pública en la materia.

...la Senplades adquirió muchísimo peso, y esto si vale la pena decirlo, impulsada por el mismo Rafael Correa. Rafael tenía clara la importancia fundamental de recuperar la planificación del Estado en el Ecuador, y por eso la Constitución le da tanto peso, por ejemplo, al Plan Nacional de Desarrollo, y aparejadamente darle tanto peso al proceso de la reconstrucción de la planificación del Estado y la reestructuración de este, porque obviamente no puedes hacer lo uno sin lo otro [...] la planificación debe cumplir sus tiempos y si no los cumples quedas por fuera, y eso hay que tener muy claro que a veces no necesariamente se condicen los tiempos de la planificación con los tiempos políticos. Si es que tú no llegas en tiempo y forma con la planificación, se tienen que tomar decisiones bajo otros parámetros. Este tema fue fundamental en la disputa de los sentidos de la política pública, parte de la disputa de la economía política de este gobierno. En este caso el Presidente respetó muchísimo a la Senplades<sup>13</sup>.

No obstante, la nueva mirada de la planificación estatal requirió además que al interior de cada institución se conforme una unidad de alto rango que se encargue de la planificación sectorializada. Es así que el Decreto Ejecutivo N° 1011-A de Abril de 2008<sup>14</sup> dispone que los Ministerios deben contar con una Subsecretaría de Planificación la que reemplazará a las dependencias administrativas que ejercían la planificación institucional.

Posteriormente esta disposición fue modificada por el Decreto Ejecutivo N° 195<sup>15</sup> de homologación de las estructuras básicas de las entidades de la Función Ejecutiva (Diciembre 2009) mediante el cual se ordena los procesos habilitantes<sup>16</sup> de las instituciones, disponiendo la

---

<sup>12</sup> René Ramírez (Ex - Secretario Nacional de SENPLADES), entrevistado por Lorena Jácome, agosto 2016.

<sup>13</sup> René Ramírez (Ex - Secretario Nacional de SENPLADES), entrevistado por Lorena Jácome, agosto 2016.

<sup>14</sup> Expedido del 9 de Abril de 2008, publicado en el Registro Oficial N° 324, de 25 de Abril de 2008.

<sup>15</sup> Expedido el 29 de Diciembre de 2009, publicado en el Registro Oficial N° 111, de 19 de Enero de 2010.

<sup>16</sup> Proceso Habilitante: se clasifican en procesos habilitantes de asesoría y de apoyo, responsables de brindar productos de asesoría y apoyo logístico, financiero, gestión de talento humano, gestión interinstitucional, tecnologías de la información, comunicación, asesoramiento jurídico, planificación, seguimiento institucional, gestión de

creación de unidades de planificación que lleven a cabo los procesos de inversión, planificación, información, seguimiento y evaluación. El diseño fue pensado contar, al interior de las instituciones, con un espejo de la estructura orgánica de la Senplades, con el fin de que estas unidades se conviertan los brazos ejecutores de la política emanada por el órgano rector.

Otra medida tomada estuvo vinculada con el hecho de fortalecer su accionar en el territorio. De esta forma se crearon las oficinas desconcentradas de Senplades a lo largo del país con el rol principal de articular las intervenciones del Ejecutivo en el territorio, retroalimentar el ciclo de la planificación, priorizar proyectos de inversión pública con pertinencia territorial, hacer seguimiento y monitoreo de la política, etc.<sup>17</sup>

Cabe mencionar que al inicio del gobierno, en Julio de 2007, la necesidad de articular las acciones del Ejecutivo en el territorio motivó la creación del Ministerio del Litoral mediante Decreto Ejecutivo N° 494<sup>18</sup>, mismo que fue fusionado por absorción a la Senplades en Enero de 2010 mediante Decreto Ejecutivo N° 237<sup>19</sup>. Este cambio fue producido para dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales relativas al Régimen de Competencias promulgado en la Constitución del 2008, según indica Gustavo Bedón<sup>20</sup>. Este tema se abordará más adelante.

La Senplades asume entonces un nuevo rol y se convierte en el cerebro estratégico de la Función Ejecutiva llevando adelante dos procesos decisivos: la planificación nacional y la reforma del Estado.

---

procesos, y gestión documental; para generar el portafolio de productos institucionales demandados por los procesos gobernantes, agregadores de valor y por ellos mismos. Norma Técnica de Administración por Procesos, Acuerdo Ministerial No. 1580 de 13 de febrero de 2013, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 895 de 20 de febrero de 2013.

<sup>17</sup> Estatuto Orgánico por procesos de la Senplades, Acuerdo Ministerial 91, publicado en Registro Oficial 97 el 22 de Enero de 2014.

<sup>18</sup> Expedido el 25 de Julio de 2007, publicado en el Registro Oficial N° 144 de 8 de Agosto de 2007.

<sup>19</sup> Expedido el 28 de Enero de 2010, publicado en Registro Oficial N° 128 de 11 de Febrero de 2010.

<sup>20</sup> Gustavo Bedón (Ex Subsecretario General de Transformación del Estado, SENPLADES), entrevista realizada por Lorena Jácome, julio de 2016.

La planificación abarca a la política pública, a la estrategia de desarrollo, pero también a la planificación del Estado que tiene que ir de la mano de la estrategia de acumulación que tiene el país. Esta perspectiva responde en términos teóricos a la teoría regulacionista francesa que dice que no puede haber una estrategia de acumulación sin una estrategia de regulación, en este caso, sin ver qué tipo de Estado, y qué tipo de marco jurídico necesitas<sup>21</sup>.

## **2.2 Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa**

La Constitución del 2008 crea el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, liderado por el Consejo Nacional de Planificación, que integra a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía organizada, con el objetivo de dictar los lineamientos y las políticas para que el sistema funcione y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. Además se considera necesario contar con una Secretaría Técnica que lo coordinará (CRE 2008, artículo 279)

Es de destacar la conformación del Consejo<sup>22</sup>. En primera instancia, la participación del propio Presidente de la República presidiendo el Consejo constituye una muestra de la importancia de la planificación a nivel de política pública. Una de las falencias detectadas en el pasado era la falta de articulación entre la visión de desarrollo de los territorios con el nivel central, y la desconexión de las políticas e intervenciones aplicadas. La participación de todos los niveles de gobierno, así como de la ciudadanía, hace que este espacio, y el trabajo técnico construido conjuntamente, recoja las visiones, necesidades y demandas de estos actores, así como sus propuestas, legitimando el contenido de los instrumentos que aprueba.

Cabe mencionar que el Sistema Descentralizado de Planificación Participativa está conformado por “[...] el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados [...] Adicionalmente

---

<sup>21</sup> René Ramírez (Ex - Secretario Nacional de SENPLADES), entrevistado por Lorena Jácome, agosto 2016.

<sup>22</sup> Artículo 23.- Conformación.- El Consejo Nacional de Planificación estará conformado por los siguientes miembros, quienes actuarán con voz y voto: 1. La Presidenta o Presidente de la República, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente; 2. Cuatro representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, uno por cada nivel de gobierno elegidos a través de colegios electorales en cada nivel de gobierno; 3. Siete delegados de la función ejecutiva, designados por la Presidenta o Presidente de la República, provenientes de las áreas enunciadas en el artículo anterior; 4. El Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo; 5. Cuatro representantes de la sociedad civil, elegidos de conformidad con la Ley, procurando la aplicación de los principios de interculturalidad, plurinacionalidad y equidad; y, 6. La Presidenta o Presidente del Consejo de Educación Superior.

forman parte del Sistema 1. El Consejo Nacional de Planificación; 2. La Secretaría Técnica del Sistema; 3. Los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; 4. Los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva; 5. Los Consejos Nacionales de Igualdad; y, 6. Las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley, tales como los Consejos Ciudadanos, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales y otras que se conformen para efecto del ejercicio de la planificación participativa” (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010, artículo 21).

El diseño del sistema abarca un conjunto de procesos, entidades, e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno. No obstante, la correcta articulación de los actores e instrumentos es un trabajo de largo alcance, que requiere en mucho, de voluntad política y capacidades técnicas.

El componente participativo es fundamental en esta nueva concepción de la planificación. Un espacio de participación ciudadana relevante dentro del Sistema es la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir conformada por delegados de las asambleas locales de participación, de cada consejo ciudadano sectorial y de las organizaciones sociales nacionales. Constituye el espacio de interlocución entre la ciudadanía y el Estado para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo. La Asamblea tiene entre sus funciones contribuir, como espacio de consulta, en la definición y formulación de los lineamientos nacionales de desarrollo y aportar en el seguimiento y la evaluación periódica de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (Senplades 2011, 35).

La Asamblea es un espacio que ha sido convocado por el Consejo de Planificación en torno a la construcción y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. Al ser un espacio de reciente formación, ha implicado que los ciudadanos empiecen a conocer acerca de la política pública como primer paso para apropiarse y empoderarse, Así lo comenta José Vicente Calderón, dirigente barrial, delegado ciudadano a la Asamblea Plurinacional:

El proceso participativo nos permitió conocer las herramientas de definición de la política para poder hacer mejor gestión...el espacio nos permitió entender qué es una política pública y generar política pública...ver los parámetros o las métricas para nosotros llevar otra vez al territorio y poder incidir hacia adelante<sup>23</sup>.

Pero además la Asamblea Ciudadana ha dado pie para la confluencia de diversas visiones sobre la realidad del país que apuntan a una construcción conjunta del Estado:

...en la primera convocatoria de la Asamblea Plurinacional...ver como un espacio nace, sentir como nace una forma organizativa a nivel nacional con un montón de actores, un montón de colores, un montón de pensamientos, unos más radicales que otros, entender las necesidades de las nacionalidades, de los pueblos, de los sectores, es un verdadero regalo... lo que se hizo ahí es la forma de entender qué es el Estado plurinacional e intercultural<sup>24</sup>.

### **2.3 Sistema Nacional de Competencias**

El Sistema Nacional de Competencias es “el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad, y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización 2010, Artículo 108).

En el marco del Sistema de Competencias, cada nivel de gobierno conoce las facultades que pueden ejercer sobre una competencia determinada. En esta línea Gustavo Bedón argumenta:

Uno de los hitos que debe ser desatacado de la Constitución del 2008 es que consagró el Sistema Nacional de Competencias articulado al Sistema Nacional de Planificación, y un nuevo modelo

---

<sup>23</sup> José Vicente Calderón (Líder Barrial, actual presidente del Comité Barrial 5 de Marzo del barrio Toctiuco de la ciudad de Quito), entrevista realizada por Lorena Jácome, julio de 2016.

<sup>24</sup> José Vicente Calderón (Líder Barrial, actual presidente del Comité Barrial 5 de Marzo del barrio Toctiuco de la ciudad de Quito), entrevista realizada por Lorena Jácome, julio de 2016.

de descentralización para generar equidad territorial mediante la transferencia progresiva y obligatoria de competencias<sup>25</sup>.

Al igual que en el sistema anterior, la Constitución crea el Consejo Nacional de Competencias como órgano que lidera el Sistema y tiene la atribución de “[...] promover, regular y organizar el traspaso y el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes, de aquellas ya existentes, y de las nuevas que han empezado a transferirse” (Plan Nacional de Descentralización 2012, 9).

Sin embargo, a más de articular el proceso de descentralización, el Sistema Nacional de Competencias, sirve para que las instituciones del nivel central diseñen sus modelos de gestión desconcentrados y descentralizados en base a las competencias, atribuciones y facultades que el Régimen de Competencias de la Constitución les otorga. Es decir, tanto el proceso de descentralización como el proceso de desconcentración de las instituciones de la Función Ejecutiva están fundamentados en los postulados constitucionales relativos a la planificación y al ejercicio de las competencias.

En vista de que la mayoría de instituciones públicas reproducían una verdadera herencia centralista que ha sido parte de la historia de nuestro país, el gobierno planteó como estrategia el diseño de modelos de gestión desconcentrados para que las instituciones públicas presten productos y servicios de calidad en el territorio, con cercanía a la ciudadanía. El modelo de gestión desconcentrado plantea una salida a la problemática del centralismo que ponía en evidencia la escasa o nula planificación nacional y su correspondencia con las necesidades y especificidades territoriales. Asimismo, contiene un modelo organizacional que fortalece las facultades de rectoría, regulación y control de los Ministerios así como de proveedores de servicios públicos en algunos casos” (Jácome y Chávez 2013, 12)

Según los artículos 10, 11 y 12 del Código de Planificación y Finanzas Públicas, la planificación nacional es de responsabilidad del Gobierno Central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo. La Función Ejecutiva formulará y ejecutará la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada. La planificación del desarrollo y el ordenamiento

---

<sup>25</sup> Gustavo Bedón (Ex Subsecretario General de Transformación del Estado, SENPLADES), entrevista realizada por Lorena Jácome, julio de 2016.

territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejerce a través de sus planes propios y demás instrumentos en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno. No obstante las disposiciones vigentes son claras al determinar que debe realizarse en articulación con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los otros niveles de gobierno. En ese punto es cuando los sistemas de planificación y de competencias tienen una vinculación directa.

#### **2.4 Los Consejos Sectoriales de Política**

El Consejo Nacional de Planificación y el Consejo de Competencias no son los únicos espacios de deliberación y toma de decisiones. En el marco del nuevo diseño institucional para la coordinación efectiva de la política pública se crearon los Consejos Sectoriales de Política como espacios de concretizar la acción pública concertada y dar impulso a las prioridades nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Los consejos sectoriales fueron establecidos en el año 2008 mediante decreto ejecutivo N° 918, de 20 de Febrero de ese año. Tienen como misión articular, coordinar y aprobar la política sectorial e intersectorial, y armonizarla con el Plan Nacional de Desarrollo. Son espacios de deliberación, validación y definición, por lo que las decisiones del Consejo son de carácter vinculante (Chávez y Jácome 2014, 8).

Los Consejos Sectoriales de Política son presididos por un Ministerio Coordinador<sup>26</sup> que hace las veces de secretaría técnica. En estos espacios se discute y aprueba la política pública sectorial e intersectorial entre las instituciones que forman parte del sector, se realiza el seguimiento a la misma y se evalúa la ejecución y gestión de los proyectos programas y actividades planteadas. Con el funcionamiento de estos espacios el Ejecutivo apunta hacia:

---

<sup>26</sup> Los primeros seis ministerios coordinadores creados mediante Decreto Ejecutivo N° 117-A publicado en el Registro Oficial 33 del 5 de marzo del 2007 fueron: Producción, Política económica, Desarrollo social, Seguridad interna y externa, Patrimonio natural y cultural, y Política. Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo No. 849, publicado en Registro Oficial 254 de 17 de Enero del 2008, se crea el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos. Y, finalmente, mediante Decreto Ejecutivo No. 726, publicado en Registro Oficial 433 de 25 de Abril del 2011, se crea el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano.

a) Contar con información compartida y oportuna para la toma de decisiones y acciones efectivas y conjuntas en el marco de un macro sector b) Integración dinámica de las instituciones de la Función Ejecutiva c) Alineación y flexibilidad para soluciones integradas y uso de recursos públicos eficientes d) Fortalecimiento de la política sectorial e intersectorial (Chávez y Jácome 2014, 9)

Son espacios que están institucionalizados en la gestión del Ejecutivo, alrededor de los cuales las instituciones integrantes generan agendas de gestión, seguimiento, evaluación y dinámicas de acción intersectorial.

## **2.5 Los Gabinetes Zonales**

Existen otros espacios a través de los cuales el Ejecutivo se propone articular la política pública en torno a la planificación de cara a particularidades de los territorios. Los Gabinetes Zonales son espacios para articular la planificación de las políticas del Ejecutivo a nivel territorial, con los otros niveles desconcentrados, y los otros niveles de gobierno. Estos espacios procuran articular la oferta intersectorial del Ejecutivo y dar seguimiento a la implementación de las políticas públicas con pertinencia territorial (Chávez y Jácome 2014, 9).

Estos espacios se encuentran normados en el Reglamento al Código de Planificación y Finanzas Públicas<sup>27</sup>, y su funcionamiento se ha institucionalizado en los territorios como uno de los mecanismos a través de los cuales la Senplades articula las intervenciones públicas locales a nivel zonal.

Estos espacios de gobernanza en los cuales las instituciones se han relacionado entre ellas y con otros actores territoriales constituyen un elemento importante a destacar en la medida en que han aportado a la consecución de la política pública a nivel nacional y territorial. Sin embargo, a pesar de su nivel de institucionalización, falta fortalecer la articulación del nivel nacional con el local con el fin de territorializar la política de manera más eficaz<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Expedido el 13 Noviembre 2014, publicado en el Registro Oficial N° 383, de 26 Noviembre 2014.

<sup>28</sup> Oscar Uquillas (Subsecretario de Cambio Institucional, SENPLADES), entrevista realizada por Lorena Jácome, junio 2016.

## 2.6 Reforma Institucional

El gobierno inició así un proceso de racionalización de la acción estatal que pretende consolidar un sistema nacional de planificación en el que el Estado reasume el papel de previsión, priorización y coordinación de la agenda pública. Se trata, sin embargo, de un Estado que asumiendo su rol de conductor de las estrategias de desarrollo nacional, tiende a autolimitar su alcance y a reformular sus modos de operación. Dicha función estatal se restringe ahora a la orientación e impulso estratégico del sector público y de la actividad privada en la perspectiva de alcanzar convergencias en los objetivos nacionales entre ambos sectores, mas no busca reemplazar al sector privado en sus funciones (Ramírez y Minteguiga 2007, 5).

Una de las principales medidas tomadas por el nuevo gobierno fue poner en marcha un ambicioso plan de reestructuración de la Función Ejecutiva. Bajo la premisa de la recuperación de lo público para el bienestar de la población, el gobierno diseñó una propuesta que contempla varios frentes: “a) Racionalizar las entidades del Ejecutivo, b) Fortalecer la institucionalidad de los ministerios e instituciones rectores de la política pública, c) Reorganizar las funciones y facultades de cada entidad, y d) Reducir la discrecionalidad de un sinnúmero de instituciones públicas” (Senplades 2011, 17).

El resultado de estas acciones permitió la reorganización general de la estructura estatal, de manera particular, de la Función Ejecutiva. Al mes de Julio del 2016, se han reformado 252 instituciones. Ello implica que a partir del año 2007 se han creado 29 instituciones, transformado 108, y eliminado 115. Así, la estructura del Ejecutivo en la actualidad cuenta con 4 secretarías nacionales, 6 ministerios coordinadores, 26 ministerios y secretarías sectoriales, 7 secretarías técnicas, 12 institutos de investigación y 10 de promoción, 15 agencias de regulación y control, 10 servicios, 23 empresas públicas, 2 Direcciones, 5 entidades de la Banca Pública, 5 Consejos Nacionales para la Igualdad y 10 otra institucionalidad<sup>29</sup>.

Esta propuesta de reorganización de la institucionalidad existente se complementó con la reestructuración interna de las instituciones en base a un correlato directo con la política pública

---

<sup>29</sup> Datos proporcionados por la Dirección de Diseño Institucional de la Subsecretaría de Cambio Institucional, Senplades.

de cada sector. Es decir, la reforma interna de las instituciones se procesó en base a las competencias y atribuciones que cada entidad tiene como mandato, y los procesos que debe aplicar una estructura moderna. Es así que la totalidad de instituciones de la Función Ejecutiva fueron intervenidas en base a este proceso<sup>30</sup>.

El ejercicio que realizaron las instituciones de reestructurar la forma de funcionar que venían ejerciendo durante años fue un proceso arduo. Sin embargo, no el más complejo. El cambio en la cultura organizacional es el talón de Aquiles de la propuesta. Cambiar la forma de concebir el servicio público y la gestión pública requirió de mayores esfuerzos que superan el ámbito de acción de la Senplades, y a decir de Gustavo Bedón, ex Subsecretario General de Transformación de la Senplades, es uno de los retos para el próximo período de gobierno.

## **2.7 Eliminación de los Organismos de Desarrollo Regional (Odr's)**

Como se mencionó en el capítulo anterior, algunas de las atribuciones vinculadas con la planificación estatal eran ejercidas por entidades conocidas como Organismos de Desarrollo Regional. Uno de los lineamientos en materia de reforma institucional fue la eliminación de estas entidades paralelas con el fin de que no se traslapen en competencias ni accionar con otras instituciones públicas.

La idea que estaba detrás de la creación de estas entidades era contar con una institución que se encargue de un territorio específico y que gestione los proyectos que tal territorio requería, sean estos relativos a ambiente, agua, tierra, vías, conservación, riesgos, entre otros. Esto dio pie para la proliferación de instituciones que traslapaban fácilmente sus funciones.

Uno de los lineamientos de la reforma institucional busca fortalecer a los ministerios y secretarías sectoriales como entes que ostentan las facultades de: rectoría, planificación, regulación, control, seguimiento, evaluación en un área específica. La reforma de los ODR implicó entonces traspasar a los ministerios competentes los proyectos y programas de su competencia. En varios casos

---

<sup>30</sup> Oscar Uquillas (Subsecretario de Cambio Institucional, SENPLADES), entrevista realizada por Lorena Jácome, junio 2016.

fueron transferidas a la Senplades competencias relativas a planificación que estaban dispersas. Según datos proporcionados por la Senplades, 17 ODR fueron reformados.

## **2.8 Descorporativización del Estado**

Frente al funcionamiento de un grupo de instancias de toma de decisión pública, cuya organización estaba marcada por una participación preponderante de sectores con intereses en las áreas que eran controladas o reguladas, la propuesta de reforma institucional aplicada eliminó la representación que estos actores privados tenían en las instituciones públicas y se las reintegró al control estatal.

Este proceso conocido como “descorporativización” del Estado estuvo fuertemente respaldado en el Artículo 232 de la Constitución de la República el cual prohíbe la representación corporativa en las instituciones públicas.

No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan. Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios (CRE 2008, artículo 232).

El objetivo de apuntaba hacia controlar que determinados intereses económicos obtengan una posición política privilegiada y el derecho a tomar decisiones con autoridad en la política pública nacional, socavando el interés general por sobre el interés particular.

... se ha confundido una cuestión, como que nosotros nos oponemos a lo privado, y creo que fuimos responsables de eso, no se logró diferenciar con claridad entre Estado y privado, cuando realmente estaba en juego es el retorno de lo público versus la mercantilización de la sociedad, lo que buscamos era la desmercantilización de la sociedad pero el respeto a lo privado es fundamental<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> René Ramírez (Ex - Secretario Nacional de SENPLADES), entrevistado por Lorena Jácome, agosto 2016.

Los datos proporcionados por Senplades con corte a Julio de 2016 muestran que se ha descorporativizado 73 entidades de 83, es decir el 88% las instancias públicas sujetas a este proceso fueron intervenidas<sup>32</sup> (Anexo 1, Listado de Instituciones con composición corporativa 2007-2015).

Todo ello da cuenta de varios elementos:

- Primero el cumplimiento de los postulados constitucionales.
- Segundo, la consolidación de una política que apuntala el lineamiento programático de recuperación de lo público para el bienestar de la mayoría, limitando la intervención de los actores privados en las definiciones de política pública que atañen a toda la población.
- Tercero, el aporte de la reestructuración de las instituciones públicas al proceso de recuperación de la acción estatal, de sus funciones esenciales de rectoría, planificación, regulación y control.

...para nosotros era impensable hacer lo uno sin lo otro, era impensable poder alcanzar los objetivos de desarrollo nacionales con el Estado que tenías. Esta cuestión de que debe estar todo bien ordenado, de que no exista dispersión, las empresas públicas, los entes reguladores, las distintas tipologías de ministerios, la descentralización, la desconcentración, etc. son temas que fueron planificados no fueron improvisados<sup>33</sup>.

### **3. Instrumentos de autoridad**

#### **3.1 Reformas constitucionales**

El camino para la construcción del nuevo Estado requirió adaptar los marcos regulatorios vigentes antes de la promulgación de la Constitución del 2008 para que se adecúen al nuevo marco jurídico instalado con la Carta Magna.

---

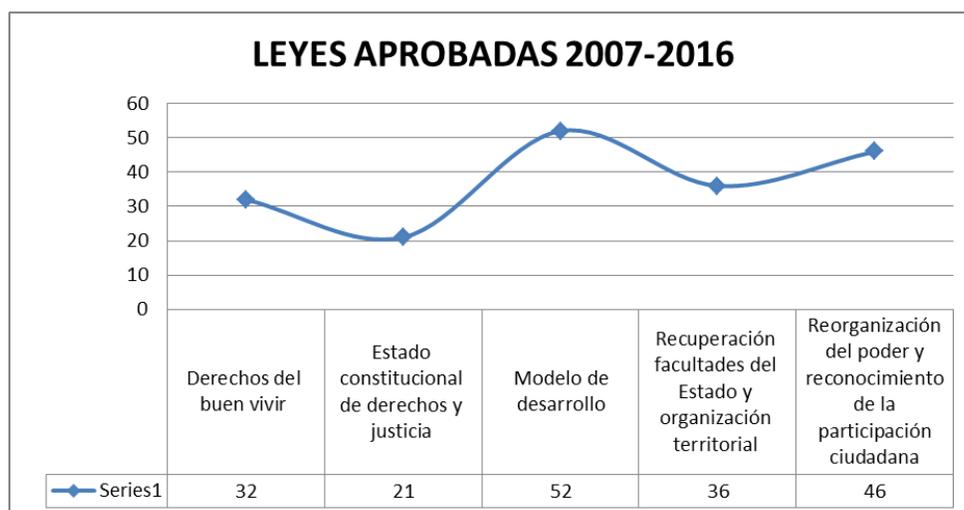
<sup>32</sup> Datos proporcionados por la Dirección de Diseño Institucional de la Subsecretaría de Cambio Institucional, Senplades.

<sup>33</sup> René Ramírez (Ex - Secretario Nacional de SENPLADES), entrevistado por Lorena Jácome, agosto 2016.

Lo que hemos hecho estos años para mi es desmontar el marco institucional del neoliberalismo y cambiar las reglas de juego, estamos ahí. Ahora se trata de cómo haces para que se aplique esos nuevos marcos regulatorios, esas nuevas reglas de juego, lo que hemos hecho estos 9 años es desmontar [...] la institucionalidad neoliberal<sup>34</sup>

El reformar las leyes recae en la necesidad de que se planifique qué tipo de Estado se requiere para un determinado tipo de sociedad. En la siguiente ilustración se visualizan las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional desde el 2007. En total han sido 187 las leyes que se han aprobado por el órgano legislativo<sup>35</sup>.

**Ilustración 3.1. Leyes aprobadas 2007 - 2016**



Fuente: Senplades, base de datos leyes aprobadas 2007 – 2016.

### 3.2 Código de Planificación y Finanzas Públicas

¿Por qué se requiere un Código de Planificación y Finanzas Públicas si anteriormente no existía?

La Constitución de la República en su artículo 3 establece como deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir. El artículo 85 del

<sup>34</sup> René Ramírez (Ex - Secretario Nacional de SENPLADES), entrevistado por Lorena Jácome, agosto 2016.

<sup>35</sup> Dato proporcionado por la Dirección de Diseño Legal de la Subsecretaría de Cambio Institucional de Senplades

mismo cuerpo jurídico define a las políticas públicas como garantías constitucionales de los derechos, y por tanto es necesario establecer los roles que ejercen los distintos actores públicos, sociales y ciudadano en el ámbito del proceso de formulación, ejecución, evaluación y control.

En esta medida la regulación de los procesos, instrumentos e institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa establecido en el artículo 279 de la Constitución es nodal puesto que regularía también la relación con la Ley Orgánica de Participación y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. Asimismo, vincular la gestión de las finanzas públicas con la planificación estatal es otra ruptura importante que recoge este cuerpo normativo.

En esta normativa se define el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como “el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno” (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010, artículo 18). Ello implica lograr una sinergia entre el gobierno central con los gobiernos autónomos descentralizados.

La suma de planes locales no te hacen un Plan Nacional, se trata de cómo construyes Estado nación. Esta construcción está en función de una construcción colectiva de ese estado nación [...] desde lo local se sabe lo que se necesita ya que está más cercano a la ciudadanía y a las necesidades locales, pero siempre inscrito con su granito de arena en el marco de lo que se quiere como país [...] eso no lo vas a lograr si cada uno hace por su parte, tiene que haber una articulación de lo macro con lo micro y viceversa, y para mí es muy importante tener un horizonte al que todos queremos llegar con nuestro granito de arena [...] esa construcción social es la Constitución, el Plan es un instrumento de la Constitución, el referente es la Constitución, cosa que no existía. Planteamos que a través de la inversión pública en un primer momento, y a través de otros instrumentos, los gobiernos autónomos descentralizados busquen esa articulación, creo que eso es pensar lo local desde lo nacional y viceversa, porque antes había una desconexión completa como islas sin un proyecto de porvenir compartido<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> René Ramírez (Ex - Secretario Nacional de SENPLADES), entrevistado por Lorena Jácome, agosto 2016.

Sus objetivos están enmarcados en contribuir, a través de las políticas públicas, al cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales, los objetivos del régimen de desarrollo y disposiciones del régimen del buen vivir; generar los mecanismos e instancias de coordinación de la planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno; y, orientar la gestión pública hacia el logro de resultados, que contemple los impactos tangibles e intangibles.

El Consejo Nacional de Planificación, el organismo superior del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, tiene como atribuciones: dictar los lineamientos y políticas que orienten y consoliden el sistema; conocer y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo; conocer los resultados de la evaluación anual del Plan Nacional de Desarrollo; y, establecer los correctivos necesarios para optimizar el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Como ya se mencionó el Código también establece que el nivel central es responsable de la planificación nacional, así como también le corresponde, planificar respecto de la incidencia territorial y de sus competencias exclusivas en los sectores definidos como privativos y estratégicos. Para ello, uno de las herramientas complementarias del Plan es Estrategia Territorial Nacional, la cual será explicada más adelante, para armonizar las intervenciones de los niveles de gobierno y permitir la articulación de los procesos de planificación territorial.

El ejercicio de la planificación y de la política pública, según promulga el Código, está atravesada por las temáticas de igualdad: género, nacionalidades y pueblos, generacionales, discapacidades y movilidad humana, con el objetivo de conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010, artículo 14)

La definición y ejecución de la política pública nacional recae en la Función Ejecutiva, sujeta a enfoque territorial y a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. Los gobiernos autónomos descentralizados formulan y ejecutan las políticas locales, las mismas que están incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010, artículo 15).

### **3.3 Código de Organización Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD)**

El COOTAD instauró un nuevo proceso de descentralización obligatorio y progresivo en el país que busca superar las deficiencias de años anteriores evidenciadas en el capítulo anterior. Se trata de un cuerpo legal codificado que integra la normativa de todos los gobiernos autónomos descentralizados, como mecanismo para evitar la dispersión jurídica y contribuir a brindar racionalidad y complementariedad al ordenamiento jurídico actual. También incorpora los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que reciben los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado.

Gustavo Bedón, ex Subsecretario de Descentralización de Senplades y Ex Secretario Técnico del Consejo Nacional de Competencias comenta:

Los objetivos que nos planteamos atacar con este código fueron 3 principalmente: 1. Promover la sostenibilidad fiscal y el equilibrio territorial en la provisión de bienes y servicios públicos, a través de una mayor equidad y eficiencia en la distribución del ingreso y destino del gasto público. 2. Asignar responsabilidades y atribuciones por niveles de gobierno mediante la transferencia obligatoria y progresiva de competencias, la delimitación del rol y ámbito de acción de cada nivel para evitar la duplicación de funciones, y la consolidación de cada nivel de gobierno con responsabilidades exclusivas. 3. Impulsar el desarrollo nacional fortaleciendo las capacidades de los niveles de gobierno, para alcanzar una administración eficaz de sus circunscripciones territoriales<sup>37</sup>.

El COOTAD contempla un modelo de equidad territorial para la asignación de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados que contempla siete criterios ponderados a través de los cuales se realizan las transferencias de estos recursos con el fin de distribuirlos de manera equitativa, tomando en consideración las características y necesidades de cada circunscripción territorial, así como la gestión realizada por cada gobierno autónomo descentralizado para cumplir las metas establecidas en los instrumentos de planificación.

---

<sup>37</sup> Gustavo Bedón (Ex Subsecretario General de Transformación del Estado, SENPLADES), entrevista realizada por Lorena Jácome, julio de 2016.

Cabe mencionar que existen tres tipos de transferencias: a) transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos; b) transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; y, c) transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables. El modelo de equidad territorial se aplica para el primer tipo de transferencias (Senplades 2014, 20).

La concepción del nuevo esquema de descentralización plantea disminuir la discrecionalidad en la transferencia de competencias, es así que el COOTAD desarrolla los lineamientos constitucionales de asignación de las competencias para cada nivel de gobierno. Este nuevo esquema contempla la concreción de la descentralización de manera paulatina, es decir, los gobiernos autónomos descentralizados deberán asumir de forma gradual las competencias que el gobierno central traslade.

### **3.4 Ley Orgánica de Participación Ciudadana**

La Constitución de la República establece postulados vanguardistas respecto de los procesos de participación ciudadana y control social, es así que en el año 2010 se promulga la Ley Orgánica de Participación Ciudadana con el fin de institucionalizar mecanismos en el Estado que le den impulso este proceso. En el ámbito de la planificación y reforma del Estado la participación resulta parte fundamental incluida a nivel del diseño institucional y de procesos transversales para la generación y aplicación de las herramientas de planificación creadas. Esto con el fin de instaurar a la participación ciudadana como parte de un nuevo modo de gestionar la política pública.

Esta Ley establece tres espacios fundamentales dentro de la función ejecutiva en los cuales la ciudadanía puede participar en la definición de las políticas nacionales a cargo de las entidades rectoras. El primero de estos espacios ya fue desarrollado en el acápite anterior y se trata de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir. El segundo son los Consejos Nacionales para la Igualdad, que “[...] serán instancias integradas paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil; estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, Artículo 47). El tercer espacio se trata de los Consejos Ciudadanos Sectoriales los cuales deben ser impulsados por la

Función Ejecutiva en el marco de sus procesos de planificación y evaluación, y deben ser convocados al menos dos veces al año.

Tienen como funciones principales intervenir como instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional, proponer agendas sociales de políticas públicas sectoriales, monitorear que las decisiones de las políticas se implementen en los programas y proyectos, y evaluar la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, artículo 52). La conformación de estos espacios tomó tiempo, no todos los Ministerios crearon sus Consejos Ciudadanos Sectoriales con la misma agilidad ni bajo el convencimiento de la participación ciudadana como un principio:

Veíamos que faltaba voluntad política, y no solo eso sino que no se entendía para qué iban a estar los ciudadanos en un tema que le competía a los ministerios, es como un miedo al tema de la participación que creo hay que romperlo, es un cambio radical que debe ser realizado<sup>38</sup>.

Por otro lado, los mecanismos para formar parte de estos espacios, y la falta de difusión y comunicación sobre el funcionamiento y objetivos de los mismos, han sido identificados como elementos que de una u otra manera incidieron en la consolidación de los mismos.

Algunas personas o actores quisieran ser parte pero no conocen...creo que no ha sido bien compartida la información para saber quiénes pueden ser parte...hay ciudadanos que no están en colectivos organizados, ahí el tema es cómo pueden ser parte de los procesos...además el tema está también regulado, es decir no puedes ser parte del consejo de un ministerio y del otro y del otro...otro factor es que exista buenos canales de comunicación<sup>39</sup>.

La ampliación de la participación y la obligación constitucional de contar con instancias de participación ciudadana en el ciclo de la política pública (formulación, ejecución, evaluación y

---

38 José Vicente Calderón (Líder Barrial, actual presidente del Comité Barrial 5 de Marzo del barrio Toctiuco de la ciudad de Quito), entrevista realizada por Lorena Jácome, julio de 2016.

39 José Vicente Calderón (Líder Barrial, actual presidente del Comité Barrial 5 de Marzo del barrio Toctiuco de la ciudad de Quito), entrevista realizada por Lorena Jácome, julio de 2016.

control de las políticas públicas y los servicios públicos) establecen claramente una ruptura que apunta a convertir a la participación en un deber social y una obligación estatal. De esta forma se sientan las bases para el fortalecimiento de la democracia y deliberativa. “La planificación ha sido concebida, a su vez, como parte de un diálogo abierto entre técnicos gubernamentales, actores locales y diversos segmentos de la sociedad civil. Todas las fases de la planificación incluyen espacios de participación ciudadana y mecanismos de control social” (Ramírez y Minteguiga 2007, 5).

...tenemos que tener un grado de corresponsabilidad como ciudadanos con el Estado y el Estado con nosotros para exigir...éste es el gobierno en donde se creó la participación, la Asamblea Constituyente es la forma donde nació, es el legado de los movimientos sociales que plasmaron que existan derechos a la naturaleza, a la diversidad, al agua, todo ese legado fue resuelto en la Constitución pero a medida que va pasando el tiempo cómo transmitimos eso a las generaciones que vienen, cómo hacemos sentir que eso es valioso<sup>40</sup>.

#### **4. Instrumentos de información**

Para lograr operacionalizar los contenidos de política pública expuestos en los párrafos anteriores, se han diseñado varias herramientas, algunas de las cuales, por su nivel de incidencia, serán explicadas en este acápite. El objetivo es demostrar que tanto el Sistema Descentralizado de Planificación Participativa, como el Sistema de Competencias, así como tienen un diseño institucional conformado por varios espacios de gobernanza y entidades operadoras, y un marco normativo que detalla el funcionamiento de los mismos, tiene una serie de herramientas de generación y apropiación de información las cuales tienen una conexión y una finalidad establecida.

##### **4.1 Herramientas propias del Sistema Descentralizado de Planificación Participativa Plan Nacional de Desarrollo**

Según la disposición constitucional contenida en el Artículo 280, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la

---

<sup>40</sup> José Vicente Calderón (Líder Barrial, actual presidente del Comité Barrial 5 de Marzo del barrio Toctiuco de la ciudad de Quito), entrevista realizada por Lorena Jácome, julio de 2016.

programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores (Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, 10).

Es el máximo instrumento y directriz de planificación a nivel nacional. Define las prioridades y objetivos de desarrollo a nivel nacional y las políticas que deben ser ejecutadas por todo el sector público. Marca la orientación de los recursos y las acciones públicas a nivel nacional. Su periodicidad es cuatrianual y el espacio de gobernanza en donde se aprueba es el Consejo Nacional de Planificación.

Este Plan integrará en su contenido lo siguiente: a) Estrategia de largo plazo, que constituye las orientaciones programáticas en función del escenario deseado para el Ecuador en al menos 10 años, y plantea políticas que direccionan el accionar público al cumplimiento de esa visión, así como indicadores y metas que permiten su monitoreo.

Tiene un alcance nacional, sistémico y territorial y una temporalidad de mediano y largo plazo (Acuerdo Ministerial 75 Instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación 2015, artículo 3); b) Estrategia territorial nacional, es la expresión de la política pública nacional en el territorio y es un instrumento de ordenamiento territorial a escala nacional, que comprende los criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, el desarrollo espacial, las actividades económicas, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio natural y cultural en base a las políticas nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Su formulación deberá contener políticas y lineamientos específicos para zonas de frontera, la amazonía, el régimen especial de Galápagos, y el territorio marino costero, sin detrimento de su carácter nacional. Su periodicidad es cuatrianual (Senplades 2015, artículo 3)

### **Estrategias Nacionales**

Son instrumentos de ámbito nacional que surgen de las prioridades establecidas por el Consejo Nacional de Planificación y que plantean lineamientos que orientan la política pública sectorial y

direccionan las acciones de los Consejos Sectoriales de Política. Su vigencia está sujeta a la del Plan Nacional de Desarrollo. Tienen un alcance nacional y transversal (Senplades 2015, artículo 3).

### **Agendas Nacionales para la Igualdad**

Contienen los lineamientos generales de política pública que deben ser implementados para la transversalización de los enfoques de igualdad en las acciones públicas de las diferentes funciones del Estado y ámbitos de la administración pública (nacional, desconcentrado, y descentralizado).

Tiene un alcance nacional, transversal a todos los niveles y su vigencia está sujeta al Plan Nacional de Desarrollo. Se posicionan en el seno de los Consejos Sectoriales de Política (Acuerdo Ministerial 75 Instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación 2015, artículo 3).

### **Agendas Sectoriales**

Determinan los lineamientos de política pública para los seis Consejos Sectoriales de la función Ejecutiva a partir del Plan Nacional de Desarrollo. Constituyen el instrumento a través del cual se interioriza este Plan en la planificación institucional de los Ministerios y entidades rectoras de política pública con elementos de medición concretos para monitorear su cumplimiento.

En ellas se identifican dos niveles de política; intersectorial (de un Consejo Sectorial en su conjunto) y sectorial (emitida por cada ministerio rector). Se formula con una perspectiva nacional que deriva en lo territorial y su vigencia está sujeta al Plan Nacional de Desarrollo. El espacio de gobernanza en donde se discuten y aprueban son los Consejos Sectoriales de Política (Senplades 2015, artículo 3).

### **Agendas zonales**

Son la bisagra entre los instrumentos del nivel nacional y su ejecución desconcentrada. En este instrumento se territorializa la política intersectorial para atender demanda específicas según la vocación territorial, es decir son una síntesis de la planificación nacional realizada en consenso con las entidades sectoriales para la territorialización de su política pública. Permite la

coordinación de la planificación nacional con la planificación de los gobiernos autónomos descentralizados. Su ámbito de acción es zonal. El espacio de gobernanza en donde se discuten son los Gabinetes Zonales (Senplades 2015, artículo 3).

### **Planes Fronterizos**

Son instrumentos que establecen lineamientos tanto para el Ejecutivo desconcentrado como para el nivel descentralizado para coordinar acciones en las zonas de integración fronteriza. Las definiciones de los planes binacionales se establecen a partir de intereses comunes con los países vecinos y dan orientación a la relación bilateral en el marco de los Gabinetes Binacionales.

Definen los programas, proyectos, indicadores y metas binacionales y su vigencia está sujeta a lo dispuesto en los acuerdos suscritos entre los países (Senplades 2015, artículo 3).

### **Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**

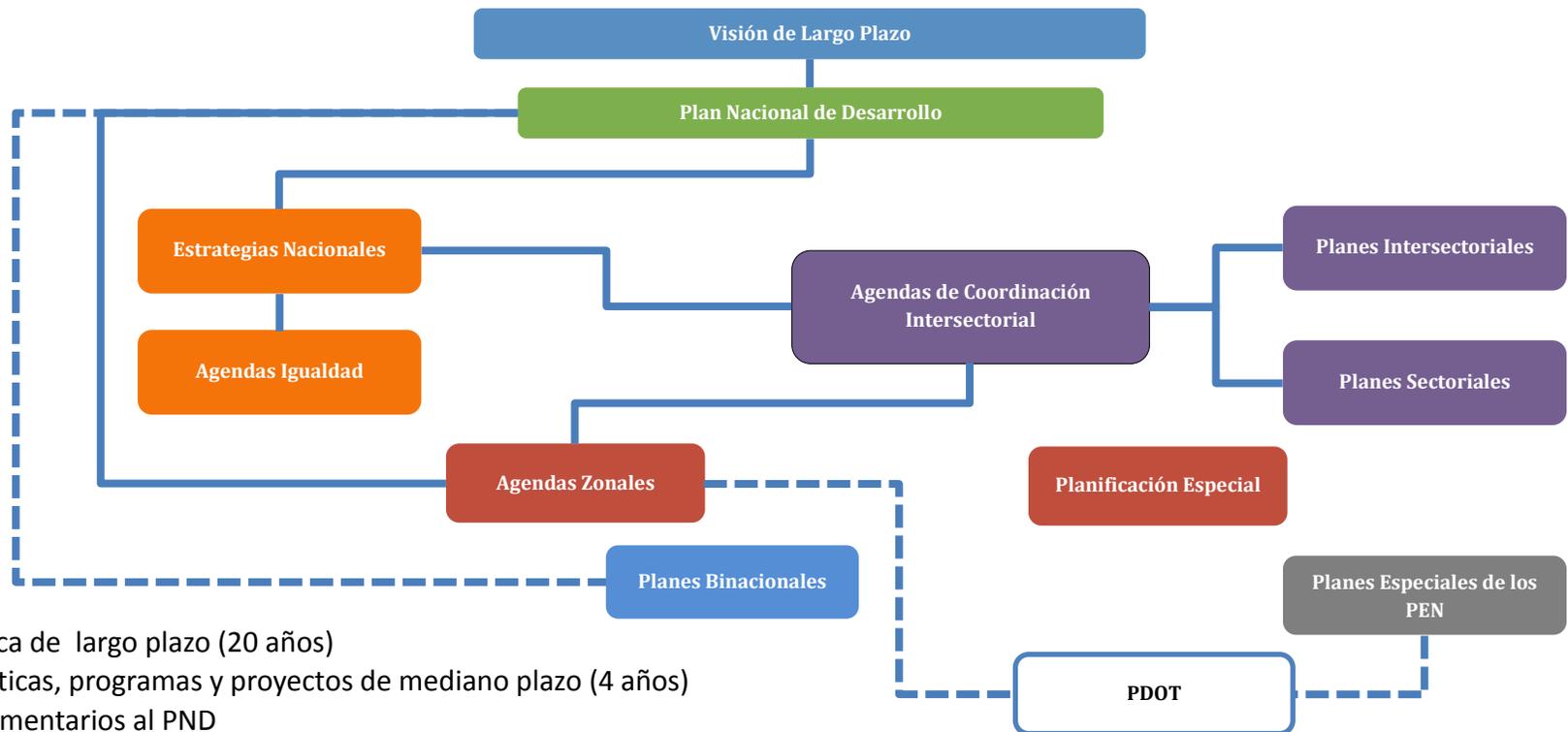
Constituyen la planificación de los diferentes niveles de gobierno descentralizados (provincial, cantonal, parroquial) sobre el territorio de su jurisdicción, en base a sus competencias exclusivas y concurrentes, articulando también las acciones de otros niveles de gobierno.

Plantean las líneas estratégicas de desarrollo de la circunscripción territorial local sobre la base de un ordenamiento territorial que determina un modelo deseado para el territorio vinculado a las prioridades y objetivos nacionales de desarrollo. Su vigencia responderá al período del gobierno local (Senplades 2015, artículo 3).

### **Planes de inversión**

Los planes de inversión son la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados [...] se encuentran encaminados a la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y de los planes del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados” (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010, artículo 57).

**Ilustración 3.2. Esquema instrumentos de planificación**



- Orientación estratégica de largo plazo (20 años)
- Define objetivos, políticas, programas y proyectos de mediano plazo (4 años)
- Instrumentos complementarios al PND
- Identifican políticas y líneas de acción de los Consejos Sectoriales
- Instrumentos orientados a un territorio específico
- Orientan la relación bilateral a partir de intereses comunes
- Orientan el desarrollo integral en el área de influencia de los PEN
- Instrumentos de los niveles de gobierno subnacional

Fuente: Senplades, Instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación, Acuerdo Ministerial 75. R.O. 633 de 23 de noviembre de 2015.

## **4.2 Herramientas propias de la Reforma Institucional**

Para implementar la propuesta de reforma institucional del Ejecutivo, se diseñaron varios instrumentos que fueron aplicados a cada uno de los sectores de política pública. a) glosario de términos, b) matriz de diferenciación funcional, d) matriz de competencias e) modelo de gestión desconcentrado y descentralizado (Tipologías de desconcentración)

### **Diagnóstico institucional**

Para iniciar el trabajo de reorganización de la institucionalidad pública en el marco de los Sistemas de Planificación y de Competencias, el gobierno levantó un diagnóstico que incluyó el análisis de las instituciones estatales existentes y el rol que jugaban dentro del conjunto de entidades públicas. Sobre esta base se desarrollaron una serie de herramientas técnicas y normativas que permitieron operar la reforma institucional de la Función Ejecutiva.

### **Glosario de términos**

Como primer paso se realizó un catálogo que identificaba claramente cada uno de los tipos de entidades posibles en la estructura estatal y definiendo para ellas las facultades que podían ejercer. También se elaboró un glosario de términos para poder homologar la conceptualización y las categorías de entidades, competencias, facultades y atribuciones.

Además, se procedió a realizar la homologación de las estructuras básicas de las principales entidades del Estado con funciones similares. Estas herramientas de carácter técnico fueron integradas a la normativa nacional a través de su promulgación en Decretos Ejecutivos, lo cual les dio un carácter vinculante, a la vez que se convertían en una referencia estratégica para la organización de las otras entidades públicas que no conformaban la administración pública central.

### **Matriz de competencias y servicios**

Se trata de herramientas a través de las cuales se delimita los roles y las temáticas que abordará cada institución, determinando con claridad las atribuciones, responsabilidades, los productos y servicios que serán gestionarán a nivel local y nacional, dependiendo de la tipología de la institución. Esto quiere decir que habrá entidades cuyo accionar este mayormente volcado mayormente al territorio, o por el contrario que sus competencias estén vinculadas con el ámbito

nacional. La concepción de la prestación de servicios cercanos al ciudadano ha sido una de las premisas bajo las cuales se ha desarrollado estas herramientas.

### **4.3 Herramientas propias del Sistema de Competencias**

#### **Plan de Descentralización**

El Plan de descentralización fue aprobado mediante Resolución N° 003-CNC-2012 del Consejo Nacional de Competencias, publicada en el Registro Oficial N° 673 de 30 de marzo del 2012. Es una herramienta de planificación del proceso construida bajo el principio de la participación ciudadana. Según datos oficiales incluidos en el documento del Plan fue construido de manera participativa a lo largo de todo el territorio nacional, a través de 24 talleres provinciales en los cuales participaron actores diversos, tanto públicos como de la sociedad civil organizada.

Tiene como fundamento el Plan Nacional para el Buen vivir y constituye el instrumento que dirige la implementación del proceso de descentralización entre el 2012 y el 2015. Contiene objetivos estratégicos, políticas, metas y cronogramas temporales para su ejecución.

#### **Niveles de planificación del Ejecutivo: zonas, distritos y circuitos**

El Decreto Ejecutivo 878<sup>41</sup> establece el Sistema Nacional de Planificación como la instancia que impulsa el desarrollo integral del país y en su Artículo 6 conforma 7 regiones administrativas de planificación a lo largo del territorio nacional, cambiando la idea tradicional de “regiones naturales” y reemplazándola por una concepción innovadora asentada en criterios de tipo productivo, social, cultural, poblacional, demográfico, etc. Cabe mencionar que el contenido de este artículo fue posteriormente reformado por los Decretos Ejecutivos N° 956<sup>42</sup> y 357<sup>43</sup> cambiándose su denominación de “regiones” a “zonas”, y de 7 a 9 (Chávez y Jácome 2014, 7).

Las zonas de planificación fueron el primer nivel de planificación conformado para ordenar las intervenciones del Ejecutivo en una misma base territorial. Posteriormente se crearon los distritos

---

<sup>41</sup> Expedido el 18 de Enero de 2008, publicado en Registro Oficial N° 268, de 8 de Febrero de 2008.

<sup>42</sup> Expedido el 12 de Marzo de 2008, publicado en Registro Oficial N° 302, de 26 de Marzo de 2008.

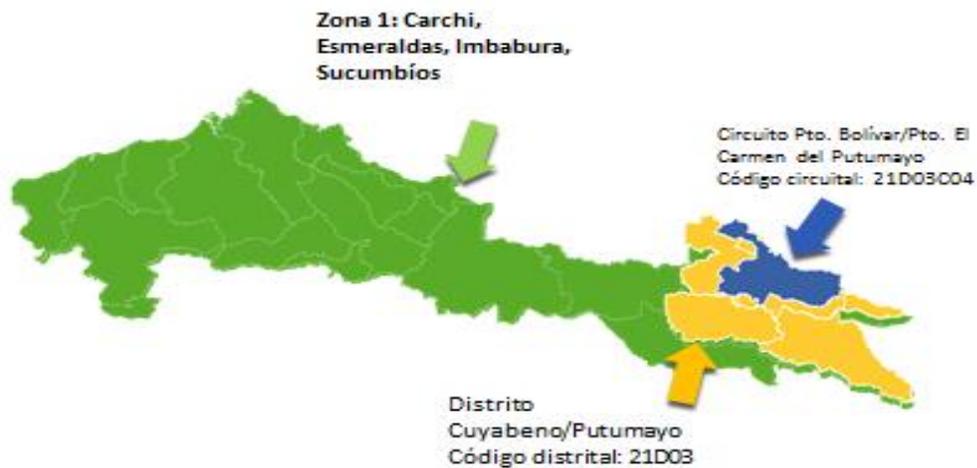
<sup>43</sup> Expedido el 20 de Mayo de 2010, publicado en Registro Oficial N° 205, de 2 de Junio de 2010.

(140) y circuitos (1134), dos niveles más de planificación en correspondencia con los cantones y parroquias respectivamente<sup>44</sup>. Ningún nivel de planificación rompe con la división política administrativa.

La importancia de estas herramientas radica en la posibilidad de establecer una base territorial homogénea para que todas las instituciones del Ejecutivo planifiquen y operen sus intervenciones. Esta propuesta impulsa el trabajo intersectorial y la optimización de recursos públicos, es así que como se mencionó en el acápite anterior, todas las entidades rectoras de política pública rediseñaron sus modelos de gestión y atención considerando estos niveles.

En la siguiente gráfica se visualiza un ejemplo real que muestra la conformación de una zona, un distrito y un circuito.

### **Ilustración 3.3. Niveles de Planificación del Ejecutivo: zonas, distritos y circuitos**



Fuente: Senplades, Niveles de Planificación del Ejecutivo: zonas, distritos y circuitos, 2012.

---

<sup>44</sup> Los distritos y circuitos se crearon mediante el Acuerdo Ministerial N° 557-2012 publicado en la edición especial del Registro Oficial N° 290 de 28 de Mayo de 2012.

La desconcentración creo que si ha tenido mucha influencia en los territorios, una muestra de ello es la disputa política por que la institución del Ejecutivo esté en tal o cual territorio en términos de presencia simbólica. Ahora falta todavía que esa presencia simbólica se convierta en proximidad real. En los ministerios sociales siento que eso si se dio. Pero más repercusión creo que tuvo la planificación de la inversión en términos globales y sectoriales. Me refiero a que más importante que esté una oficina, es que el servicio esté más cerca al ciudadano: por ejemplo las 4 universidades nuevas creadas no están en Quito, todos los institutos técnicos y tecnológicos están regados en todo el país. Esa mayor proximidad que se dio en los territorios en los sectores se debe a los lineamientos de la planificación nacional (René Ramírez, 2016, entrevista).

## **5. Instrumentos de tesoro**

La inversión pública toma un giro a partir del 2008. La visión programática respecto de este tema indica que es una herramienta que no puede dejar de estar ligada al proceso de planificación nacional, en contraposición con la mirada neoliberal. Los objetivos nacionales planteados como horizonte requerían una nueva forma de concebir las finanzas públicas, es por ello que uno de los primeros cambios generados por el traspaso de la competencia desde el Ministerio de Fianzas a la Senplades. Es así que la planificación de la inversión se convierte en uno de los pilares del gobierno nacional.

### **5.1 El Sistema Nacional de Finanzas Públicas**

En el campo de las finanzas públicas, se requiere una reforma profunda para recuperar la funcionalidad de estos recursos para facilitar la acción del Estado, puesto que, la normativa vigente está diseñada para ajustarse al cumplimiento de programas económicos que se enfocan prioritariamente en la estabilidad fiscal de corto plazo y dejan de lado los objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo, la participación ciudadana y las garantías del buen vivir (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010, considerando 12).

El sistema es el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del sector público, deben operar con el fin de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010, artículo 70).

La propuesta conceptual incluida en el Código consiste en que el gasto público tanto permanente (corriente) como no permanente (inversión) debe responder a la planificación nacional. Es así que a la inversión pública se la define como: “el conjunto de egresos y/o transacciones que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación” (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010, artículo 55).

Otro de los elementos vinculados con la planificación nacional es la política fiscal. Ésta será dictada por el Presidente de la República en los campos de ingresos, gastos, financiamiento, activos, pasivos, y patrimonio del sector público no financiero, y propenderá al cumplimiento del plan Nacional de Desarrollo. La programación fiscal plurianual y anual se realizará en articulación con el Plan Nacional de Desarrollo (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010, artículo 85 y 88).

Con estos lineamientos la Senplades, en función del escenario fiscal base anual y plurianual, elabora el plan anual y plurianual de inversión de las instituciones del Presupuesto General del Estado y las otras que requieran recursos. Esta Secretaría conjuntamente con el Ministerio de Finanzas establecerán los mecanismos de vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo y todos los presupuestos del sector público (Reglamento al Código de Planificación y Finanzas Públicas 2014, artículo 3).

## **5.2 La nueva fórmula de distribución de recursos**

El Modelo de Equidad Territorial constituye un hito en la historia de las asignaciones y transferencias de recursos públicos y se convierte en un elemento adicional para viabilizar la gobernanza descentralizada en el territorio, haciendo que, en la actualidad, los gobiernos autónomos descentralizados reciban sus recursos de forma transparente, automática y directa avanzando en la superación de asimetrías sociales y territoriales históricas (Senplades 2014, 19).

El COOTAD apuntó hacia la implementación de un mecanismo único, que permita superar los efectos que resultaban de la dispersión normativa existente en el pasado en términos de recursos, alineando al sistema de preasignaciones con lo dispuesto por la Constitución de la República. En la actualidad, el marco jurídico vigente prevé que las transferencias de recursos a los gobiernos

autónomos descentralizados respondan a tres objetivos: a) Garantizar el ejercicio de nuevas competencias. b) Permitir el desarrollo nacional sobre la base del reconocimiento de las características, necesidades y gestión de cada gad a través del Modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos. c) Compensar a los gad en los que se exploten, industrialicen y comercialicen recursos naturales no renovables (Plan Nacional de Descentralización 2012, 30).

Para el ejercicio de transferencia de nuevas competencias, el COOTAD en su Artículo 206 establece el establecimiento de Comisiones de costeo las mismas que considerarán los siguientes criterios: a) estándares mínimos de prestación de bienes y servicios y sus costos asociados de la nueva competencia; b) estimación de posibles ingresos propios relacionados con la competencia a transferir, si existiere; c) cuantificación del gasto actual que realiza el gobierno central para las competencias ajustado por criterios territoriales y sectoriales y d) determinar el monto de transferencia.

Sin embargo, en la práctica el proceso de descentralización es un tema de carácter político, por ello la voluntad de los gobiernos autónomos descentralizados de transitar hacia un nuevo Estado es decisiva, a pesar de que existan normativas y demás instrumentos que faciliten el proceso.

Creo que la descentralización ha sido más ordenada a pesar que no ha habido desde los gobiernos autónomos descentralizados una apropiación de ese proceso; y si un paternalismo completo. No puedes hablar de descentralización y de autonomía cuando todo depende del gobierno central en términos presupuestarios, osea más del 90% (René Ramírez 2016, entrevista).

## Conclusiones

Definir el por qué cambia la planificación estatal en el Ecuador a partir del 2007 conlleva necesariamente una reflexión de tipo teórico y metodológico. Para el primer caso resulta necesario ligar las reflexiones respecto de la lógica de lo adecuado de March y Olsen, el cambio social de Campbell, la institucionalización de Jepperson y las fases de institucionalización de Tolbert y Zuckerz descriptas en el capítulo I. Para el segundo caso es importante analizar cómo se realizó la selección de instrumentos, si son consistentes o coherentes, si tienen consistencia interna y externa.

La “lógica de lo adecuado” establecida por March y Olsen fija las reglas que permiten a una colectividad estabilizarse en el tiempo, es decir, el Estado se adapta con base en una lógica de lo adecuado. Se ha visto en el estudio de caso que el establecimiento de varios tipos de reglas relativas al ámbito jurídico, institucional, instrumental, (Constitución, leyes, decretos, acuerdos, entidades, herramientas) tiene su asidero en dos postulados programáticos sustanciales: la concepción de una nueva visión de desarrollo nacional, y la recuperación de lo público para el bienestar de la población. Estos postulados fueron construidos en la Asamblea Constituyente como ámbito de gobernanza en donde se configuró un nuevo pacto social en el país.

La forma de gestionar la política pública también es parte de esta lógica de lo adecuado y está basada en varios elementos. Uno relativo a la construcción de un marco jurídico basto que apalanque los postulados constitucionales y que permita normar y reglamentar cada ámbito de política. Otro elemento tiene que ver con la forma de construir la política pública. Si bien el proceso participativo en torno a la Constitución de Montecristi fue amplio y plural y constituye el mayor espacio de gobernanza en torno a la construcción del nuevo Estado, los procesos participativos posteriores se diluyen en un ritmo intenso de construcción e implementación de política pública; es decir, la consolidación de la participación ciudadana como proceso transversal en la gestión pública es, valga la redundancia, un proceso que está en etapa de construcción y fortalecimiento, por lo cual no resulta fácil identificar el nivel de incidencia real de los actores sociales en el ciclo de la política. A pesar de ello, existen espacios en los cuales la participación de la ciudadanía beneficiaria de la política ha sido fundamental en la construcción de la misma.

Ejemplos como la construcción de los modelos de atención desconcentrados en los ámbitos de salud o educación responden a un proceso participativo en donde la ciudadanía tuvo un papel importante.

En esta misma línea la política pública ha sido construida con altos niveles técnicos, que en algunos casos no ha logrado enganchar del todo con las necesidades reales de la población, tomando en consideración que el país cuenta con territorios diversos.

Haciendo un análisis de las ideas de Campbell referidas al cambio de las instituciones, hay evidencia para afirmar que el cambio en la planificación estatal analizado en el estudio de caso está relacionado con una evolución puntada. Esto quiere decir que existe una ruptura entre la concepción de la planificación antes del 2007 y la que se va construyendo los años posteriores. A partir de ese año esta concepción de la planificación fortalecida se constituyó en uno de los ejes estructurantes de la política pública nacional.

Respecto de la tipología que desarrolla Campbell sobre el cambio institucional, la “difusión”, puede ayudarnos a explicar la tendencia de un modelo institucional a emigrar o variar influyendo en el curso de los acontecimientos. Si miramos a la planificación estatal como ese modelo institucional se puede afirmar que ha tenido algunos momentos de variación cruciales que han incidido en el curso de los hechos. Por ejemplo, en el marco de la aprobación de la Constitución del 2008 la concepción Sistema nacional descentralizado y participativo de planificación planteó la posibilidad de tener un sentido compartido de todos los actores en torno a una visión de desarrollo y de la sociedad que quiere construirse. La promulgación del primer Plan Nacional de Desarrollo y de los siguientes ha logrado definir objetivos nacionales, con políticas y metas claras basados en los postulados constitucionales lo cual marcó un cambio en la gestión de todas las instituciones públicas, así como en el sector privado y comunitario. Esta nueva gestión relacionada directamente con lineamientos programáticos ha logrado cambios en la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos en el territorio. La oferta de las competencias y servicios prestados por el Ejecutivo fue parte de un gran proceso de reconfiguración de la gestión pública a nivel territorial la cual apunta hacia el cierre de brechas sociales. No obstante, en lo concerniente a los gobiernos autónomos descentralizados estos cambios requeridos por la Constitución del 2008 y por el nuevo marco normativo no ha generado los cambios esperados. Muestra de ello es

que hasta la actualidad no se hayan conformado las regiones como nivel de gobierno, o las circunscripciones territoriales indígenas, o los procesos de fortalecimiento institucional no hayan despegado.

Se refirió a Jepperson en el Capítulo I para entender la institucionalización como categoría de análisis; este autor señala que la institucionalización demarca el proceso de una institución para alcanzar cierto estado. Este proceso puede tardar más o menos en razón de algunos elementos: a) la capacidad de la institución para generar incentivos para la acción y para crear un esquema de significados para los actores b) el grado de adecuación al resto de instituciones vigentes.

En el estudio de caso se identifican espacios/instituciones como los Consejos Sectoriales de Política, que al interior del funcionamiento del Estado han logrado una institucionalización mayor que otros, por ejemplo los Consejos Ciudadanos Sectoriales. Esto se debe a justamente a lo expresado por Jepperson, en el primer caso se han generado incentivos y un esquema de significados compartidos, lo que no ha ocurrido con los segundos sobre los cuales existe incluso cierto nivel de rechazo relacionado con la falta de entendimiento respecto del significado de la participación ciudadana en la vida pública. Tal vez el tema de la participación ciudadana va más allá del funcionamiento de espacios de consulta y deliberación alrededor de la política pública, se trata de un eje transversal que atraviesa la gestión pública en todas sus aristas.

Otro ejemplo es la conformación de los niveles territoriales para la planificación de las intervenciones del Ejecutivo. En este caso se ha generado un grado de adecuación de estas herramientas con el resto de instituciones, es así que los modelos de atención y de gestión de las instituciones públicas se rediseñaron en base a las zonas, distritos y circuitos como unidades de planificación. El sector salud, el sector educación son una prueba de ello, sectores altamente desconcentrados con prestaciones muy cercanas a los territorios, pero además con un fuerte componente de talento humano e infraestructura fueron reestructurados.

Asimismo, los postulados de Tolbert y Zuckerz sobre las fases de institucionalización aportan mayores elementos conceptuales para entender otros hechos. La fase de “sedimentación” se presenta cuando se arraiga en la dinámica institucional; sin embargo a pesar de todos los avances registrados en el estudio de caso, hay que aclarar que se trata de un proceso de largo alcance, que

no será resuelto en pocos años, que por ser un proceso político tiene “ires y venires”, pero que ha dado muestras de cambio.

Sin duda el rol de la sociedad en su conjunto tienen un papel preponderante en la consolidación del cambio; la interiorización por parte de la ciudadanía hace que los postulados se transformen en acciones. Como se mencionó a lo largo del estudio, este es uno de los elementos que, a pesar de todas las acciones desplegadas por los aparatos estatales, no ha llegado a consolidarse. El ejercicio ciudadano debe fortalecerse desde sus propios espacios, afianzarse a través de sus propias voces para ser protagonista del impulso o resistencia al cambio.

Entrando al análisis metodológico, la selección de instrumentos responde a varios factores. El diseño de políticas públicas se preocupa por que existan los instrumentos necesarios y adecuados para alcanzar los objetivos y resultados esperados. Buscan instrumentos consistentes y coherentes para evitar efectos adversos o no esperados que lleven al fracaso de una política. Esto hace que se analice con mayor detenimiento cuáles instrumentos son más adecuados y los posibles efectos que puedan tener.

El análisis de consistencia externa de los instrumentos está relacionado con la adecuación de los medios a los fines. En este sentido, como ya se mencionó son dos los postulados que el gobierno de la revolución ciudadana ha colocado en el centro de su accionar como objetivos programáticos: la concepción de una nueva visión de desarrollo nacional, y la recuperación de lo público para el bienestar de la mayoría de la población. Estos lineamientos han estado detrás del diseño e implementación de esta nueva concepción de la planificación nacional.

De esta manera, se han identificado varios elementos que coadyuvan a darle fuerza a esta aseveración:

- Con la implantación del sistema de planificación y el sistema de competencias se han promovido intervenciones intersectoriales y multinivel a nivel territorial, lo cual apunta hacia la mejora de la calidad de vida de la mayoría de la población.

- La presencia del Estado en el territorio ha aumentado, y el esquema de descentralización y desconcentración ha activado dinámicas territoriales que apuntan hacia la generación de nuevos polos de desarrollo, lo cual incide en el fortalecimiento de la nueva concepción de desarrollo nacional.
- Se han determinado e institucionalizado espacios de gobernanza, mecanismos, metodologías, sistemas de seguimiento y evaluación para potenciar la capacidad pública de toma de decisiones a nivel nacional y local, lo cual fortalece el lineamiento programático de recuperación de lo público.
- La reestructuración del funcionamiento de las instituciones públicas con énfasis en el Ejecutivo, apuntala el lineamiento programático de recuperación de lo público para el bienestar de la mayoría, un ejemplo de ello ha sido el limitar la intervención de los actores privados en las definiciones de política pública que atañen a toda la población.
- La reestructuración de las instituciones públicas ha aportado al proceso de recuperación de la acción estatal, de sus funciones esenciales de rectoría, planificación, regulación y control, lo que ha implicado contar con un Estado con mayores niveles de eficiencia para la prestación de servicios y la satisfacción de las necesidades de la población.

Respecto de la consistencia interna de los instrumentos, con el análisis de la información levantada alrededor del proceso se puede afirmar que existe una coherencia interna entre los instrumentos descritos. A continuación algunas reflexiones que sustentan esta conclusión:

- Se ha determinado una relación directa entre el sistema de planificación y el sistema de competencias estipulados en la Constitución de la República y desarrollados en normativa propia, transversalizados por el eje de la participación ciudadana.
- Las finanzas públicas no se encuentran desligadas de la planificación nacional.
- En el marco del sistema de planificación, existe una relación clara entre los mecanismos de coordinación, espacios de gobernanza e instituciones responsables; y los instrumentos de planificación y política pública.

- Se han definido espacios macro, meso y micro de interacción y gobernanza de los distintos actores para la planificación, coordinación y seguimiento de acciones públicas.
- Se han establecido instituciones específicas para ejercer cada una de las facultades esenciales que debe cumplir el Estado.
- Se ha delimitado el rol de cada nivel de gobierno, los conceptos de desconcentración y descentralización, sus implicaciones y formas de implementación, las herramientas normativas necesarias para el funcionamiento de todos los niveles gobierno y articulación con el sistema de planificación y las instancias de participación ciudadana.
- Se ha pasado de lo sectorial a la planificación por objetivos nacionales mediante el Plan Nacional de Desarrollo el cual ha generado procesos de articulación inter-estatal multinivel.

En suma, el cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo. Con la información levantada en la presente investigación y el análisis de los observables empíricos identificados se logró comprobar la hipótesis planteada al inicio de la misma en donde se indicaba que la planificación en el país cambió a partir del 2007 debido a la concepción de un nuevo modelo de desarrollo que abarca la recuperación de lo público para el bienestar de la población. En términos teóricos esto quiere decir que la generación de nuevas ideas influyó de forma significativa en el cambio de las instituciones producido en torno a la planificación estatal.

## Anexos

### Anexo 1

Listado de Instituciones con composición corporativa 2007-2015

No.	<b>INSTANCIAS DE DECISIÓN PÚBLICA</b>
	<b>Instancias descorporativizadas</b>
1	Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable
2	Consejo Nacional de Semillas
3	Consejo Nacional de la Microempresa, CONMICRO
4	Comisión Negociadora del Tratado de Libre Comercio
5	Comisión para Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas
6	Comisión para la capitalización popular de las empresas de telefonía
7	Consejo Nacional de Modernización (CONAM)
8	Corporación de Desarrollo Regional de Chimborazo,
9	Corporación de Desarrollo Regional de Cotopaxi,
10	Corporación de Desarrollo Regional de El Oro, CODELORO
11	Corporación Regional de la Sierra Centro, CORSICEN
12	Corporación Regional de la Sierra Norte, CORSINOR
13	Comisión Nacional de Auditoría, Gestión y Modernización del Servicio
14	Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico,
15	Comité de Consultoría
16	Secretaría Técnica del Comité de Consultoría
17	Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público CAIC
18	Consejo Nacional de Desarrollo Amazónico, CODA
19	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, INPC
20	Organismo Ecuatoriano de acreditación, OAE
21	Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria SESA
22	Consejo Consultivo de Turismo
23	Fondo Integral de Desarrollo Infantil FODI
24	Corporación Ejecutiva para afrontar la reconstrucción de las zonas
25	Consejo Nacional de Compras Públicas
26	Consejo Nacional de Biocombustibles
27	Fondo de Solidaridad
28	<b>CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICION</b>
29	Instituto Ecuatoriano de Normalización
30	Empresa Pública Correos del Ecuador CDE. EP.
31	Consejo de Administración de Parques industriales

32	COMEXI
33	CONEA
34	Consejo Nacional de Administración de Parques Industriales del Austro
35	CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR
36	Consejo Nacional de la Calidad, CONCAL
37	Consejo Nacional de Zonas Francas (CONAZOFRA)
38	Corporación Aduanera Ecuatoriana, CAE
39	Servicio ecuatoriano de capacitación profesional, SECAP
40	Consejo de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (CODEPYME)
41	Consejo Nacional de Rehabilitación Social y Dirección Nacional de
42	Empresa Pública de Petróleos del Ecuador. EP
43	Instituto Nacional de Riego (INAR)
44	Comisión Nacional de Control Antidopaje
45	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, SENACYT
46	Corporación de promoción de exportaciones e inversiones, CORPEI
47	Comisión Especial Interinstitucional del proyecto Puerto de Transferencia Internacional de Carga del Ecuador en el puerto de Manta
48	Consejo Nacional Contra el Lavado de Activos
49	Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas
50	Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional, CNCF
51	Consejo Cooperativo Nacional
52	Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre
53	Instituto Nacional de Capacitación Campesina, INCCA
54	Autoridad Portuaria de Manta (Autoridades Portuarias)
55	Unidad Nacional de Almacenamiento –UNA-
56	Consejo de Fomento de la Marina Mercante
57	Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual, IEPI
58	Organismo Nacional de Trasplante de órganos y Tejidos,
59	Comité Nacional del Clima
60	Instituto de la Niñez y la Familia - INFA
61	Comité Consultivo del Proyecto (CCP) para la Unidad de Manejo de la
62	Consejo de Gestión de Aguas del Río Paute
63	Consejo Nacional de fijación y revisión de precios de medicamentos de
64	Banco Nacional de Fomento

65	Consejo Nacional de Valores, CNV
66	Consejo Nacional de Aviación Civil y Dirección General de Aviación Civil
67	Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, IECE.
68	Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión,
69	Centro Nacional de Control de Energía, CENACE
70	Consejo Cafetalero Nacional, COFENA
71	Consejo Nacional de Desarrollo Pesquero
72	Consejo Nacional de Electrificación, CONELEC
73	Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones
<b>Instancias por descorporativizar</b>	
1	Consejo Nacional de Geoinformática, CONAGE
2	Instituto Nacional de Pesca, INP
3	Comisión Nacional del Libro
4	Consejo Nacional de Salud, CONASA
5	Consejo Nacional de Bibliotecas / Museos / Archivos
6	Consejo Nacional de Educación a distancia
7	Comisión Nacional de Acreditación de Hospitales del Ministerio de
8	Consejo Nacional de Cinematografía
9	Casa de la Cultura Ecuatoriana
10	Consejo Nacional de Cultura
<b>Total instancias: 83</b>	
<b>Instancias descorporativizadas hasta el 2015: 73</b>	
<b>Instancias por descorporativizar: 10</b>	

## Lista de Referencias

- Bedón, Gustavo. 2011. *La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado*. Ágora Política, Quito. <http://www.idea.int/americas/ecuador/upload/%C3%81gora-Pol%C3%ADtica-4.pdf>.
- Bresser, Pereira y Carlos, Luiz. 2006. “El modelo estructural de gobernanza pública”. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. No. 36, octubre de 2006, Caracas. <http://siare.clad.org/revistas/0055103.pdf>.
- Campbell, John L. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- 2009. “Surgimiento y transformación del análisis institucional”. En *Estudios Institucionales: caracterización, perspectivas y problemas*. Gedisa / UAM Cuajimalpa, México.
- Chávez, Nila y Jácome, Lorena. 2014. “El diseño institucional aplicado a la gobernanza multinivel: espacios de deliberación para la articulación, seguimiento y evaluación de la política pública nacional”. *Ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre de 2014.
- Cohen Michael, March James y Olsen Johan. 1972. *A Garabage Can Model of Organizational Choice*. Vol. 17, Marzo de 1972.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008, 20 de octubre. Quito, R.O.449.
- Código Orgánico de Organización Territorial. 2010, 19-octubre de 2010, última modificación del 25 de Julio de 2016. Quito. R.O. Suplemento 303
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. 2010, octubre 2010. Quito, R.O. Suplemento 306. Última modificación: 05 de Julio de 2016.
- Decreto Ejecutivo N° 148, expedido el 27 Febrero 2007, publicado en el Registro oficial N° 33, de 5 Marzo 2007.
- Decreto Ejecutivo 494, expedido el 25 Julio 2007, publicado en el Registro oficial N°144, de 8 Agosto 2007.

- Decreto Ejecutivo 878, expedido el 18 Enero 2008, publicado en el Registro oficial N°268, de 8 Febrero 2008.
- Decreto Ejecutivo 956, expedido el 12 Marzo 2008, publicado en el Registro oficial N° 302, de 26 Marzo 2008.
- Decreto Ejecutivo N° 1011-A, expedido el 9 Abril 2008, publicado en el Registro oficial N° 324, de Abril 2008.
- Decreto Ejecutivo N° 195, expedido el 29 Diciembre 2009, publicado en el Registro oficial N° 111, de 19 Enero 2010.
- Decreto Ejecutivo N° 237, expedido el 28 Enero 2010, publicado en el Registro oficial N° 128, de 11 Febrero 2010.
- Decreto Ejecutivo 357, expedido el 20 Mayo 2010, publicado en el Registro oficial N° 205, de 02 Junio 2010.
- Decreto de Emergencia No. 19. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica R.O. No. 527 de 29 de mayo de 1954.
- Ley de Modernización del Estado. 1993, 31 de diciembre. Quito. R.O. 349.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana . 2010, 20 de abril . R.O. Suplemento 175. Última modificación: 11 de mayo de 2011.
- Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, expedido el 13 Noviembre 2014, publicado en el Registro oficial N° 383, de 26 Noviembre 2014.
- Ferraro, Agustín. 2009. *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos Editorial; Quito: FLACSO Ecuador; 2015.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms”. En *Political Studies* : 936-957.
- Hood, Christopher . 2007. *Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: reflections of the Tools of Government after two decades*. En *Governance*. 1:127-144.
- Howlet Michael, Jonathan Kim y Paul Weaver (2006). “Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research”. En *Review of Policy Research*, 1: 129-151.

- Jepperson, Ronald. 1991. "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo". En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México.
- Larrea, Ana María. 2011. *Modo de Desarrollo, Organización Territorial y Cambio Constituyente*. Quito, Ecuador. Senplades.  
[http://www.fedaeps.org/IMG/pdf/Modo\\_de\\_desarrollo\\_organizacio\\_n\\_territorial\\_y\\_cambio\\_constituyente.pdf](http://www.fedaeps.org/IMG/pdf/Modo_de_desarrollo_organizacio_n_territorial_y_cambio_constituyente.pdf).
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation". En *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 1: 1-21.
- Leiva Lavalle, Jorge. 2012. *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. ILPS –CEPAL. Santiago.  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7332/1/S1200060\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7332/1/S1200060_es.pdf). Linder, Stephen y Guy Peters. 1993. "Instrumentos de Gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*" 1: 5-34.
- Lowndes, Vivien. 2010. "The institutional Approach. In: G. Stoker, D. Marsh (Ed.), En *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 60 – 79.
- March James, Johan Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". En *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- Máttar, Jorge y Perrotti, Daniel. 2014. *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe*. CEPAL Naciones Unidas, Santiago de Chile.  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36836/S2014233\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36836/S2014233_es.pdf?sequence=1).
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Muller, Pierre e Yves Surel. 1998. *El análisis de las políticas públicas*. Paris: Montchrestien.
- Norma técnica de desconcentración, expedido el 3 Junio 2013, Acuerdo Ministerial publicado en el Registro oficial N° 19, de 20 Junio 2013.
- Peters, Guy. 1999. *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. España: Gedida Editorial.
- 2003. *Policy Reform: is uniformity the answer? The political Quarterly Publishing*, s.n: 421-428.

— 2003a. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Ciencia Política. Gedisa.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. 2007. Quito.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. 2009. *Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito. 05 de noviembre de 2009.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. 2013. *Todo el mundo mejor*. Quito. 24 de junio de 2013.

Plan Nacional de Descentralización 2012-2015. 2012. “Aprobado mediante Resolución N° 003-CNC-2012 del Consejo Nacional de Competencias”. R. O. N° 673 de 30 de marzo del 2012.

Portes Alejandro et al (2009). *Las instituciones en el desarrollo latinoamericano*.

[https://books.google.com.ec/books?id=GOayv86z7zcC&pg=PA39&lpg=PA39&dq=el+cambio+social+se+concibe+principalmente+como+un+proceso+evolutivo+que+se+desarrolla+gradualmente+en+el+tiempo,+o+como+una+combinaci%C3%B3n+de+%E2%80%9Cevoluci%C3%B3n%E2%80%9D+y+%E2%80%9Cevoluci%C3%B3n+puntuada%E2%80%9D+cuando+ocurren+cambios+dr%C3%A1sticos.&source=bl&ots=fLh\\_GiTLeP&sig=8MO59sCAU8glSX8o4pm6MbxNKtc&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwigguLju-3OAhXKPB4KHfH3Bt4Q6AEIGjAA#v=onepage&q=el%20cambio%20social%20se%20concibe%20principalmente%20como%20un%20proceso%20evolutivo%20que%20se%20desarrolla%20gradualmente%20en%20el%20tiempo%2C%20o%20como%20una%20combinaci%C3%B3n%20de%20%E2%80%9Cevoluci%C3%B3n%E2%80%9D%20y%20%E2%80%9Cevoluci%C3%B3n%20puntuada%E2%80%9D%20cuando%20ocurren%20cambios%20dr%C3%A1sticos.&f=false](https://books.google.com.ec/books?id=GOayv86z7zcC&pg=PA39&lpg=PA39&dq=el+cambio+social+se+concibe+principalmente+como+un+proceso+evolutivo+que+se+desarrolla+gradualmente+en+el+tiempo,+o+como+una+combinaci%C3%B3n+de+%E2%80%9Cevoluci%C3%B3n%E2%80%9D+y+%E2%80%9Cevoluci%C3%B3n+puntuada%E2%80%9D+cuando+ocurren+cambios+dr%C3%A1sticos.&source=bl&ots=fLh_GiTLeP&sig=8MO59sCAU8glSX8o4pm6MbxNKtc&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwigguLju-3OAhXKPB4KHfH3Bt4Q6AEIGjAA#v=onepage&q=el%20cambio%20social%20se%20concibe%20principalmente%20como%20un%20proceso%20evolutivo%20que%20se%20desarrolla%20gradualmente%20en%20el%20tiempo%2C%20o%20como%20una%20combinaci%C3%B3n%20de%20%E2%80%9Cevoluci%C3%B3n%E2%80%9D%20y%20%E2%80%9Cevoluci%C3%B3n%20puntuada%E2%80%9D%20cuando%20ocurren%20cambios%20dr%C3%A1sticos.&f=false)

Ramírez, Franklin y Analía, Minteguiga. 2007. “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo”. En *OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año VIII, N° 22*, septiembre.

Roth Deubel, André-Noël. 2007. *Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico*.  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3663769.pdf>.

— 2007a. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. S.F. de Bogotá: Aurora.

Salamon, Lester. 2000. *The new Governance and the tools of public action: an introduction*. Fordham Urban Lay Journal, 5: 1611-1674.

- Senplades. 2009. *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir: Memoria Biental 2007-2009*. Septiembre. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Recuperaci%C3%B3n-del-Estado-Nacional-para-alcanzar-el-Buen-Vivir-MEMORIA-BIENAL-2007-2009.pdf>.
- 2011. *Recuperación del Estado para el Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado*, Quito, Ecuador. Senplades.
- 2012. “Conformación distritos y circuitos”. Acuerdo Ministerial N° 557-2012 publicado en la edición especial del Registro Oficial N° 290 de 28 de Mayo de 2012.
- 2014. ”Análisis de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados en el período 2011 – 2013”. En *Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos*. Quito.
- 2014a. “Estatuto Orgánico por procesos de la Senplades”. Acuerdo Ministerial 91, publicado en Registro Oficial 97 el 22 de Enero de 2014.
- 2015. “Instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación”. Acuerdo Ministerial 75. R.O. 633 de 23 de noviembre de 2015.
- SNAP. 2013. “Norma Técnica de Administración por Procesos”. Acuerdo Ministerial No. 1580 de 13 de febrero de 2013, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 895 de 20 de febrero de 2013.
- Subirats, Joan. 1992. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Tolbert, Pamela y Zucker, Lynn .1996. *The institutionalization of Institutional Theory*. Cornell University ILR School.