

**Director**  
Francisco Muñoz Jaramillo

**Consejo Editorial**  
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro  
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado  
Julio Echeverría, Myriam Garcés  
Luis Gómez, Ramiro González  
Virgilio Hernández, Guillermo Landázuri  
Luis Maldonado Lince, René Maugé  
Paco Moncayo, René Morales  
Melania Mora, Marco Navas  
Gonzalo Ortiz, Nina Pacari  
Andrés Páez, Alexis Ponce  
Rafael Quintero, Eduardo Valencia  
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo  
Gaitán Villavicencio

**Coordinadora editorial**  
María Arboleda

**Diseño y diagramación**  
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

**Fotografías**  
Archivo ILDIS  
Activa

**Asesoría**  
ILDIS - FES  
Avenida República 500, Edificio Pucará  
Teléfono: (593) 2 250 96 08  
Quito - Ecuador

**Edición y distribución**  
Editorial Tramasocial  
Reina Victoria N21-141 y Robles  
Edificio Proinco 11, piso 6, Oficina 6B  
Teléfono: (593) 2 255 29 36  
Quito - Ecuador  
tramasocial@andinanet.net

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

*laTendencia*  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor  
ISSN: 13902571  
Noviembre de 2007

6

Noviembre

2007

*laTendencia*  
—revista de análisis político—

## *Tema* **Central**

- 13**      **Significado y perspectivas del proceso constituyente**  
Augusto Barrera G.
- 18**      **Rafael Correa y la política-fusión**  
Hugo Barber
- 23**      **Los tigres de papel y el viejo sistema político**  
Santiago Ortiz C.
- 28**      **Elementos de la transición postneoliberal**  
Gustavo Ayala Cruz
- 33**      **El fracaso de la estrategia política de Jaime Nebot**  
Santiago Kingman G.
- 38**      **Los plenos poderes de la Asamblea Nacional Constituyente**  
Carlos Castro Riera
- 42**      **Tiempo de populismos ¿y de cambios?**  
Antonio Bermeo N.

## *Coyuntura*

- 50**      **La política económica del gobierno de Rafael Correa**  
Hugo Jácome Estrella
- 56**      **La política social del gobierno de Rafael Correa**  
Analía Minteguiaga
- 63**      **La reforma democrática del Estado**  
Pabel Muñoz L.
- 68**      **El sur del cambio en el plan de desarrollo del Ecuador 2007-2010**  
René Ramírez Gallegos

índice

## *Debate de izquierdas*

- 73 **Las rupturas que crearon los socialismos del siglo XXI**  
Juan Sebastián Roldán
- 78 **El socialismo democrático**  
René Maugé M.

## *Propuestas constitucionales*

- 83 **Crítica a la propuesta de constitución del conesup**  
Ramiro Avila Santamaría, Angélica Porras Velasco  
y Edwar Vargas Araujo
- 90 **La propuesta constitucional del Distrito Metropolitano de Quito para el Ecuador del siglo XXI**  
Luis Verdesoto C.
- 96 **Las propuestas de los actores sociales en el proceso constituyente**  
Fernando Rosero G.
- 102 **Las demandas indígenas en el proceso constituyente**  
Pablo Ospina P.
- 106 **En la arena constituyente: mujeres, sexualidades y Estado**  
María Arboleda V.
- 112 **La Iglesia de los Pobres a los pueblos del Ecuador**
- 114 **Sobre los autores**

# La propuesta constitucional del Distrito Metropolitano de Quito para el Ecuador del siglo XXI

Luis Verdesoto C. ✉

**E**n este artículo se reseña aspectos sustantivos e instrumentales de la propuesta de cambio institucional del Estado ecuatoriano, formulada por la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito.<sup>1</sup> La propuesta no se limita a temas territoriales, sino que indaga acerca del entorno de los cambios institucionales, proponiendo objetivos relacionados con la comunidad del conocimiento, su geopolítica, economía y sociedad. Además, diagnostica al sistema político, económico y social antes de proponer una visión de país relacionada con la planificación, el futuro, la soberanía, la producción y la competitividad, la equidad territorial, la sustentabilidad ambiental y la cultura de paz.

Las reformas a la Constitución propuestas tienen relación con los principios fundamentales, los derechos, deberes y garantías, la participación democrática, las funciones Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional, la organización electoral, los organismos de control, la organización territorial, el sistema económico, la supremacía y control constitucional, y la fuerza pública. Sin embargo, en la presente reseña se pondrá énfasis en los aspectos relativos a la organización territorial y la descentralización.

## Los temas generales

Inicialmente, la propuesta pregunta quién y en base a qué se elabora la Constitución, y busca dar una respuesta acerca de los elementos comunes del colectivo que se invocan. Se trata de los elementos reconocidos en el país como bases de la nación. Los componentes de la comunidad asentados en el territorio o los elementos de la nación tienen una disposición territorial (política, administrativa, normativa). Estos elementos —que se organizan como Estado— conforman una comunidad y nos informan acerca del tipo de colectivo o sociedad que se estructura normativamente. Este colectivo o sociedad que se pretende articulado por elementos comunes debe mostrar —a lo largo de la Constitución— como procesa sus diferencias y especificidades. Dicho de otro modo, en la Constitución se recoge la visión estratégica de la comunidad cuya construcción será normativamente expresada en los capítulos de la Carta Política.

Los elementos invocados refieren a la Historia (destino común), Ideales (principios), Gobierno (pacífico - descentralizado), Identidad (identidades regionales / provinciales, territorios que conforman el Ecuador), Nación (nacionalidades —etnias y culturas—) y Objetivos (soberanía, desarrollo, igualdad).

Sumariamente, los paradigmas invocados refieren a la Nación y la Democracia. Los principios generales que estructuran a los elementos de la nación, y los principios básicos y procedimentales de la nación, se ordenan normativamente para

alcanzar y asegurar los objetivos de la comunidad.

En relación con los emblemas de la nación: la bandera, el escudo y el himno, son únicos para todos los ecuatorianos y expresan a la comunidad política y de destino del país, lo que no obstaculiza que las provincias puedan tener símbolos propios, que no reemplazan ni entran en conflicto jerárquico con los emblemas de la nación. Esta disposición no debe confundirse con la significación de los emblemas de los Estados Federales.

En la propuesta se menciona al Castellano como el idioma oficial que unifica (no homogeneiza) a todos y tiene vigencia en la integridad del territorio. Bajo esta característica debe establecerse que no es el único vínculo lingüístico de reconocimiento público entre los habitantes del Ecuador.

Se recoge definiciones clásicas acerca del territorio: el carácter intransferible del territorio, que no coarta la posibilidad de un intercambio funcional de recursos que puedan existir sobre el mismo; el carácter inviolable que anuncia la garantía estatal de su integridad, en especial frente a la presencia de agentes externos o internos que vulneren su unidad; y finalmente, el carácter irreductible que expresa el compromiso de mantenimiento del territorio sin cercenamientos.

El país está formado como unidad (nacionalidad) por distintas vertientes étnico / culturales (diversidad). La normatividad se emitirá de modo adecuado a las competencias de cada nivel de gobierno.

Una comunidad nacional supone la identificación básica de sus integrantes con los objetivos que persigue. La comunidad nacional es una comunidad de destino. A su vez, la comunidad nacional se asienta en una diversidad de vertientes étnico / culturales y en diferentes grupos sociales asentados en los territorios. Para conseguir los objetivos nacionales se debe procesar las diversas vertientes sin generar formas de opresión, y los diferentes grupos / territorios en búsqueda de la equidad, como bien común de la sociedad.

## La identificación con la nación

**La propuesta del Municipio de Quito indaga acerca del entorno de los cambios institucionales, propone objetivos relacionados con la comunidad del conocimiento, su geopolítica, economía y sociedad; diagnostica al sistema político, económico y social antes de proponer una visión de país relacionada con la planificación, el futuro, la soberanía, la producción y la competitividad, la equidad territorial, la sustentabilidad ambiental y la cultura de paz.**

La pertenencia a una comunidad nacional implica derechos y obligaciones. La búsqueda del bien común es un derecho y la contribución a su consecución es una obligación. La solidaridad para la superación de la inequidad social y territorial es una obligación que surge de la pertenencia a la misma comunidad nacional.

Los ciudadanos tienen diversas formas de identificación con el territorio. Existe suficiente evidencia empírica acerca de que los ciudadanos asumen la prelación de su identidad nacional, aunque la combinan con su identidad territorial / local. Por ello, un régimen territorial descentralizado surge del acuerdo nacional que otorga atribuciones a sus territorios. Y, al contrario,

no surge de derechos pre - adquiridos por ninguna comunidad territorial.

La identificación con la nación es prioritaria frente a la identificación de los ciudadanos con los

<sup>1</sup> Ver [www.QUITO.GOV.EC](http://www.QUITO.GOV.EC)

territorios. A ello obedece la necesidad de buscar un modelo de Estado que garantice nacionalmente los derechos y deberes de los ciudadanos, al margen del territorio del que provengan y en el cual estén asentados. Consiguientemente, la solidaridad territorial y social es un deber de todos.

Sin embargo, en la Constitución debe constar que la referencia de la solidaridad territorial y social será medida y canalizada a través de diferentes unidades subnacionales. Por un lado, las provincias y los municipios son diferentes unidades de medida de la disparidad. Por otro lado, los instrumentos de solidaridad (redistribución) deben estar ligados a las atribuciones de los gobiernos subnacionales, soslayando, de este modo, una solidaridad social exclusivamente centrada en los individuos.

Las dinámicas de los pactos territoriales de los países son diversas, las mismas que desembocan en diferentes formas de disparidad que deben ser corregidas. Además, la percepción de esas dinámicas puede ser una forma de conflicto. La corrección de las disparidades debe ajustarse a una cuota de realismo político básico y a un reconocimiento del proceso de modernización de los países, el mismo que ha supuesto diferentes dinámicas inter-territoriales. Las nuevas instituciones deberán asentarse en las modernizaciones ya logradas por los ciudadanos y las colectividades territoriales. Y a partir de allí plantear los mecanismos de corrección de disparidades que, dentro de un horizonte, hagan viable la solidaridad.

### Los procesos de descentralización y de gestión pública

Los temas que hacen relación a la Función Pública revisten extrema importancia en la organización territorial del Estado. En la práctica normativa, garantizan la unidad del Estado en la prestación del servicio público, sin diferenciar los niveles de gobierno y sin descuidar el estímulo a la mayor eficiencia o adecuación institucional a las regiones.

Los procesos de descentralización son acechados, entre otros, por dos grandes peligros. Por un lado, desconocer los puntos de equilibrio entre la necesidad de preservar centralidades —como algunas formas de control de la gestión pública— y la necesidad de profundizar la descentralización permitiendo sistemas complementarios de control. Por otro lado, estimular la creatividad de las fuerzas regionales y locales para que incrementen la eficiencia de los procesos, sin descuidar la necesaria regulación y control para que esos procesos no sean excluyentes o corruptos, o cooptados por elites o grupos de poder locales.

La propuesta la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito parte del supuesto de que la Administración Pública es una sola. Debe estar inspirada en los mismos principios en todos los niveles de gobierno, los que juntos forman parte del Estado. Los principios de la Función Pública que pueden enumerarse no son excluyentes sino inclusivos de otros que pueden ser formalizados en la reglamentación. Vinculan a los mecanismos / resultados que se pretenden en los procesos de descentralización, en especial, la honestidad y transparencia, estimulados por una mayor observación del público. Asimismo, se argumenta que la descentralización se ejecuta con el propósito de incrementar la eficiencia de los procesos y de la prestación de los servicios.

El Sistema Nacional de Control de la Gestión Pública tiene varias características que deben fijarse en la Constitución. Primero, fundamentalmente es un Sistema Nacional que puede ejercerse descentralizadamente, pero cuyas decisiones, organización y responsabilidades dependen de las funciones públicas nacionales. Articula a los sistemas subnacionales (internos a los niveles subnacionales) que son complementarios y no excluyentes. Segundo, el Sistema Nacional de Control de la Gestión Pública está formado por los organismos públicos nacionales y subnacionales, y los organismos sociales de control de la gestión pública. De este modo, los organismos de control social quedan legalizados desde la misma Constitución y facultados al ejercicio de

una actividad pública, y a la colaboración y coparticipación en la gestión pública, desde su propia especificidad.

El control social de la gestión pública se asienta en el concepto de “responsabilización”, complemento y modificación a los criterios de fiscalización política y económica tradicionales. La rendición de cuentas supone el examen sistemático del mandato otorgado y un mandatario “sujeto” a la “mirada” de sus mandantes. La supervisión social de la gestión pública requiere legitimidad que se adquiere por la eficiencia que asume en el proceso y por la eficacia en el cumplimiento de los objetivos.

La participación social asociada con los servicios públicos combina a los diferentes tipos de organizaciones de la sociedad civil (territorial, funcional y sectorial) con los niveles de gobierno. Aumenta la eficiencia de la inversión, por la capacidad de la comunidad de supervisarla y potenciarla. Contribuye a elevar la productividad media.

Sin abundar en la justificación cabe proponer algunas normas generales relativas a la responsabilidad de los funcionarios públicos, que son aplicables a todos los niveles de gobierno. Cabe especificar que se propone responsabilidad civil para todos los niveles de gobierno en la prestación de servicios públicos.

### El régimen territorial

El proceso de descentralización debe contribuir al desarrollo del conjunto del país, provocar la (re) inserción de los territorios en el desarrollo, buscar un desarrollo interno equilibrado, fomentar la solidaridad inter e intra-territorial, promover la reconstitución de la formación social territorial, un eficiente y transparente sistema de representación política y la provisión eficiente de servicios públicos.

Los principios generales de organización territorial del Ecuador son la jerarquía de la nación sobre la autonomía provincial y distrital, así como sobre

los restantes niveles de gobierno; la prioridad de la identificación de los ciudadanos con el Ecuador frente a la identificación de los ciudadanos con las provincias y ciudades; la solidaridad para la superación de la inequidad social y territorial; los instrumentos de solidaridad forman parte de las atribuciones de los gobiernos nacionales y subnacionales; y, la coordinación y colaboración entre los niveles de gobierno es una responsabilidad pública.

Para corregir las disparidades, la Constitución debe asumir como su base a las modernizaciones ya logradas para su desarrollo por las provincias y las ciudades, y sus capacidades; y la supresión de las preasignaciones presupuestarias.

El régimen descentralizado, que cubre a los dos sistemas, rompe el monopolio nacional a diferentes grados en lo relativo al mandato popular, capacidad legislativa, bases fiscales y disponibilidad administrativa.

La Constitución debe definir con precisión los objetivos y finalidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Provinciales, Distritos Metropolitanos, Gobiernos Municipales, Juntas Parroquiales y Circunscripciones Territoriales Indígenas, evitando las imprecisiones en la definición de competencias y terminando con la asignación de competencias “uno a uno”.

La estrategia del proceso se orienta hacia una descentralización con dos asimetrías simultáneas. Por un lado, entre las provincias y distritos quienes optan y quienes no optan por la autonomía provincial y distrital, a partir de un paquete básico de competencias. Por otro lado, entre las provincias y distritos que negocian competencias adicionales a los paquetes asignados, sea que hayan optado o no por la autonomía provincial y distrital.

El “Gobierno Provincial y Distrital Autonomico” debe surgir de la Constitución. El grado de autonomía es determinado por la nación y recogido por su Estatuto Autonomico. El vínculo

de la provincia y el distrito con la nación son las competencias. La controversia acerca del Estatuto Autonómico es materia de resolución del órgano nacional de control constitucional. La aplicación del Estatuto Autonómico es materia del organismo jurisdiccional de la autonomía provincial y distrital. La pertenencia a un sistema autonómico distrital y provincial es determinada libremente por las respectivas comunidades.

Las características de los niveles de gobierno son diferentes en sus finalidades; no reproducen a nivel nacional, ni su centralidad; no pueden ser “equivalentes” en su jerarquía, en sus funciones y en la posibilidad de ejercicio de competencias; y el catálogo competencial no se aplica indiferenciadamente.

La descentralización no elimina las diferencias de los niveles de gobierno. Las funciones no son las mismas en todos los niveles. De este modo, la autonomía no es una autorización para asumir cualquier competencia. La autonomía reconocida por la Constitución opera entre instancias del mismo género, en el acceso similar a oportunidades y en los compromisos de descentralización.

El concepto general al que se apela para la autonomía es el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Constitución y la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

El contenido de la autonomía de cada nivel de gobierno es diferente pese a que la autonomía territorial conceptualmente es una sola. La autonomía es funcional y se relaciona con el cumplimiento

de las finalidades de cada nivel. En el diseño de las instituciones territoriales no se persigue “equilibrios entre poderes institucionales”. Las funciones territoriales y los niveles de gobierno no son poderes.

En relación con la descentralización, las funciones del nivel nacional de gobierno son la planificación nacional, la supervisión y el control del cumplimiento de los objetivos nacionales expresados a través de políticas públicas.

Adicionalmente, debe resolverse la unificación de la administración provincial en un solo organismo, dígase la Prefectura elegida por el pueblo. Todos los miembros del gobierno provincial deben ser elegidos directamente.

**El concepto general al que se apela para la Autonomía es el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Constitución y la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.**

### Las competencias de cada nivel de gobierno

Es preciso que la nueva Constitución defina clara y funcionalmente los objetivos y las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno para superar la división con criterios espaciales. Las competencias básicas de los gobiernos seccionales deben constar en la Constitución y las demás en la Ley. Las entidades seccionales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su

competencia o atribuida a otra autoridad.

El ejercicio de las competencias públicas debe —de modo general— incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea y las necesidades de eficacia o economía.

Las competencias encomendadas a las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley. Una competencia es exclusiva y plena si asume todas las siguientes atribuciones:

- Políticas: criterios generales, prioridades y estrategias, normas legales y técnicas, estándares y reglamentos necesarios;
- Control: supervigilar el cumplimiento de las normas y la calidad de los servicios;
- Fiscalización;
- Planificación: líneas de acción;
- Financiamiento: obtención y suministro de los recursos para la prestación del servicio;
- Administración: responsabilidad de la provisión o prestación de los servicios); y
- Infraestructura: construcción y mantenimiento.

Una competencia es exclusiva y parcial si no asume todas las atribuciones indicadas. Una competencia es concurrente si las atribuciones son ejercidas por dos o más niveles de gobierno. Las competencias pueden ser delegables e indelegables. Existen atribuciones exclusivas de los niveles de gobierno.

En la propuesta de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito se propone la siguiente asignación de competencias exclusivas:

*Competencias exclusivas totales e indelegables del nivel nacional:* las relaciones internacionales; la defensa nacional; la legislación nacional; la administración de justicia; asuntos de población y migración.

*Competencias exclusivas parciales y delegables del nivel nacional:* la seguridad interna; los recursos naturales; el sector público; la infraestructura productiva nacional; la seguridad social.

*Competencias exclusivas totales de los gobiernos provinciales:* agricultura, industria, medio ambiente, turismo.

*Competencias exclusivas totales de los gobiernos municipales:* vivienda, saneamiento básico, deporte.

*Atribuciones exclusivas del nivel nacional:* la política económica; la política fiscal; la creación de impuestos; las políticas de educación, salud, vivienda y bienestar social; el diseño y la regulación de la infraestructura nacional de transporte; las estadísticas nacionales.

*Atribuciones exclusivas de los gobiernos provinciales:* los servicios de transporte, energía y telecomunicaciones.

*Atribuciones exclusivas de los gobiernos municipales:* la administración e infraestructura de educación, de salud y de servicios básicos.

Las competencias restantes serán de carácter nacional, objetos de concurrencias asignadas mediante los estatutos autonómicos o mediante ley, y sujetas a evaluación del desempeño. Se observarán los criterios de subsidiariedad, participación social, externalidades y economías de escala.

Es fundamental observar que las competencias distritales provendrán de la suma de las competencias provinciales y municipales. Obviamente, esta determinación inicial de competencias exclusivas admite matices posteriores acerca de los niveles de complementariedad y cooperación que se alcancen entre los niveles de gobierno, que, como se ha mencionado, constituye una obligación pública. Sin embargo, en este nivel de la propuesta se reconoce que la cultura institucional en el país fuerza a un reconocimiento inicial de exclusividad, para llegar a una adecuada definición de objetivos de cada nivel de gobierno. 