

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DESARROLLO
LOCAL Y TERRITORIAL**

**UN ESTUDIO PROSPECTIVO. LA ZONA DE PLANIFICACIÓN COMO
INSTRUMENTO DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR
POST CONSTITUCIÓN 2008**

LAURA MELISA PINZÓN MEDINA

MARZO 2015

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DESARROLLO
LOCAL Y TERRITORIAL**

**UN ESTUDIO PROSPECTIVO. LA ZONA DE PLANIFICACIÓN COMO
INSTRUMENTO DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR
POST CONSTITUCIÓN 2008**

LAURA MELISA PINZÓN MEDINA

ASESOR DE TESIS: SANTIAGO ORTIZ

LECTORES/AS: ANDREA CARRIÓN

VÍCTOR HUGO TORRES

MARZO 2015

DEDICATORIA

A mi esposo y mi hijo perro, por ser mi más grande motivación.

A mi hermano, por ser reflejo de constancia y dedicación.

A mis ángeles, Doña Inés, Don Manuel y Doña Lolita, que desde el más allá de su Fe pero en el más acá de mi anhelo, disfrutarán de este nuevo logro.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a todas las personas que de alguna forma compartieron su tiempo conmigo, que abrieron sus oficinas e hicieron una pausa en sus actividades para brindarme su colaboración.

Agradezco a todas las entidades que de manera atenta dispusieron de su información especialmente a SENPLADES, Subsecretaría de Planificación ZONA 1, Secretaría de la Gestión de la Política ZONA 1, GAD Provincial de Sucumbíos, Mancomunidad del Norte, GIZ y Cooperación Belga.

Especialmente a Hirlanda Vaca, Galo Tipas, Sandro Gómez y los demás funcionarios de la SENPLADES- ZONA 1 quienes me brindaron mucho más que un apoyo técnico y me mostraron lo acertada que fue mi decisión al escoger tan hermoso y diverso territorio.

A todos los profesores y profesoras que aportaron con su conocimiento y experiencia a este documento, especialmente a María Cuvi y Víctor Hugo Torres por acompañarme en mi terquedad.

A mis compañeros y compañeras de Maestría por hacerme sentir una más de ustedes. Por las tardes de café. Por las celebraciones de fin de módulo. Dani, gracias por tu apoyo y amistad incondicionales. Kuymi y Yuyarik gracias por tenderme la mano y abrirme las puertas de su casa. A mis compañeras y compañero de Taller de Tesis, gracias.

Hoy solo tengo palabras de agradecimiento y la muestra del mismo es este documento.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I.....	11
REFLEXIONES TEÓRICAS.....	11
I.I Enfoque Teórico-Conceptual.....	11
El territorio.....	13
El enfoque institucionalista.....	14
La Región.....	17
El rol del Estado en la regionalización: consolidación de capacidades.....	18
El papel de la planificación territorial y regional en el institucionalismo.....	22
CAPÍTULO II.....	26
CONTEXTO HISTÓRICO INSTITUCIONAL Y LOCAL.....	26
II.I. la planificación regional en Ecuador: institucionalidad y modelos de desarrollo ...	26
Instituciones, Políticas Regionales y Modelos de Desarrollo en Ecuador.....	27
II.II. la planificación regional en el territorio: instituciones y modelos de desarrollo ...	31
Región norte desde los años setenta.....	33
La región amazónica.....	34
Zona de frontera: hermanos y sospechosos bajo instituciones de escritorio.....	35
Gestión local y participación.....	38
CAPITULO III.....	40
REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO EN EL ECUADOR DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA: ESTADO, PLANIFICACIÓN Y REGION.....	40
III.I Estado y modelo de desarrollo obsoletos.....	41
III.II Un nuevo modelo de desarrollo: Buen Vivir.....	42
III.III la planificación: Sistema e instrumentos como instituciones formales.....	43
III.IV Estado <i>para, de y en</i> la Revolución Ciudadana.....	49
La región ¿nivel de gobierno intermedio para el modelo Ecuatoriano?.....	52
La región como nivel de actuación del gobierno central y su fundamento en la desconcentración.....	55

CAPITULO IV	60
LA REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO EN EL TERRITORIO: LA ZONA DE PLANIFICACIÓN N°1	60
El territorio en cuestión	60
IV.I Densidad Institucional.....	61
Presencia institucional en el territorio	61
La Mancomunidad del Norte.....	61
La Subsecretaría de Planificación y Desarrollo Zona 1 Norte y la unidad de “Democratización del Estado”	63
Relaciones interorganizacionales e interinstitucionales formales: patrones verticales y horizontales de interacción en el territorio	66
Coordinación intersectorial.....	67
Participación ciudadana.....	68
Relaciones interorganizacionales e interinstitucionales aspectos no formales.....	69
La cultura política en el territorio	69
La gestión de la política en el territorio	70
IV.II Suma de proyectos, suma de territorios no hacen una región.....	71
CONCLUSIONES.....	72
La propuesta de escenarios	72
Escenario 1. Más vale malo conocido que bueno por conocer.....	73
Escenario 2. Algo busca en tu casa, quien te hace visitas largas.....	73
Escenario 3. Caminante, no hay camino, se hace camino al andar	73
Comentarios finales	74
BIBLIOGRAFÍA	76
ANEXOS	82

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Estructura del marco teórico	12
Gráfico 2 concepto de territorio.....	14
Gráfico 3 Propuesta de análisis teórico	23
Gráfico 4 Evolución de las tres etapas de planificación regional en Ecuador.....	27

Gáfico 5 iniciativas de actuación regional del Gobierno Nacional y de Gobiernos Seccionales.	32
Gáfico 6 Caracterización de la Planificación del Desarrollo en Ecuador	44
Gáfico 7 Articulación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.....	45
Gáfico 8 Mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional.....	49
Gáfico 9 Proceso para la conformación de regiones como nivel de gobierno.	54
Gáfico 10 Entidades piloto en la prestación de servicios de manera desconcentrada...	58
Gáfico 11 Proceso de conformación y actividades de la Mancomunidad del Norte de Ecuador.....	62
Gáfico 12 Comportamiento cíclico de la Subsecretaría de Planificación Zona 1 en el territorio	65
Gáfico 13 Valoración del rol de las organizaciones frente a la conformación de región	65

INTRODUCCIÓN

El Gobierno Nacional ecuatoriano convirtió la facultad de programación y planificación en pilar para la construcción del nuevo régimen del Desarrollo y del Buen Vivir (Ramírez, 2011), con la aprobación de la Constitución, vigente desde el 2008, dicho régimen se ha encargado de determinar los instrumentos de planificación nacional y local, las políticas institucionales, las políticas públicas sectoriales e incluso el tipo de estado y modelo de gestión adecuado.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) asume el papel de dirigir esta agenda de transformación social y reforma del Estado. El concepto de territorio se vuelve protagónico y es el referente en el proceso de planificación del desarrollo.

La necesidad de una reforma estatal que sirviera en la práctica a este nuevo referente de desarrollo llevó a la organización sectorial del Estado a desconcentrarse, surgiendo así el proceso de zonificación. En lo que refiere a la organización territorial, se volcó a cambios de forma y de fondo al asumir competencias bajo nuevas reglas, diciendo adiós a la famosa “descentralización a la carta” e incorporando a la región como un nuevo nivel de gobierno.

Tanto en la Constitución como en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) se concertó que las regiones, como niveles de gobierno, se debían conformar por agrupación de provincias colindantes, sin alterar la división político administrativa vigente. Las autoridades de los gobiernos provinciales, encargados de iniciar el procedimiento contemplado en la ley para constituirse como región, tendrían como plazo máximo el año 2016. Si al vencerse dicho término, no existiera una propuesta formal de región, el Presidente de la República sería el encargado de resolverlo mediante una ley. Por otra parte, la voz del tecnicismo proyectó las zonas de planificación como una nueva forma de dividir al país para la prestación servicios, rompiendo con el esquema tradicional vertical e instaurando de manera horizontal la perspectiva desconcentrada de Estado.

Las implicaciones ante este nuevo escenario, alcance y efectos de esta “reforma institucional están aún por verse. Transcurre un proceso de reorganización de la infraestructura estatal que abarca cambios de índole institucional, normativa e ideológica en que interactúan múltiples actores sociales y políticos” (Ramírez, 2011:66).

La literatura que aborda el tema es escasa. Académicamente los estudios sobre la planificación regional en Ecuador, pese a ser un mecanismo de intervención utilizado constantemente por las instituciones en el territorio, son en su mayoría de carácter técnico. Una delgada línea diferencia al documento académico del técnico-institucional. Esto se puede demostrar con los escritos de Moncada (1974), Jaramillo (1981) y Vicuña (1987). Adicional a esta precariedad de estudios, se presentan una concentración en los aspectos temporales, temáticos y espaciales. Un cúmulo de documentos auspiciados principalmente por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) fueron producidos durante las décadas de 1970 y 1980, luego de este auge, son pocos los documentos que dan fe de los estudios regionales en el país; las temáticas principales corresponden a líneas geográficas, históricas y económicas; y en términos espaciales, se reduce a tres regiones principales: Quito, Guayaquil y el sur del Ecuador, dejando de un lado otras temáticas y territorios.

La problemática que se aborda en este estudio se centra en la región teniendo como escenario de problematización el contexto anteriormente descrito. El cuestionamiento central que guio la investigación fue ¿Cómo el proceso de planificación zonal impulsado por el gobierno central construye capacidades estatales que apuntan a la configuración regional de la zona de planificación 1 en Ecuador?

La hipótesis central que responde a esta pregunta es la siguiente, “A través de la desconcentración, la Zona de Planificación se convierte en un instrumento de intervención territorial del Gobierno Central en el Ecuador, que antecede la configuración de regiones contempladas constitucionalmente, imponiendo en el territorio un modelo de desarrollo coherente con los postulados ideológicos, normativos e institucionales del nivel nacional que dan origen a una región funcional, en la cual las organizaciones del territorio tienen cabida con espacios de consulta y participación pero no de decisión”

El objetivo del trabajo de investigación consistió en identificar los cambios institucionales formales e informales de la región en Ecuador. El enfoque teórico utilizado fue el institucionalista y el metodológico la prospectiva. A través de un recorrido histórico, normativo y de caracterización se indagó por el comportamiento organizacional e institucional como factor que permite o impide la consolidación de capacidades estatales, y de acuerdo a los resultados obtenidos se elaboraron una baraja

de escenarios futuros para la figura “regional” de la zona 1, que corresponde al caso de estudio.

El lector encontrará en este documento un primer capítulo correspondiente a aspectos teóricos. Desde el enfoque institucionalista, se abordan los conceptos de región, reforma del Estado, planificación; el enfoque metodológico se presenta como anexo.

El segundo y tercer capítulo buscan responder al objetivo de comprender la institucionalidad que ampara a los instrumentos convergentes y actuantes en el territorio. Se centran en la reconstrucción histórico-institucional de los procesos de planificación, las estrategias regionales y los resultantes modelos de desarrollo. Mientras que el capítulo dos presenta los resultados de la investigación documental para al periodo anterior a 2008 y separa las iniciativas del Gobierno Central de aquellas provenientes de la institucionalidad de la zona de estudio, el capítulo tres se centra en el periodo de “reforma democrática del Estado”, desde la llegada al poder de Rafael Correa hasta la aprobación de la Constitución.

Un cuarto capítulo se centra en determinar los comportamientos organizacionales e institucionales de dos iniciativas pro-región en la zona de estudio y que coinciden territorialmente. La zona de planificación uno, iniciativa resultante de la apuesta del Gobierno Nacional por habilitar un nivel de coordinación para las entidades del sector público ubicadas en dicha jurisdicción, y la Mancomunidad del Norte, resultado del proceso de integración de las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos.

Finalmente el capítulo quinto, a modo de conclusión, presenta los escenarios contemplados para la figura regional en Ecuador bajo la metodología de prospectiva, acompañado de reflexiones de tipo teóricas, metodológicas y del estudio de caso.

CAPÍTULO I REFLEXIONES TEÓRICAS

Las características propias del problema investigado llevan a ubicarlo en una de las entradas analíticas previamente establecidas por la Maestría denominada “los gobiernos locales, actores y planificación” (Programa Desarrollo Territorial, s/f.), que propone el abordaje desde la perspectiva territorial de los procesos o dinámicas del desarrollo resultantes de la interacción de dichas variables.

La importancia de un capítulo dedicado a reflexiones teóricas en una investigación a nivel de maestría, reside en contar con las herramientas suficientes para recopilar, describir y explicar el objeto de investigación, pues como resultado permitirá obtener una “forma de conocimiento que se caracteriza por la construcción de evidencia empírica elaborada a partir de la teoría aplicando reglas de procedimiento explícitas” (Sautu, 2001:2).

I.I Enfoque Teórico-Conceptual

El paradigma, entendido como el “modelo para situarse ante la realidad, interpretarla y darle solución a los problemas que en ella se presentan” (González Morales, 2003: 125) se comprende desde tres supuestos, el ontológico que se refiere a la naturaleza de la realidad investigada y la creencia que mantiene el investigador con respecto a dicha realidad; el epistemológico que determina el modelo de relación entre el investigador y lo investigado junto a la forma en que se adquiere el conocimiento; y el metodológico, que no es más que el modo en que podemos obtener los conocimientos de dicha realidad. Estos tres principios son los que confieren una singular naturaleza y diferencian a los paradigmas positivista (cuantitativo), interpretativo (cualitativo) y socio-crítico (González Morales, 2003).

En este sentido, se suele sugerir al paradigma cualitativo como “el apropiado para estudiar los fenómenos de carácter social, al tratar de comprender la realidad circundante en su carácter específico” (González Morales, 2003: 130) pero ¿es este paradigma lo suficientemente adecuado para analizar la dimensión territorial y el objeto de estudio de esta investigación?

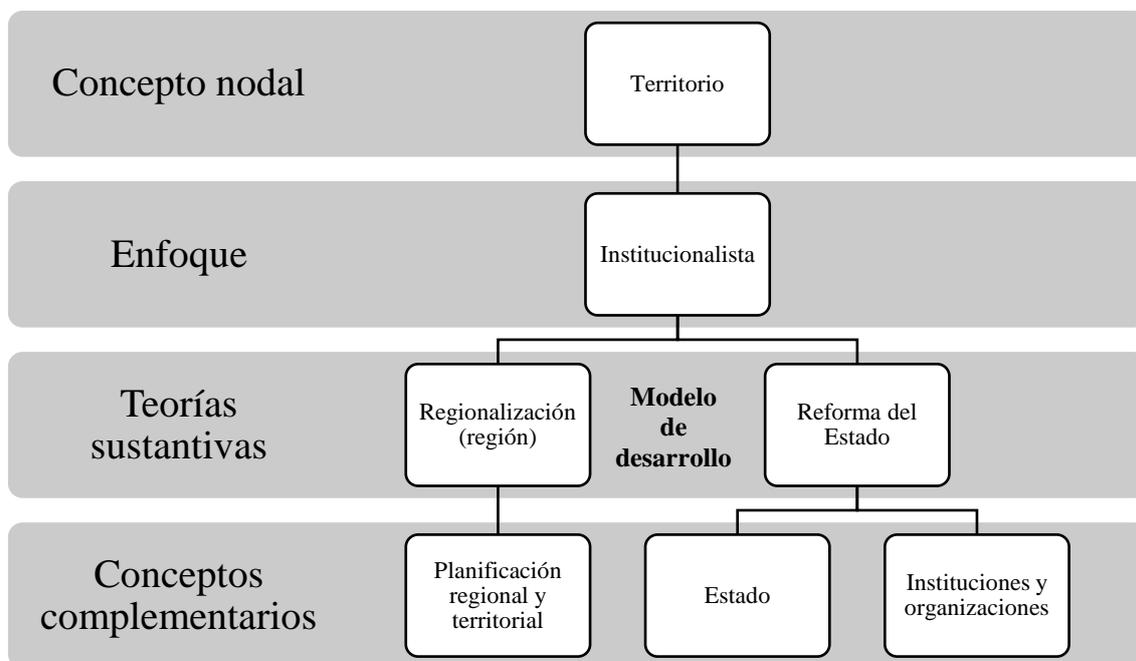
Tal parece que no, pues para este estudio se hizo necesario echar mano del paradigma cuantitativo al utilizar la deducción en el diseño, la inducción en el análisis y

el mecanismo de operacionalización de conceptos teóricos. Dando como resultado la necesidad de articular ambos paradigmas, lo que previamente González Morales (2003) ha definido como el paradigma socio-crítico.

En el campo de los estudios del territorio, donde se inserta la problemática a estudiar, se prefirió abordar estos marcos teóricos específicos y delimitados, pues un recorrido y análisis de las distintas formas de comprender la regionalización y los fenómenos asociados (sociales, culturales, económicos, históricos, etc.) desde diversas ciencias, sería tan largo como innecesario dado el objetivo de este texto.

La situación anteriormente mencionada llevó a primar el uso de teorías sustantivas para la explicación del problema a investigar, “ya que de ahí se derivan las proposiciones o conceptos que luego serán incorporados al objetivo de investigación” (Sautu, Boniolo, Dalle, y Elbert, 2005: 46). El ejercicio de reconstrucción de la narrativa-histórica conveniente para una investigación macrosocial, garantizó “comprender los procesos sociales en forma coherente e integrada a partir de un marco analítico argumental que postula una determinada relación entre procesos sociales, políticos y económicos” (Sautu, Boniolo, Dalle, y Elbert, 2005: 55).

La propuesta teórica a abordar se presenta en el gráfico 1, advirtiendo que esta puede ayudar a ubicar al lector en las relaciones con que se utilizaron los conceptos.



Fuente: Elaboración propia (Gráfico 1 Estructura del marco teórico)

En los siguientes párrafos se responde a la pregunta ¿cómo se explica teóricamente la regionalización mediante un proceso de reforma a las capacidades del Estado bajo el enfoque del institucionalismo? Con el objetivo de definir los conceptos útiles que garanticen la comprensión de los principales agentes causales, sus relaciones y la forma como estas se articulan en mecanismos y procesos (Pike, Rodríguez-Pose, y Tomaney, 2006).

El territorio

Cuando se indaga por el territorio, no se puede negar que se está en presencia de un concepto polisémico, de múltiples entradas y salidas. Sin embargo en esta investigación se lo tomó como la construcción socio-política que se transforma por efecto de las acciones de las instituciones públicas y privadas (Magri, 2011) y que no debe reducirse “a un objeto físico geográfico que puede prefigurarse espacial, urbanística, económica, social o ambientalmente, según criterio del ordenador” (Sánchez Mazo, 2011: 17). Requiere por lo tanto del reconocimiento de la particularidad del mismo incluyendo los múltiples actores que en su heterogeneidad coexisten.

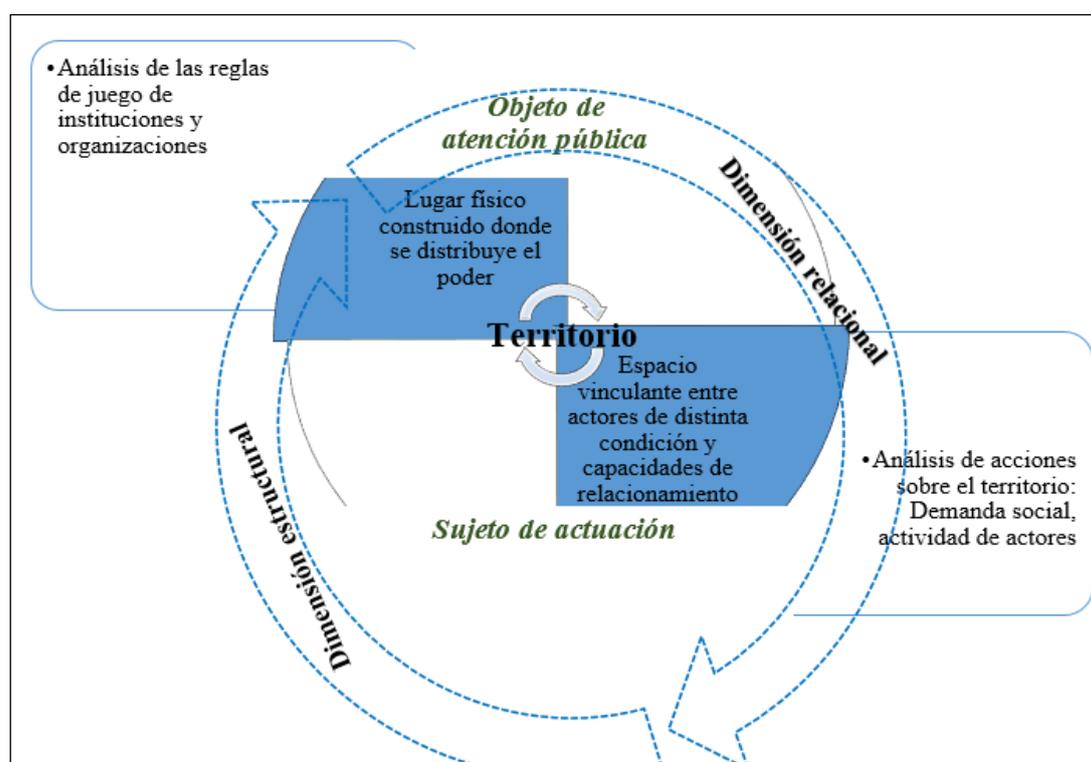
Por el contrario, la construcción socio-política convoca a un doble significado (ver gráfico 2 resaltado en azul). Por una parte “el lugar físico construido donde se distribuye el poder a través de reglas y acciones de la política; y por otro, el espacio vinculante entre actores de distinta condición y con capacidades de relacionamiento específicas”. (Magri, 2011: 6).

Las transformaciones producto de la acción o inacción, se observan en dos vías (ver gráfico 2 cursiva verde). El territorio como objeto de atención pública, un cuerpo de análisis y gestión que resurge en las últimas décadas del siglo XX bajo el discurso de los planes de gobiernos y los diagnósticos desde la Economía, la Sociología, la Geografía y el Urbanismo; y el territorio como sujeto de acción, que

Delimitado geográficamente y conteniendo el resultado de una construcción social (comunidad política, cultural y económica) tiene la capacidad de imponer cambios por sí mismo, convirtiéndose en variable independiente del análisis en el contexto nacional e internacional (Magri, 2011: 8).

Las dos dimensiones de análisis son, en términos pragmáticos, fundamentales para esta investigación, se refieren a una dimensión estructural útil para el análisis de las reglas

del juego institucional y las organizaciones y por otra, una dimensión contingente (relacional) apropiada para analizar las políticas públicas (estrategias o políticas regionales en este caso de estudio) que se elaboran respondiendo a la demanda social y la actividad de los actores que dirimen a través del conflicto y la negociación sus preferencias dentro de un territorio (Magri, 2011). (Ver gráfico 2 negrita y cuadros externos)



Fuente: Elaboración propia (Gráfico 2 concepto de territorio)

Ambas dimensiones son complementarias porque permiten identificar en específico a un *qué*, un *quién*, un *cómo* y el fundamento para responder *dónde*, al dotarlo de características particulares, reconociendo su heterogeneidad y conflictividad.

El enfoque institucionalista

El marco de comprensión y explicación del enfoque institucionalista aplicado al territorio es de carácter reciente, surge ante “el descontento con las teorías macroestructurales de transición y sus implicaciones espaciales deterministas” (Pike, Rodríguez-Pose, y Tomaney, 2006: 130). Esta perspectiva se centra en los atributos

específicos y particulares de las instituciones que interactúan en las localidades y regiones “y cómo estos guardan relación con el procesos de desarrollo a lo largo del tiempo” (Pike, Rodríguez-Pose, y Tomaney, 2006: 130).

Las instituciones como fundamento del enfoque, corresponden a “normas y reglas que estructuran la acción social. Son el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de los individuos y de las organizaciones” (Prats i Català, 1998: 6). No son un acto de voluntad y requieren mucho más que una acción legal. Estas deben ingresar al plano de lo legítimo, de lo socialmente aceptado y practicado. Como instrumentos de acción del gobierno en los campos organizacionales, buscan “solucionar problemas de acción colectiva, reducir costos de transacción, disminuir incentivos de corrupción, facilitar flujos informacionales... distribuyendo las capacidades en forma más equitativa”. (Vargas, 2008: 48) además “varían en cuanto a complejidad desde aquellas que facilitan el intercambio simple hasta aquellas otras que se extienden a numerosos individuos y a lo largo del espacio y del tiempo” (North, 1995: 51).

No se puede perder de vista que “el contexto institucional varía geográficamente lo cual tiene consecuencias directas para el desarrollo y el rendimiento del crecimiento local y regional” (Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 131), por esta razón las instituciones en el territorio cumplen funciones como,

[...] articular la interacción entre actores, expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad y se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran así como con los modelos mentales y valorativos que lo legitiman (Prats i Català, 1998: 6).

La agenda institucionalista plantea tres axiomas relacionados con la evolución, la generación de nuevos procesos y los factores de éxito definidos.

Un primer postulado se refiere a aquellas medidas evolutivas “que tienden a prolongarse más allá de las planificaciones habituales y de los ciclos electorales” (Amin, 2008: 116). La condición de trayectoria (*path dependence*) para la configuración de una región es fundamental, pues corresponde al “modo por el cual la evolución de territorios particulares, se estructuran sobre la base de determinadas líneas de desarrollo como consecuencia de decisiones pasadas” (Amin 1999, Cocke y Morgnoa 1998, Maskell 1998. Storper 1997 citados por MacLeod, 2008: 156). Es importante que “las

soluciones políticas contemporáneas [sean] contextualmente específicas y sensibles a la dependencia de las trayectorias históricas locales” (MacLeod, 2008: 156). Construcción que

[...] no puede limitarse simplemente a asegurar la autonomía política regional. Quizás más importantes son los problemas acerca de quién y cómo se toman las decisiones... el desafío al que se enfrentan las regiones es el de encontrar formas de desarrollar una esfera pública interactiva y pluralista, que atraigan tanto al Estado como a un conjunto considerablemente amplio de instituciones no estatales (Ash, 2008: 113).

La noción de densidad institucional de Amin y Thrift (Amin y Thrift 1995 citado por Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 134) resulta útil para explicar la conformación de trayectorias de desarrollo regional. Hace referencia a “la existencia de una fuerte presencia institucional en el ámbito local, a altos niveles de interacción interinstitucional, a estructuras sociales fuertes y una conciencia colectiva de la existencia de un proyecto local y regional común” (Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 134), generando externalidades positivas y fundamentales para la iniciación, trayectoria y adaptabilidad de las economías regionales y locales (Martin y Sunley, 1998 citado por Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006).

Un segundo axioma “propone nuevas lógicas para reemplazar la fe en fórmulas estandarizadas aplicadas de manera mecánica por una comunidad política irreflexiva” (Amin, 2008: 116). La habilidad de las instituciones en pro del desarrollo regional “se pone a prueba a través de la generación de activos y recursos, especialmente de carácter endógeno junto a su capacidad de propiciar ajustes en un contexto de circunstancias cambiantes” (Bennett *et al.* 1990; Campbell 1990; Storper y Scott 1992; Amin y Thrift 1995; Scott 2004 citados por Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006: 135); Sin embargo no se puede caer en un “endogenismo” asumiendo que las capacidades locales serán suficientes. Amin reconoce que es fundamental la “la capacidad de la zona para anticiparse y responder a los cambios de las circunstancias externas. Por ende, la gestión de unas conexiones regionales más amplias [son de vital] importancia” (Ash, 2008: 117).

Y un tercero que incide en un cambio de perspectiva por parte de los agentes políticos en cuanto a los factores que inciden en el éxito económico (Amin, 2008).

Por otra parte, las organizaciones se diferencian de las instituciones pues estas “son ordenaciones de recursos concretos y discretos (humanos, financieros, técnicos) para la consecución de objetivos” (Prats i Català, 1998: 6) que se originan o desaparecen en un determinado entorno institucional.

La Región

Los estudios regionales están siempre realizados con un propósito, con un enfoque específico en la mira. Si es teórico, político, cultural o cualquiera que fuese, existe siempre un foco específico. Uno no puede estudiar todo, y siempre existen formas múltiples de ver un lugar: no hay un retrato completo de la región. Es más regiones solamente existen en relación con un criterio particular. No están “allí” esperando para ser descubiertas; ellas son construcciones nuestras (y de otros) (MacLeod, 2008: 158).

La región desde el enfoque institucionalista y en relación con la administración o gestión del territorio, se acerca a una noción mucho más política y técnica que coincide con la definición de territorio que se ha apropiado para este estudio, “influenciado por el viejo institucionalismo de Polanyi y Veblen [...] considera que determinadas formas de organización institucional son las causas primarias de las condiciones que promueven o inhiben el crecimiento y desarrollo de las localidades y regiones” (Pike, Rodríguez-Pose, y Tomaney, 2006: 131).

Desde esta perspectiva la región se entenderá como “el ámbito territorial sujeto a un mismo centro de decisión [...] acostumbra a coincidir con las divisiones administrativas establecidas. Normalmente, las circunscripciones administrativas proporcionan el marco territorial para la política [y planificación] regional” (Pujadas y Font, 2008: 67) y como “subdivisiones del espacio geográfico planetario, del espacio nacional o inclusive del espacio local... son subespacios de conveniencia y, en algunos casos, espacios funcionales del espacio mayor” (Santos, 1997 citado por Montañez Gómez y Delgado Mahecha, 1998), además

Actúan bajo la doble dimensión de relaciones internas y externas y estas no ocurren por fuera del proyecto nacional y a su vez se constituyen en instrumento para el desarrollo... debe promover la equidad territorial, entendida como el acercamiento a una igualdad de oportunidades de desarrollo regional, y la articulación (Montañez Gómez y Delgado Mahecha 1998:7).

Estas aproximaciones teóricas a la región se acercan a lo que en el caso de estudio se conocen como zonas de planificación. Coinciden con una noción administrativa y de gestión del territorio cuyo objetivo es el de aproximar los servicios de las entidades del sector público a la ciudadanía.

Tampoco se debe perder de vista la funcionalidad que adquieren las regiones, pues estas al no estar en contradicción con el proyecto nacional y su instrumentalización en pro del desarrollo se convierten en lo que Bresser y Nakano (1996) referenciado por Prats i Català (1998) describen como la forma de canalizar y viabilizar el proyecto hegemónico mediante el *pacto político del desarrollo*, “en países de débil institucionalidad producto de la ausencia o insuficiencia del “contrato social” un pacto político orientado al desarrollo es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad” garantizando una unión de esfuerzos en pro de la máxima: el desarrollo.

El nuevo status que las regiones adquieren en el escenario global, que invita a no concebirlas como un ente dado, sino construcción de las mismas en cuanto a “los términos relacionales que tiene con las diversas escalas socioespaciales que la cruzan y la determinan, que subraya su condición dinámica y de permanente transformación, que reconoce su heterogeneidad interna y que concibe sus fronteras como móviles y fluidas” (García, 2006 citado por García, 2007:2). La distancia que se toma de la perspectiva economicista que han caracterizado los estudios teóricos regionales da paso a lo que Paasi, Allen *et al.* retomado por MacLeod denominan como construcciones culturales y políticas “de las interdependencias no mediadas por las relaciones de mercado específicas de una región, de la trascendencia de la densidad institucional” (2008: 160).

A una lectura estable, definida y estática de las regiones se adhieren reflexiones que incluyen laxidad, difusión de fronteras y fluidez. ¿Cuál es el rol del Estado en esta dualidad?

El rol del Estado en la regionalización: consolidación de capacidades

La caracterización de la región y el territorio como construcciones sociopolíticas debe ser tomada en cuenta por el Estado al momento accionar sus dispositivos,

El nuevo planteamiento de la Reforma del Estado tiene que partir de una visión del rol del estado en el nuevo modelo de desarrollo. Esta visión no puede ser dogmática; pero sí ha de ser clara, orientadora y bien adaptada a cada situación nacional [...] la teoría de la

intervención estatal legítima se sigue construyendo hoy a partir de la teoría de los fallos del mercado, pero incorporando a la misma el progresivo conocimiento de los "fallos del estado" sobre los que tanto ha insistido la escuela de la elección pública" (Cuervo y Mattar, 2014).

¿Cómo comprender las conexiones reales entre la resurgencia de lo regional y la naturaleza cambiante del Estado? MacLeod (2008) citando a Lovering (1999) sostiene que el Nuevo Regionalismo es un marco muy pobre a través del cual comprender las conexiones reales entre la regionalización de negocios, la gobernanza y el cambiante rol del Estado (2008: 161). Sugiriendo que es necesario proponer un "enfoque relacional al Estado, a las políticas de escala y a un revitalizado enfoque de la regulación orientado a ofrecer algunas posibilidades para examinarlas cercanamente la configuración de un nuevo régimen de intereses regionales de carácter político-económicos" (MacLeod, 2008: 161).

Para esta tesis, me centraré especialmente en los dos primeros conceptos que proponen los autores, no sin antes abordar la motivación que acompaña el surgimiento de las regiones como un paso previo que justifica las relaciones previamente descritas. Michael Keating (1997; 1998) citado por MacLeod (2008) sustenta que este surgimiento se da producto de tensiones económico-políticas interdependientes,

[...] la primera tiene que ver con una *re-estructuración funcional*. Aquí, bajo las condiciones de la intensificación de la globalización económica... los Estados-nación no son ya más considerados capaces de gerenciar sus economías a través de las políticas re-distributivas y la ubicación estratégica de inversiones públicas. La segunda se refiere a la *re-estructuración institucional*, donde la descentralización de la gobernanza podría ser conducida: (1) en nombre de la modernización; (2) como respuesta a la presión de movimientos políticos regionales; o (3) como un medio de realizar el poder político nacional y devolver la responsabilidad a los interesados regionales. Finalmente la tercera identifica las movilizaciones políticas promulgadas por comunidades de interés estratégicamente significativas, ya sea en nombre del nacionalismo o del regionalismo (2008: 162)

El enfoque relacional introducido por Jessop (1990) bajo el concepto de "Estado relacional-institucional" que retoma MacLeod (2008) sostiene que la naturaleza contingente de la forma del Estado representa, "un conjunto institucional específico con límites múltiples sin acuerdo institucional y sin unidad substantiva o formal previa y

donde el poder del Estado solo puede ser evaluado relacionamente” (Jessop, 1990: 267-270 citado por MacLeod, 2008: 165).

Lo interesante de la anterior definición es que pone en la mesa la reflexión sobre “cómo la forma institucional particular de cualquier Estado es simultáneamente un medio y un resultado de estas fuerzas políticas que tienen acceso al Estado” (MacLeod, 2008: 165). Así como el papel de las fuerzas sociales en la estructuración política del Estado como instrumento de la implementación de la política, como medio vital para dar forma a la gobernanza e incluso la identidad (MacLeod 2008).

Además “el Estado es penetrado por el mercado y regímenes internacionales, los territorios son remodelados y los actores regionales son forzados hacia una relación más directa con el mundo externo” (MacLeod, 2008: 162). El intento por el control territorial como referente real del poder político y fundamento principal del Estado evidencia una tensión entre los intereses externos al territorio frente a las lógicas heterogéneas y diversas al interior del territorio.

De esta forma “el control territorial supera la lucha electoral y se convierte en una lucha por la apropiación privada de los espacios e instrumentos de decisión y gestión del poder político” (Medellín Torres, 2006: 109), lo que no implica un marchitamiento del Estado, por el contrario, se está en presencia “de una recomposición o reorganización cualitativa (Anderson, 1996; Le Gale`s, 1998; Peck, 2000 citados por MacLeod, 2008) donde éste activamente sirve para codificar la globalización ya sea a través de la retórica política como de las estrategias de acumulación globalizadoras” (MacLeod, 2008: 163). Y al mismo tiempo la codificación de gobernabilidad al interior de su territorio.

[...]en medio del reclamo de mayor involucramiento institucional estatal, se ha señalado la existencia de nuevas y variadas formas y modalidades de implicación que, con el requerimiento de una redefinición morfológica del Estado, ha estado fundada en la descentralización y la reconfiguración de un Estado polifórmico (Brenner, 1999:2004) que en el marco de la importancia estratégica aun preservan los Estados nacionales define su dinámica fundamentalmente desde el protagonismo de los gobiernos locales y regionales (Fernández y Vigil, 2012: 54)

Con esta situación el rol del Estado ha mutado de la etapa fordista a una estatidad morfológica y funcional en la que los “países en desarrollo deben enfrentarse con el inmenso desafío de generar capacidades institucionales no siempre bien conformadas

históricamente ni acompañadas en las recientes transformaciones estructurales (Fernández y Vigil, 2012: 52)

Para la sociología institucional comparada estas capacidades institucionales tienen una directa relación con las posibilidades de acción del Estado y su trayectoria de desarrollo, los *policies legacies* y el cuadro de aprendizajes históricamente desarrollados son referentes para la comprensión de las mismas y sus efectos (Fernández y Vigil, 2012). Además,

La obtención de una fuerte capacidad estatal interna tiene lugar desde la verificación de dos aspectos que deben existir articuladamente: una adecuada combinación de fortaleza y calidad en los recursos materiales y humanos y un elevado nivel de organización de los últimos. Desde el campo territorial, la obtención de sólidas capacidades internas actúa como prerrequisito innegociable para otorgar a las instancias regionales del Estado claridad y calidad en las ideas y los objetivos operativos, a la vez que invulnerabilidad ante los intereses particularistas de base local; dos aspectos básicos para asumir las analizadas tareas de “primeros motores” en la rotura y reelaboración de aprendizajes sociales que potencien las redes de actuación territorial. (Fernández y Vigil, 2012: 54)

Fernández y Vigil (2012) proponen para la evaluación de las capacidades estatales, internas un esquema con tres dimensiones de análisis: hardware, software y orware, estos aspectos están fuertemente articulados son requisito para la obtención de una dinámica estatal colectiva sustentada en altas capacidades. El hardware representa la evaluación de los recursos y los instrumentos financieros; El software mide los recursos humanos. Finalmente mediante el orware permite una evaluación de los patrones de organización de los recursos implicados al interior de las oficinas. (Fernández y Vigil, 2012).

Jessop (1990) “con el fin de desenmarañar las infraestructuras sociopolíticas que proveen a cualquier Estado dado con un tipo de institucionalidad y una forma territorial distintiva, introduce seis dimensiones” (Jessop, 1990 citado por MacLeod, 2008: 165) que de manera pragmática, sirven para explorar las relaciones entre la re-territorialización de las estructuras estatales, la incorporación política de grupos de interés y la densidad institucional.

[...] La primera dimensión se relaciona con las avenidas permeables de representación de Estado y sus articulaciones en un *régimen representativo* codificable... considerar los significativos agentes funcionales y territoriales (partidos políticos, burócratas del Estado, representantes laboreales y empresariales, grupos comunitarios,

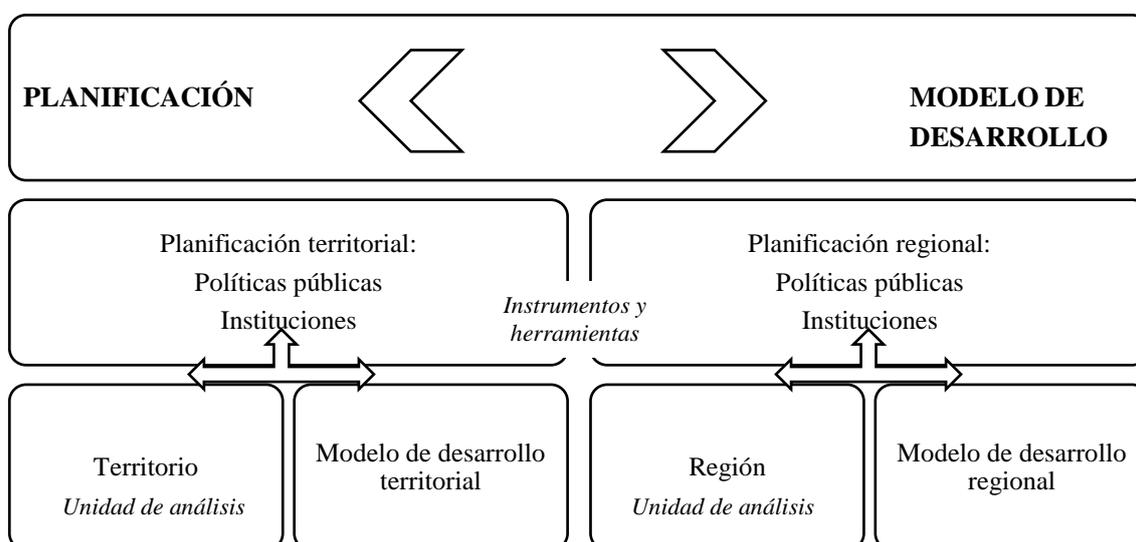
agencias de desarrollo cuasi-estatales... los regímenes regionales y urbanos activamente incorporados a las prácticas cotidianas del Estado. La segunda dimensión es en parte una reflexión institucionalizada del régimen representativo y se vincula a *la estructura interna del Estado*... la distribución de poderes entre las diferentes partes del sistema de Estado, si se considera tanto la territorialidad como la funcionalidad... la tercera dimensión *los esquemas de intervención en la economía y en la sociedad civil* [para] revelar los esfuerzos del régimen estatal para comprometerse o desconcertarse de responsabilidades y obligaciones particulares. La cuarta dimensión, *las bases sociales del poder del Estado*. Quinto *las estrategias de Estado y proyectos de Estado* que den coherencia a las actividades del Estado... aquí vale la pena enfatizar el rol de los gerenciadorees del Estado (tales como políticos y funcionarios) los cuales ayudan a proveer una unidad relativa a las múltiples actividades del Estado... Finalmente, el esfuerzo de una élite del Estado hegemónico para construir un *proyecto hegemónico* particular, en parte a través de la movilización de una base social de apoyo, puede ser decisivo en la resolución de intereses particulares. (MacLeod, 2008: 165-168)

El papel de la planificación territorial y regional en el institucionalismo

La planificación, como el medio moderno-racional privilegiado por el Estado para canalizar y materializar en el territorio estrategias, directrices, políticas, programas, proyectos, desde el enfoque institucionalista, debe tomar en cuenta las formas de organización institucional determinantes para el éxito o fracaso de las acciones que se planifican para la escala, en otras palabras son la causa primaria de las condiciones que promueven o inhiben el crecimiento y desarrollo de las localidades y regiones (Pike, Rodríguez-Pose, y Tomaney, 2006).

La planificación territorial tiene su centro de atención en el territorio, que como insistimos suele ser el mismo, pero que ocupa un nivel jerárquico superior al regional en la planificación en cascada, “se trata de ordenar de una manera global o integral el territorio, descomponiéndolo en unidades más pequeñas según criterios de homogeneidad o funcionalidad... definiendo sus elementos estructurantes, etc.” (Pujadas & Font, 2008: 32). Corresponde a una acción de carácter técnico-político, en donde los actores públicos, específicamente el Estado, son en gran parte responsables, pues “son los poderes públicos quienes definen el estilo de desarrollo y, en consecuencia, las actividades a través de las que se ha de producir aquél, y deciden los instrumentos de planificación a utilizar” (Gómez Orea, 2007: 55).

En la planificación regional “se ha de considerar como una rama distinta de la planificación territorial, ya que tienen objetivos, instrumentos y responsables distintos, aunque pueden ser parcialmente coincidentes” (Pujadas & Font, 2008: 55). El trasfondo que acompaña estos dos tipos de planificación corresponde a las escalas. Cuando Pujadas y Font se refieren a estas como parcialmente coincidentes, se hace referencia al aspecto territorial donde actúan, que muchas veces coincide o es el mismo. Es por esto que la relación entre estos dos tipos de planificación debe entenderse no como antagónica, sino complementaria, en la medida que cada una responde a unos instrumentos y herramientas y un modelo de desarrollo (ver Gráfico 3) pero con coincidencias en un mismo territorio.



Fuente: Elaboración propia (Gráfico 3 Propuesta de análisis teórico)

En términos generales ambas nociones plantean en sus contenidos aspectos propios de la denominada planificación estratégica (planificación territorial estratégica y planificación regional estratégica). En la que se pueden encontrar aspectos comunes como la elaboración de planes, utilización de métodos participativos, aproximación de las debilidades y fortalezas de un territorio que determinan lineamientos para actuar; “se aplica para rescatar ciertas características especiales de algunas localidades y sus fortalezas para que sean la base de un desarrollo local” (Elizalde, 2003: 14). Siendo sus principios:

[...] máxima participación en la selección de objetivos y acciones,
máxima divulgación de las estrategias seleccionadas, organización

específica para la puesta en marcha de una política de planificación, organización mixta en la que participen los máximos responsables del gobierno local junto a los máximos responsables de los actores económicos y sociales, realización de acciones emprendidas sectorialmente con proyección multi o transectorial y búsqueda de bienestar colectivo fundado en la satisfacción de intereses diversos (Elizalde, 2003: 15).

No obstante el hecho de “confeccionar un plan estratégico no significa que se generará una dinámica local que permita el desarrollo de un territorio.” (Elizalde, 2003: 15). En palabras de Echevarría la planificación por sí sola “no alcanza a incorporar prácticas que conjuguen la diversidad y la flexibilidad como fundamentos para asumir la movilidad del territorio y la coexistencia de múltiples ordenes dentro de un sistema sinérgico y comunicado de un proyecto territorial democrático” (Echeverría 2001, citado por Sánchez Mazo, 2011: 18). Siendo fundamental evaluar condiciones como las trayectorias o la densidad institucional.

Es durante el proceso de toma de decisiones desplegado en cada coyuntura política y económica, cuando la verdadera planificación regional tiene lugar, dando paso a una planificación del desarrollo regional, en los términos que “se intenta un determinado proceso de desarrollo [...] cada intento de ordenamiento espacial, está ligado a cierta y determinada estrategia de desarrollo nacional y a esta sirve explícita o implícitamente (Rofman, 2010: 361). En cuanto al diseño del modelo y de los instrumentos, la planificación regional se entenderá como “programar cursos de acción en términos de su expresión espacial, y orientados a la transformación de los procesos económicos-sociales allí asentados (Rofman, 2010: 361) acompañado siempre de un proceso ideológico, “haciendo de esta programación carente de neutralidad y correspondiente con los esquemas estratégicos fundamentales que prevalecen a escala de los sectores que controlan los procesos de gestión nacional” (Rofman, 2010: 361). Abordando al menos estos tres cuestionamientos: la irrupción de esta como instrumento de política en el campo de las decisiones gubernamentales; el surgimiento de dichas decisiones (políticas); y el origen de las herramientas destinadas a implementar estas decisiones.

Son dos las fuentes de intervención en la planificación regional, identificables históricamente, una en la que recae dicha responsabilidad en el Gobierno Central

(principalmente en los años 60's y 70's) y por otra parte, como agenda de ayuda individual local/regional (principalmente desde los 80's).

La política regional (Pujadas y Font, 2008), corresponde a medidas que inciden en una delimitada figura espacial (la región) que no requieren de la elaboración y aprobación de planes, siendo más cercana a la programación temporal de las inversiones públicas (Pujadas y Font, 2008: 56); mientras que la planificación regional (Stöhr y Taylor, 1981; Stöhr s/f) y la planificación del desarrollo regional (Rofman, 2010) más cercanas en cuanto a sus posturas, coinciden en la existencia de una programación de cursos de acción bajo un esquema estratégico en este ámbito espacial específico, que se caracteriza por un pensamiento a largo plazo, la participación de actores que inciden en la región y la importancia de identificar fortalezas y debilidades como mecanismo para determinar un accionar.

No quisiera terminar este apartado sin clarificar las definiciones adoptadas como descentralización y desconcentración, conceptos un poco más técnicos y pragmáticos a los que constantemente se hará referencia.

La descentralización se entenderá como la “práctica de transferir (a diferencia de delegar) competencias, funciones y recursos desde el nivel Central del Estado hacia las organizaciones de ésta y de la sociedad a niveles territoriales menores” (Hernández Teran, 1998: 51) bajo supuestos de democratización, participación y decisión de un proyecto colectivo. Mientras que la desconcentración como un “el traslado de competencias del poder central no hacia las entidades o funcionarios descentralizados, sino a sus agentes localizados en [el territorio] y para la atención de necesidades o servicios de carácter nacional y no local” (Hernández Teran, 1998: 55) en otras palabras descongestionar las funciones a cargo del Estado.

CAPÍTULO II CONTEXTO HISTÓRICO INSTITUCIONAL Y LOCAL

El término “contexto” es un concepto muy basto y complejo. Hace referencia a la relación interna entre determinados procesos y circunstancias de un fenómeno social o político y a sus especificidades históricas concretas. Dicha condición garantiza unos límites.

Desde el análisis institucional se plantea también la importancia de considerar los factores contextuales. Un acontecimiento social o político nunca se presenta aislado, siempre está empotrado en una situación histórica determinada y, por tanto, está en una interacción compleja con una multiplicidad de factores de diversa naturaleza (North, 1995). A esto se refiere el *path dependence* que se enunció en el capítulo teórico.

A continuación se presenta como, en el periodo previo a 2007, los modelos de desarrollo regional que se implementan en el territorio son determinados por la influencia o exigencia de actores externos sin garantizar una relación ente la morfología institucional del Estado y mucho menos de las trayectorias institucionales de los territorios.

II.I. la planificación regional en Ecuador: institucionalidad y modelos de desarrollo¹

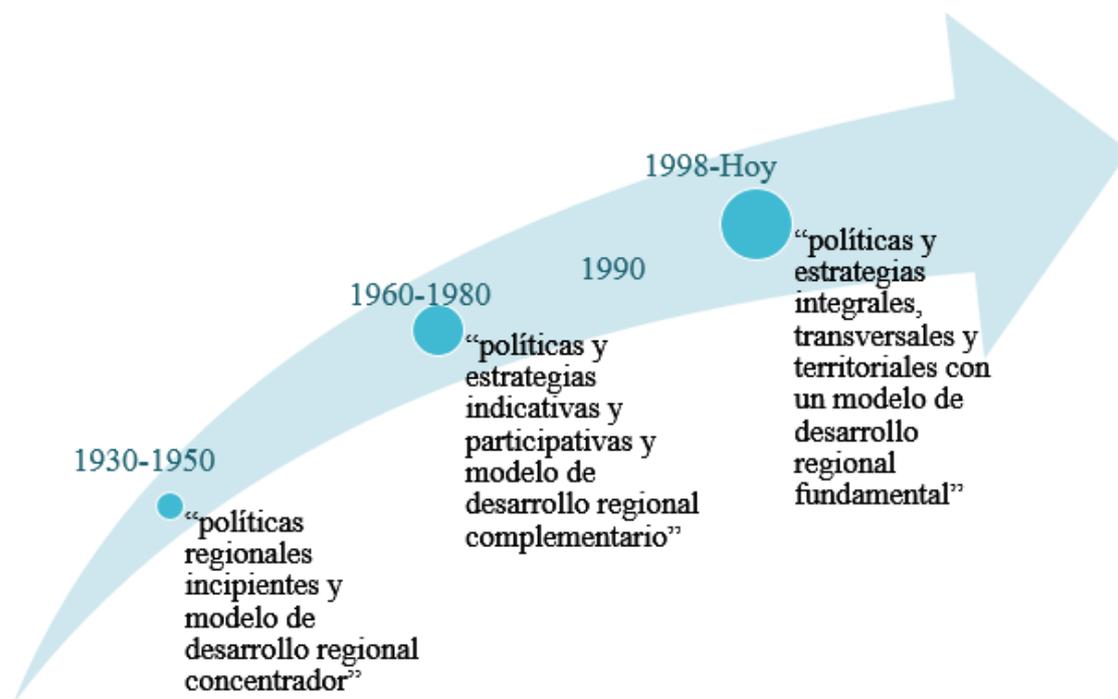
La reconstrucción de los modelos tendenciales de la triada *Instituciones-Políticas/Estrategias Regionales-Modelo de Desarrollo* de acuerdo al proceso de revisión documental se ha agrupado en tres etapas. Etapas que coinciden con la trayectoria de la planificación nacional en Ecuador, y se corresponde con ciclos económicos y políticos, pues son resultado de intereses del Gobierno Central en los territorios, muchas veces con el objetivo mantener el *estatus quo* ante situaciones que atentan contra este.

Las trayectorias de la planificación regional en Ecuador se abordan desde: a) las Estrategias y Políticas Regionales en conexión con el enfoque de interpretación de las problemáticas; b) las Instituciones y su mecanismo de actuación y finalmente c) los Modelos de Desarrollo regional resultantes.

¹ Este capítulo tiene como referente la ponencia de mi autoría “la planificación regional en Ecuador: dos siglos de modelos y tendencias” presentada en el Summer Institute PRSCO 2014 realizado en la ciudad de Loja los días 24 y 25 de julio del 2014.

Instituciones, Políticas Regionales y Modelos de Desarrollo en Ecuador

Las tres etapas de la planificación regional en Ecuador evidencian una existencia constante del tema regional con picos altos y de primacías pero también con picos bajos de difusa y escasa presencia.



Fuente: Elaboración propia (Gráfico 4 Evolución de las tres etapas de planificación regional en Ecuador)

Políticas regionales incipientes

Este primer momento de incursión en el Ecuador de la planificación regional se presenta durante las década de 1930 y 1950. Dichas iniciativas institucionales son de carácter económico y atienden de manera general a la escala nacional. El *Plan Estrada* en 1933, es el primer intento de carácter orgánico en la conducción de la economía ecuatoriana. (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1966). En 1935 el Consejo de Economía Nacional se establece como el "encargado del estudio de los asuntos económicos y de la coordinación de iniciativas y procedimientos del Ejecutivo" (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1979: 24). En la década de 1940, continuando esta línea economicista, aparece la Corporación de Fomento que, con capitalización mixta (ecuatoriana-norteamericana) concentra su interés en programas que incrementen la producción de productos como el caucho. Con

el fin de coordinar y planificar la política económica del Estado en un contexto de crisis política por los hechos suscitados el 28 de mayo de 1944, cuando fue derrocado el presidente Carlos A. Arroyo del Río, se creó la Comisión Técnica de Economía, que “determinó una serie de decisiones y expresiones que se encaminaban a la dirección y racionalización de la economía ecuatoriana” (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1966: 9)

Para este periodo, las políticas y estrategias se determinan directamente por la institucionalidad de la que provienen, siendo estas de corte económico, bajo modelos institucionales como *consejos o corporaciones* centradas en asuntos productivos.

El problema a resolver radica en fortalecer una industria incipiente y mejorar mediante el crecimiento económica la situación de los territorios (privilegiados e históricamente “fuertes”) sin un claro reconocimiento de particularidades territoriales y partiendo de una visión nacionalista desde el centro; se evidencia la concentración territorial bajo un modelo de desarrollo desigual y concentrador que caracteriza a la sociedad ecuatoriana, indicando bajo el rotulo de “regiones modernas” a Quito, Guayaquil y el Austro ecuatoriano, “canalizan fácilmente para sí, la mayoría del esfuerzo progresivo generado por todas las provincias del país” (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1979: 424). Este interés y atención sesgada por parte de las entidades estatales, la concentración del poder, las intervenciones de planificación en dichas unidades, dan paso a la configuración de disparidades regionales. Una noción de lo “nacional” se traspasa a las políticas y estrategias regionales y se materializa mediante intervenciones puntuales y localizadas.

Dicha situación se refleja en las Constituciones de 1945 y 1946, que mencionan de manera incipiente e incluso nula el tema regional. La región no es contemplada y el instrumento más cercano corresponde a la *asociatividad* entre municipalidades. No existe un modelo de territorio o desarrollo definido de manera estratégica. Por el contrario la noción de territorio se reduce a su definición por límites geográficos, eso sí, fuertemente vinculado a la actividad económica y consecuente con el peso que tiene este aspecto en las funciones y organización del Estado.

Políticas regionales indicativas

En la siguiente etapa, es el desarrollo y la planificación los conceptos que acompañan a la institucionalidad privilegiada, ampliando su perspectiva sesgada y sectorial a una indicativa, con nociones de futuro y participación ciudadana. En esta claramente se presentan dos organizaciones que determinan la institucionalidad de la Planificación en Ecuador, por una parte la

Con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), se realizó “el primer intento de poner en perspectiva la planificación regional, a través de articulaciones horizontales entre la costa, sierra y oriente” (Santos Alvite, S.f: 1). Por dos décadas esta institución, tiene el objetivo de “formular planes sistemáticos de desarrollo, tantos regionales como nacionales, en el campo económico y social [...] intervenir en los procesos financieros, especialmente en la contratación de deudas internas y externas” (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1966: 11).

El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) sustituye a la JUNAPLA para la década de 1980. Surge como organismo rector de la política económica del Estado bajo la dirección del Vicepresidente de la República y con la tarea principal de elaborar los planes de desarrollo. La planificación queda a discreción del Vicepresidente lo que advierte un alto riesgo de su politización (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1979). En cuanto a los contenidos de los instrumentos de planificación es recurrente la identificación de la problemática de desigualdad en términos regionales (disparidades regionales), manteniendo esta tendencia frente a iniciativas anteriores. “Debe ser entendida y practicada como cálculo integral totalizante que precede y preside la acción. No deber ser ya concebida como planificación del desarrollo económico sino como planificación integral: económica-política y social” (Consejo Nacional de Desarrollo, 1989: 70)

La problemática de “disparidades territoriales” continuó siendo el talón de Aquiles a atacar, pero al mismo tiempo, fue utilizada por el gobierno central como dispositivo de adaptación y control de los territorios a sus intereses. No solo la institucionalidad Nacional hizo parte de este proceso, mediante los denominados Organismos de Desarrollo Regional, iniciativas de planificación regional creadas inicialmente para afrontar problemas de tipo coyuntural como la depresión económica del Austro y la sequía de Manabí (Alvear, 1987), El Gobierno Nacional logró limitar el

poder de los grupos regionales y al mismo tiempo proponer medidas, a su gusto, que afrontaran al centralismo criticado fuertemente como producto de la etapa anterior.

La consolidación de estos Organismos de Desarrollo Regional en diferentes lugares del Ecuador logró satisfacer intereses locales y coyunturales en las décadas de 1960 y 1970. Fueron reconocidos por las elites locales como una vía para aumentar su rango de acción en sus territorios y de esta forma alejar la injerencia del Gobierno Central, sin embargo, la JUNAPLA como cabeza de la planificación nacional, limitó dichos intereses argumentando que si bien en su deber ser respondían a la concreción del conocimiento y las aspiraciones locales, estas también estaban obligadas a mantener la orientación y coordinación por los organismos de la programación nacional (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1979)

A modo de características generales, se centraron en la preparación de proyectos y ordenación de esquemas de programas regionales, junto a estos la colaboración de asistencia técnica nacional y extranjera (ver anexo 2).

Para la década del noventa, estas figuras decantaron en organizaciones amorfas que no se escaparon de las consecuencias del neoliberalismo. El llamado abogaba por una reforma que disminuyera la politización que a nivel local habían alcanzado convirtiéndoles en un fortín político bajo prácticas clientelares.

Para esta época el debate de la regionalización de acuerdo a Torres Dávila y Valerezo (2004) puede agruparse en dos grandes tendencias:

Una, que combinaba la tradición geográfica con ámbitos de poder, que regionalizaba al país en siete regiones: la costa norte y centro su; la sierra centro norte y sr; la amazonia norte y amazonia sur; y la región insular; y otra que, privilegiaba los ejes de articulación sierra-costa y sierra amazonia, que planteaba una regionalización en ocho grupos (Torres Dávila & Valerezo, 2004: 21).

La reforma sin embargo, solo logró dar paso a una nueva clase de entidades, caracterizadas por una fuerte dependencia a los aportes y transferencias del Gobierno Central especialistas en temas de manejo integral de recursos hídricos (Consejo Nacional de Modernización del Estado, 2005) (ver anexo 3). Dejando por fuera no solo las propuestas recogidas por Torres Dávila y Valerezo (2004) sino el objetivo de convertirse en franja universal que unificara territorios como región.

Al año 2005, son alrededor de trece y tiene entre sus objetivos el manejo de cuencas hidrográficas; manejos del riego y control del agua; desarrollo regional con

componente ambiental y la realización de Obras de Infraestructura y como marco normativo de estos, además de la Constitución (de 1998) Ley de Aguas y Reglamento del Ley de Aguas, Ley de Desarrollo Agrario, Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestaciones el de Servicio Público, Ley de Presupuestos del Sector Público, el Decreto Ejecutivo 2224 de la Organización del Régimen Institucional de Aguas y los estatutos de creación (Consejo Nacional de Modernización del Estado, 2005)

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en el 2008, y tras un proceso de transición las ha incorporado a su actuación zonal, con el objetivo de unificar gestiones en el territorio por gran parte de estas organizaciones de carácter regional evitando una duplicidad del accionar del Estado.

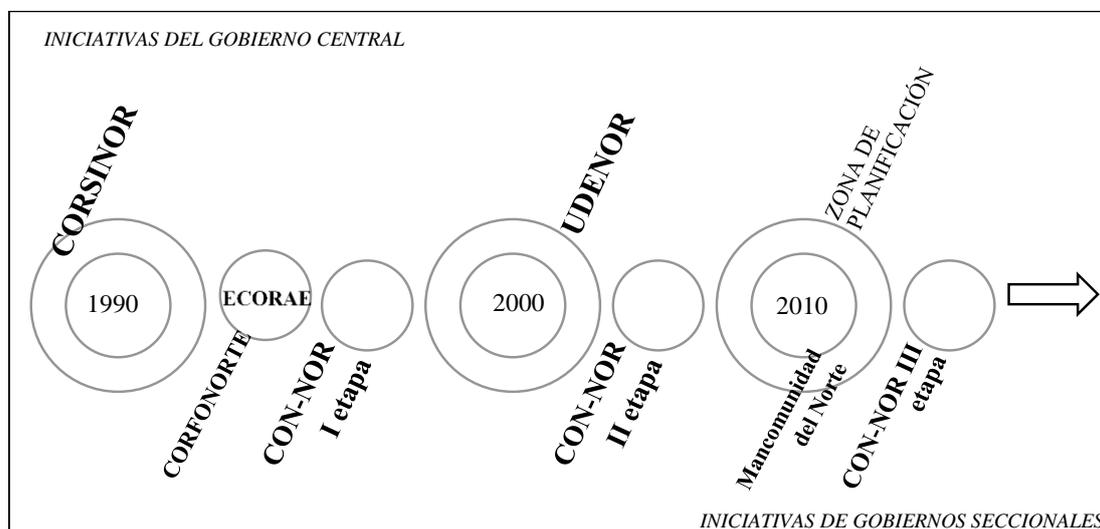
En la última etapa, se inicia con el discurso de modernización que transita a un modelo sistémico de planificación, funcionando en la actualidad y que parte del reconocimiento de la región como fin y medio para materializar el proyecto del Buen Vivir. Hay un despliegue en el territorio mediante la desconcentración del Ejecutivo y la descentralización de competencias a los GAD. Esta territorialización de la institucionalidad del Gobierno Central se encuentra en proceso y busca atacar esas disparidades regionales que persisten latentes como continuidad en las tres etapas. A esta le dedicaremos el capítulo tercero.

II.II. la planificación regional en el territorio: instituciones y modelos de desarrollo

En el anterior apartado se dibujó el proceso regional (conjunto de *Instituciones-Políticas/Estrategias Regionales-Modelo de Desarrollo*) promovido por el gobierno nacional hacia los territorios, de carácter general y entendido como relación de arriba hacia abajo del lugar de toma de decisiones a el lugar de reproducción de dichas decisiones pero ¿pasaba lo mismo en el territorio? ¿Los modelos tendenciales se reflejaron de la misma manera en el territorio de estudio? ¿La reproducción de las decisiones fue exitosa?

Como marco general se presentan las iniciativas de carácter regional impulsadas por el territorio en paralelo a las iniciativas del Gobierno Central, que desde ahora se entenderán como contrapropuesta. En la medida en que los territorios establecen sus

propias iniciativas como medidas de choque, o en otras sirven de complemento a las intervenciones privadas que suelen ser de tipo sectorial (ver Gráfico 5)



Fuente: Elaboración propia (Gáfico 5 iniciativas de actuación regional del Gobierno Nacional y de Gobiernos Seccionales).

Unido a esta caracterización, no se puede pasar por alto que en la zona convergen una serie de situaciones que vislumbran las especificidades históricas que el institucionalismo ha de tomar en cuenta en la configuración regional como *path dependence*.

1. La ubicación en la región amazónica de una de las provincias.
2. La experiencia de casos exitosos en la gestión local, innovadores para su tiempo, presentes en los tres niveles de gobierno; que configuran bases importantes en la construcción de territorios unidos, identidades colectivas y trabajo conjunto.
3. Ser zona de frontera de un país en conflicto armado con alta presencia de grupos ilegales, y con esto la intervención por la cooperación internacional a través de Organizaciones No Gubernamentales en un intento de subsanar la ausencia estatal o de representar su acción por decisión del gobierno así como la alta recepción de refugiados.

Estos tres aspectos incidirán de manera importante en la conformación de las instituciones, en los comportamientos de las organizaciones y en particularidades de las

estrategias o políticas “regionales²” desde el territorio. Aunque este apartado se concentra principalmente desde la década del noventa hasta previos del proceso de reforma estatal como punto de partida de esta caracterización institucional, se ampliarán ciertas particularidades previas a este corte.

Región norte desde los años setenta

El interés de la zona como región suscitó estudios durante la época de la JUNAPLA-CONADE, que dieron como resultado una construcción de regiones en el país: “La Región I... forma parte del sistema de ocho regiones establecidas por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación (JUNAPLA) en el año 1976, y agrupa a las tres provincias noroccidentales del país: Carchi, Imbabura y Esmeraldas” (JUNAPLA, INERHI y OEA, 2000). Se caracteriza por ser una región proveedora de recursos naturales (forestales, hídricos e ictiológicos), productos agropecuarios, un potencial turístico y la industria que se deriva del puerto y el petróleo. Además de su ubicación geoestratégica, una zona de frontera.

Un enfoque de región competitiva fácilmente integrable al proyecto nacional se caracteriza por su condición bipolar, es decir compuesto por dos sistemas de asentamientos humanos centrales la ciudad de Quito y la ciudad de Guayaquil. Los asentamientos humanos de la Región I forman parte del sistema nacional de Quito Contemplando como grandes subsistemas a Esmeraldas, Ibarra y Tulcán. (JUNAPLA, INERHI y OEA, 2000).

El marco organizacional refleja la existencia de al menos de 2190 organismos entre entidades autónomas, consejos provinciales y municipales, universidades, colegios, escuelas, institutos superiores, juntas, ligas, y otras organizaciones, así como instituciones administradoras de fondos especiales. Todos estos percibieron recursos con los cuales realizaron actividades para el desarrollo de la Región actuando de manera independiente y con el agravante de la ausencia de un organismo rector de planificación o desarrollo a nivel regional, tanto en el sector público como en el privado (JUNAPLA, INERHI y OEA, 2000).

² Entendiendo solo como el agrupamiento espacial ya que inmersamente el concepto para autores como Roffman (2010) la política o estrategia regional solo se concibe por el Estado central.

En lo que refiere a la malla político-administrativa tiene una evolución que vale la pena reseñar por sus implicaciones a la hora de organizar y ubicar entidades nacionales en el territorio, para no perder la pista de los rezagos históricos. Las provincias fueron producto de fraccionamiento de provincias mayores, por ejemplo la más antigua es la provincia de Imbabura creada en 1824, de la que se formó la provincia del Carchi en 1880. La provincia de Esmeraldas se estableció en 1847 y previamente hacía parte de la provincia de Pichincha; “en cambio las provincias amazónicas son de reciente formación, pues la principal provincia fue Napo creada en 1959, de la cual se desprendieron la provincia de Sucumbíos en 1989 y la provincia de Orellana en 1998” (Torres Dávila y Valerezo, 2004: 62).

A nivel cantonal, “solo cinco son municipios antiguos creados en el siglo XIX, coincidiendo con las capitales provinciales de Esmeraldas, Tulcán e Ibarra y las ciudades intermedias de Otavalo y Cotacachi” (Torres Dávila y Valerezo, 2004: 62). El resto tienen origen desde mitad del siglo XX, “prácticamente el 98% de las parroquias y el 73% de los cantones se crearon apoyados en el régimen de excepción que prevé la Ley para las provincias de frontera, la Amazonía y la provincia de Galápagos” (Torres Dávila y Valerezo, 2004: 63).

La región amazónica

En lo que refiere a la actuación y tratamiento especial en la región amazónica el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico creado en 1992 muestra esta particular atención. Sin embargo no siempre generó el mismo interés “los pocos espacios integrados de la Amazonía, siempre fueron considerados como una especie de *hinterland* de la Sierra” (Torres Dávila y Valerezo, 2004: 20). *Hinterland* al que pertenece una de las provincias que componen la zona de estudio.

Dichas percepciones cambiaron desde mitad del siglo pasado debido al “rápido crecimiento demográfico experimentado por la Amazonía tras los agresivos procesos de colonización iniciados en los años 50” (Torres Dávila Valerezo, 2004: 20) surgiendo y acentuando las necesidades de una zona históricamente marginada, de reciente integración nacional y que buscaba tener peso político, como consecuencia “de esa reivindicación, comenzó a nacer cierta identidad regional que permitió la formación de

un bloque amazónico para negociar, especialmente la renta petrolera con el estado central” (Torres Dávila y Valerezo, 2004: 20).

En este contexto y para la década del noventa se crea el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE) a través de la Ley de Creación del Fondo para el Ecodesarrollo Amazónica y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, publicada en el R.O. 30 del 21 de septiembre de 1992, la cual fue reformada mediante la Ley Reformativa N° 20 publicada en el R.O. 152 del 28 de julio de 1997 (GTZ, 2005). “que tenía como mandato la planificación, la coordinación, la asistenta técnica y el cofinanciamiento para el desarrollo de la amazonía” (Torres Dávila y Valerezo, 2004: 20).

Su jurisdicción es la Región Amazónica Ecuatoriana, adscrita al Ministerio del Ambiente con domicilio principal en Quito aunque contempla la figura de agencias coordinadoras “en las jurisdicciones amazónicas donde la importancia de los proyectos lo justifique” (GTZ, 2005: 90). Sin embargo, “la concentración de la producción petrolera en el norte y por la existencia de una sola provincia que ocupaba todo ese espacio, se comenzó a diferenciar la “región de la amazonía norte”, de la “amazonía sur”” (Torres Dávila y Valerezo, 2004: 20).

La Circunscripción Territorial Amazónica amparada en los artículos 242, 247, 250, 259 y 275 de la Constitución de 2008 y el artículo 11 del COOTAD, es una iniciativa reciente y vigente, que no coincide temporalmente con el periodo que en este capítulo se aborda, sin embargo vale la pena mencionarla. Las provincias amazónicas buscan establecer en sus territorios esta figura de régimen especial de gobierno autónomo en el marco de la organización político administrativo del Estado Plurinacional, desde unas competencias delimitadas

Para el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas dentro de sus jurisdicciones territoriales, conforme a la Constitución vigente, el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo “OIT” y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Toqueton, s/f)

Zona de frontera: hermanos y sospechosos bajo instituciones de escritorio.

En términos históricos durante los siglos XIX y XX el Estado Ecuatoriano ha representado de diversas maneras el espacio de frontera, “el hermano del Norte” es la denominación histórica para el caso colombiano.

Sin embargo, el impacto que produjo el Plan Colombia, “pasando de una región abierta a un proceso de cerramiento, convirtiéndola en una zona en disputa entre intereses locales, nacionales e internacionales, en la perspectiva de ser apropiado por el Estado Nacional” (Espinoza, 2008: 499) no solo afecta la configuración organizacional para dar tratamiento a la situación, también impacta las relaciones sociales quebrantándolas, de *hermanos o vecinos* a *sospechoso*. La movilización institucional, sesgada y limitada por el tema de seguridad incide en las relaciones sociales de la población de frontera y determina otros tipos de intervención, “se convierte en un apéndice subsidiario de carácter secundario” (Espinoza, 2008: 501). Lo que significa que otros tipos de intervención están atravesados por la seguridad como referente, dando como resultado percepciones e imaginarios hegemónicos y homogéneos, desconociendo una heterogeneidad de las fronteras (en plural, como múltiples lugares de encuentro y desencuentro como plantea (Carrión, 2013, entrevista).

Torres y Ramón Valarezo (2004) reconocen que “la falta de claridad en el tratamiento de la Frontera Norte de parte de los últimos tres gobiernos ecuatorianos, lo que provocó que en los primeros meses del año 2004 un debate nacional acerca de los “desafíos y tareas pendientes” en la zona fronteriza” (Torres Dávila y Valarezo, 2004: 12). De esta *agenda nacional* los puntos se refieren al tratamiento de las temáticas en relaciones internacionales, comercio exterior y control migratorio. Sin embargo el punto cuarto que enfatiza en las poblaciones de frontera reconoce la necesidad de atender las necesidades básicas mediante “programas de desarrollo local en áreas de salud, educación, infraestructura social [...] proveer infraestructura productiva, apoyar emprendimientos económicos, fortalecer la institucionalidad de los gobiernos locales y promover la participación ciudadana” (Torres Dávila y Valarezo, 2004: 13). Reconfigurar la densidad institucional débil segmentada y fragmentada en el territorio.

Aspectos como la dolarización, la creación de corredores transversales y el Plan Colombia para la década del dos mil, incidieron en los debates sobre regionalización en la zona norte ante la amenaza de problemas comunes.

Esta nueva percepción de la “región en ciernes” entró en tensión con la idea de “región amazónica de ECORAE”, “amazonía norte” o “INCRAE” en los diversos idearios, en tanto revitalizó y amplió la idea de una región norte en el Ecuador sin Pichincha, que hasta ese momento se venía tímidamente expresando a través de CON-NOR,

que por esos años se sustentaba en el eje sierra-costa (Torres Dávila y Valerezo, 2004: 21).

Bajo este contexto, se crea el 27 de marzo de 2001, la Unidad de Desarrollo de la Zona Norte del Ecuador (UDENOR) por el Consejo de Seguridad Nacional con el objetivo de “identificar proyectos, evaluarlos y gestionar recursos para conseguir la cooperación internacional. Esta iniciativa, de carácter marcadamente geopolítico, se sobrepone, en el caso de la amazonía a la percepción que manejaba ECORAE” (Torres Dávila & Valerezo, 2004: 22)

La CON-NOR se reactiva y en el 2003 “agrupa a los seis Consejos Provinciales y 24 de los 35 Municipios existentes en la franja fronteriza” (Torres Dávila & Valerezo, 2004: 22). Sin embargo la efectividad en su gestión ha sido fallida, ante “la necesidad de coordinar actividades con UDENOR y de avanzar en un mayor protagonismo político en las negociaciones con el Gobierno Central y la cooperación internacional” (Torres Dávila y Valerezo, 2004: 23). Las razones residen principalmente por tratarse de un debate impulsado desde arriba, centrado en las instituciones estatales y bajo una difusa visión de región. Tampoco “se han interiorizado en las preocupaciones cotidianas de los técnicos intermedios de los organismos seccionales; y tampoco ha logrado captar e incorporar los impulsos de la sociedad civil que tiene imaginarios muy matizados” (Torres Dávila y Valerezo, 2004: 24).

Gómez (2013) reflexiona en lo determinante que resulta el Plan Colombia para la población ecuatoriana, pues tras su implementación se dio una reconfiguración social del lado fronterizo ecuatoriano, siendo la violencia el fenómeno más visible. La respuesta institucional consistió en una política de Estado Plan Ecuador con el objetivo de promover el desarrollo y la paz en una zona catalogada como de alto riesgo por su cercanía con los actores y la dinámica del conflicto Colombiano.

La intervención de la Cooperación internacional resulta fundamental. Álvarez (2011) en su documento sobre la cooperación internacional, seguridad nacional, narcotráfico y Frontera Norte, resalta el papel que tiene la Cooperación Internacional Estadounidense en términos históricos para el Ecuador y su específica ubicación en la Frontera Norte; en el que la estrategia de intervenciones complementarias (Salud, agua potable, democratización) permite, un control de la seguridad en la región. Sin embargo reconoce un conflicto en términos de la desarticulación por parte de la institucionalidad

que se ubica en la zona. UDENOR como organismo del Estado ecuatoriano, así como CORFONORTE, CORSINOR y ECORAE, el Consorcio de Consejos Provinciales y Municipios del Norte (CON-NOR) y las estrategias de USAID, no coordinan las intervenciones y por un historial de corrupción en el manejo de recursos, la implementación de proyectos los realizan organismos internacionales; a nivel de los gobiernos locales se intenta mantener una relación de coordinación buscando la legitimación de las poblaciones, a través de proyectos, sin embargo estos no generan un cambio de fondo, sino una solución momentánea que mantiene una intervención de la Cooperación Internacional como la USAID o la OIM.

El más reciente el Decreto Ejecutivo No. 1465, en el año 2008, que designa a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo como autoridad competente para aplicar el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, contenido en el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, publicado en el Registro Oficial No. 137 de 26 de febrero de 1999.

Gestión local y participación³

Torres Dávila & Ramón Valerezo (2004) sostienen que desde mediados de la década del noventa hasta mitad del dos mil la zona presentó una “coyuntura participacionista”. La experiencia del Cantón Bolívar (Carchi) en 1996 como iniciativa pionera, será el referente para otras cuantas más.

El grado de desarrollo que alcanzan estas experiencias depende de la concurrencia de tres factores:

- i) la presencia de iniciativas sociales que empujen la participación y el desarrollo local; ii) la presencia de un liderazgo y una voluntad política en las autoridades locales para comprometerse con el proceso; y iii) el apoyo técnico y financiero externo. La combinación de estos elementos es diferenciada en los cantones, produciendo diversos niveles de participación e impulso del desarrollo” (Torres Dávila & Valerezo, 2004: 43).

Torres y Valerezo (2004) proponen una tipología descriptiva para abordar y agrupar bajo ciertas características (potencialidades y limitantes) de las iniciativas que se presentaron en la zona: las identidades étnicas, campesinos manejando recursos

³ Si bien es un tema importante, dado el enfoque de la tesis solo se hace una corta mención. Sin embargo la bibliografía que reseña estos casos es amplia. Consultar

naturales, renovación municipal, iniciativas de planeamiento provincial y asociación ciudadana. (Torres Dávila & Valerezo, 2004).

Adicionalmente plantea en cuanto al tipo de apoyo financiero o técnico que,

La experiencia de la Frontera Norte pueden agruparse en tres niveles: una aquellas que no consiguieron ningún tipo de apoyo externo; dos, aquellas que apenas lograron a través de sus municipios el apoyo de la AME; y tres, aquellas que canalizaron apoyos sustantivos y permanentes a la cooperación internacional, las ONGs locales, los Organismos Públicos y hasta mejorar sus propias rentas internas (Torres Dávila y Valerezo, 2004: 57).

Estas propuestas de agrupación de las iniciativas locales de participación en la gestión local de la zona, evidencian bases históricas importantes, que se traducen en *trayectorias*.

CAPITULO III

REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO EN EL ECUADOR DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA: ESTADO, PLANIFICACIÓN Y REGION

“No hay cambio en el modelo de desarrollo si no se transforman, a la vez, las bases institucionales y los principios de acción del Estado. Este debe ser comprendido como una dinámica de acción colectiva que provee uno de los principales recursos de acción pública con que cuenta la nación para encaminar las decisiones estratégicas que le permitirán acercarse a las metas de desarrollo que ella pueda fijarse en el marco de procesos democráticos de auto-determinación política” (SENPLADES 2011)

El modelo de desarrollo el “Buen Vivir” determinó el tipo de Estado requerido para cumplir el marco de derechos que se establecieron. La reforma democrática y el cambio institucional que desde 2007 se promovió en Ecuador y se materializó con la Constitución Política de 2008 (y consolidó posteriormente con otras normas), otorgó características particulares al Estado *en, de y para* la Revolución Ciudadana. En otras palabras, el discurso del modelo de desarrollo como dispositivo del gobierno de turno, se configuró como correlato de la organización actual del Estado ecuatoriano.

Este capítulo tiene como objetivo facilitar la comprensión del marco jurídico, institucional y normativo de la reforma estatal. Se reflexiona sobre la reforma del Estado como proceso que engloba el caso de estudio y que bajo la iniciativa del gobierno central responde típicamente un modelo *arriba-abajo*. Si el capítulo anterior se centraba en los aspectos contextuales previos al 2008, este apartado se concentrará temporalmente en lo sucedido desde el 2007 con la llegada al poder de Rafael Correa hasta la Constitución de 2008.

El modelo de desarrollo como dispositivo de gobernabilidad es el punto de partida para la organización del Estado. Este proceso de reorganización “abarca cambios de índole institucional, normativa e ideológica en que interactúan múltiples actores sociales y políticos” (Ramírez, 2011:66), vale preguntarse ¿Qué fue lo que se reformó? ¿Son suficientes estas reformas para la construcción y consolidación de las capacidades estatales? ¿Las capacidades estatales apuntan a una regionalización?

Sin embargo, no se abarcarán todos los aspectos de la reforma estatal. Tal como se ha hecho hasta ahora, se privilegia el tema del modelo de desarrollo, la planificación, la región y el territorio. Para ser más específica, las reformas que regionalizan al Ecuador, la creación de "Zonas de Planificación" como estrategia dirigida en la prestación de servicios del ejecutivo y la propuesta de regiones como nivel de gobierno intermedio.

III.I Estado y modelo de desarrollo obsoletos

Para puntualizar y conectar el relato histórico con el año 2007, las razones que ampararon el cambio estructural del Estado están discursivamente enraizados en los efectos que las reformas neoliberales dejaron en el Estado ecuatoriano. Dichas reformas concentraron su accionar en una ampliación o ensanchamiento del aparato estatal afectando plenamente las capacidades estatales:

El neoliberalismo planteó la reducción del tamaño del Estado como parte de los programas de ajuste estructural de la economía. Sin embargo, en el Ecuador el desmantelamiento del Estado durante esta etapa no tuvo las dimensiones, ni los efectos que en otros países de la región. Si bien la privatización de las empresas públicas solo se dio parcialmente, el desmantelamiento de las capacidades estatales de rectoría, planificación, regulación, control y redistribución operó plenamente, a través de varios mecanismos que no condujeron a una reducción del aparato estatal (SENPLADES, 2011: 7).

Por ejemplo, al observar el número de instituciones que formaban el espectro de formulación, implementación y toma de decisiones de política pública al año 2007, además de los ministerios, existían 94 instituciones entre consejos, comisiones, fondos, institutos y otros, junto a 16 Organismos de Desarrollo Regional, que se traducían en institucionalidad para-ministerial que debilitaba la rectoría sectorial, duplicaba funciones e impactaba el herario público.

La estructura institucional de la función ejecutiva resultante en las dos últimas décadas refleja la incoherencia y debilidad en la coordinación de las intervenciones públicas y una actuación estratégica, decantando en lo que Uquillas (2013) caracteriza como un Estado Corporativizado “incapaz de ejercer su rectoría, y con poca capacidad de regulación y control. El desmantelamiento del Estado en el Ecuador, sin un proyecto nacional alternativo al neoliberalismo, tuvo fundamentales expresiones en la vida de la población” (Uquillas, 2013: 4). La concentración de la institucionalidad en las principales ciudades junto a la baja capacidad de respuesta administrativa y de servicios en las oficinas delegadas, configuró una lógica de exclusión territorial afectando la distribución espacial de la población y los servicios.

Este debilitamiento de la capacidad rectora del Estado para planificar también produjo un caos institucional. Cada entidad configuró su intervención en el territorio de

manera individual y de acuerdo a criterios propios que muchas veces respondían a aspectos políticos, presiones sociales o disponibilidad presupuestaria.

En el marco de “un entorno político de ingobernabilidad (1997-2006) reflejo del agotamiento de un modelo de Estado” (Lozano Castro, 2012: 17), fueron múltiples los intentos de reformas estatales de descentralización y modernización del Estado que fracasaron (Lozano Castro, 2012) dejando como resultado, una “progresiva y evidente desinstitucionalización de todo el sector público... el modelo impuesto, en cierta forma, fue un apresurado “injerto conceptual” privatizándolo en beneficio de unos pocos grupos de poder” (Abdo y Falconí, 2009: 247), que además profundizó las disparidades y brechas territoriales.

Como consecuencia de estas situaciones “la existencia de una estructura administrativa y política centralista, ha promovido un desarrollo territorial y social inequitativo y ha impedido un desarrollo sustentable y la concreción de una democracia participativa” (Asamblea Constituyente (b), 2008: 17).

III.II Un nuevo modelo de desarrollo: Buen Vivir

El modelo de desarrollo se consolidó en diferentes momentos o etapas. Un primer momento de proyección cuando Rafael Correa se postula como candidato presidencial presentándolo como parte fundamental de su programa político; un segundo corresponde a los debates en la Asamblea Constituyente; y un tercero con la consolidación del Buen Vivir establecido en la Constitución y materializado en los planes de desarrollo.

El plan de gobierno del Movimiento PAÍS propone al Buen Vivir como plataforma programática que proclama la armonía con la naturaleza, la observancia a los derechos humanos y “la participación de los sectores que históricamente fueron excluidos” (Larrea, 2011: 29).

En la Constituyente, el modelo de desarrollo se presenta como aspiración que busca establecer “un nuevo modelo de desarrollo humano, con soberanía, que supere las desigualdades sociales, garantice la equidad de género, generacional, territorial y que promueva la sustentabilidad ambiental” (Asamblea Constituyente (a), 2008: 18).

Larrea (2011) sostiene que pese al amplio debate que se libró como base de una propuesta política, las apreciaciones en la Asamblea Constituyente y su carácter

ancestral, “no es todavía asumido ni procesado por el conjunto de la sociedad y provoca las resistencias que todo proceso de cambio paradigmático suponen” (Larrea 2011: 31).ya que durante el proceso final de elaboración de la Constitución, la comisión encargada de la redacción dividió en dos secciones separando

“lo correspondiente al sistema económico bajo el título de “Régimen de desarrollo” y lo relacionado con lo social bajo el título de “Régimen del Buen Vivir”, operando la tradicional división entre los aspectos sociales y económicos, característica del pensamiento moderno y alejada de la propia concepción del sumak kawsay en tanto integralidad de la vida. (Larrea 2011: 31).

El primer documento oficial que menciona el Buen Vivir es el Plan Nacional de Desarrollo, período 2007-2010, fue elaborado por la SENPLADES y corresponde al primer periodo presidencial de Rafael Correa. En este “se cuestiona el desarrollo concebido como crecimiento económico y se propone el Buen Vivir, en una suerte de mixtura entre las concepciones indígenas kichwas y el concepto de desarrollo humano” (Larrea, 2011: 30).

En la política pública, el modelo de desarrollo aparece como objetivo central que “fortalece la cohesión social, los valores comunitarios y la participación activa de los individuos y colectividades en las decisiones relevantes para la construcción de su propio destino y felicidad” (SENPLADES 2013: 19).

III.III la planificación: Sistema e instrumentos como instituciones formales

El desmantelamiento del Estado ecuatoriano estimuló el debilitamiento de la planificación pública, no solo por la difusa institucionalidad encargada de su dirección, como ya se ha abordado previamente, también la sectorización que fragmentó las relaciones entre las organizaciones del Estado generó grandes debilidades. El tipo de planificación denominada “por objetivos” implicó un enorme esfuerzo de coordinación inter-estatal, “El trabajar en torno a grandes objetivos nacionales contribuirá a ir generando una nueva cultura institucional basada en la cooperación y la coordinación, que privilegie las relaciones y articulaciones” (SENPLADES 2007: 73).

La propuesta de la planificación como mecanismo básico también quedó referida en los debates de la Asamblea Constituyente, como uno de los roles determinantes del Estado, como “la herramienta de los procesos de cambio social, hacia la consecución de

los objetivos planteados dentro del Régimen de Desarrollo” (Asamblea Constituyente (c) 2008: 15).

Dotando a la planificación para el desarrollo de ciertas características como se muestra en el gráfico 6, a continuación.



Fuente: SENPLADES (Gráfico 6 Caracterización de la Planificación del Desarrollo en Ecuador)

Con la Constitución de 2008 se da un cambio radical a la capacidad planificadora del Estado. La estrategia para potenciar esta capacidad estatal se concentra en “el **Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa** enfocado en el **Plan Nacional de Desarrollo** como [el] instrumento que articula las políticas públicas y la inversión pública” (SENPLADES 2009: 11). El plan de desarrollo como instrumento inmerso en este sistema, adquiere el carácter de institucionalidad formal que regula intervenciones, interacciones entre múltiples actores organizacionales.

No se puede perder de vista que la institución es entendida como regla de juego y la organización como jugadora. Sin embargo esta diferenciación no es muy clara en el lenguaje oficial. Es confundida y utilizada indistintamente. Tal como se observa en el gráfico a continuación.



Fuente: SENPLADES (2009) (Gráfico 7 Articulación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa)

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación. “constituye 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 del gobierno” (SENPLADES, 2013: 25).

El 22 de octubre del 2010, se expide el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 306 de, cuyo objetivo fundamental es normar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y la vinculación entre éstos. El artículo 5 señala entre sus principales principios, la descentralización y desconcentración, en tanto prevé que para el funcionamiento de los sistemas de planificación y finanzas públicas se establecerán los mecanismos de descentralización y desconcentración pertinentes, que permitan una gestión eficiente y cercana a la población.

Sin embargo si en la propuesta ya se hacía complejo el sistema, los retos para su operación son aún mayores, pues en este interactúan instrumentos institucionales de planificación como el Plan Nacional de Desarrollo, las agendas sectoriales, las agendas zonales y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

La articulación y coherencia entre estos instrumentos es incipiente. La institucionalización de ejercicios de planificación formal en el territorio, traducida en la elaboración de PDOT, no han sido del todo exitosos dado su variado contenido y metodología. Las falencias técnicas y presupuestarias junto a disputas políticas partidarias frenan la posibilidad de dialogo entre los instrumentos de planificación que se circunscriben a una misma unidad territorial.

Bajo una aspiración sistémica, prospectiva y vinculante como base de la articulación de los diferentes actores del desarrollo, “el Sistema Nacional de Planificación se expresa y concreta en planes nacionales que enfatizan la importancia de la inversión pública para el pleno desarrollo de las capacidades humanas, sin desatender la inversión en capital físico” (SENPLADES 2007: 65).

El Plan Nacional de Desarrollo se convierte en el instrumento bajo el amparo constitucional del artículo 280, “al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos” (Constitución Política, 2008). Sin embargo el papel de “coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados” le otorgan un nivel de institucionalidad formal. Las reglas de juego de la planificación son de origen nacional junto al “de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores” (Constitución Política, 2008: Art. 280). También la formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo al artículo 293 “Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo” (Constitución Política, 2008: Art. 293).

La inclusión de una perspectiva territorial en la planificación nacional al “pensar el territorio como el espacio de concreción de la política pública y, a su vez, a las dinámicas territoriales como elementos sustantivos para la planificación pública fue una

apuesta y a la vez un gran desafío para el procesos de planificación” (SENPLADES, 2007: 75). Lo que incluyó la apuesta por instancias de coordinación territorial, las instancias de coordinación intersectorial junto a las Agendas Nacionales para la Igualdad y de la Participación Ciudadana, instancias propuestas para garantizar articulación. Estos instrumentos subsidiarios al Plan Nacional de Desarrollo buscan facilitar su implementación mediante políticas sectoriales en el territorio, obedecen a tres tipos de articulación:

- a) Sustantiva: en la medida en que los instrumentos de planificación y finanzas orientan a las instituciones públicas en el cumplimiento obligatorio de las garantías y los derechos; b) Vertical: establece la sujeción a la jerarquía de los diferentes niveles de gobierno, y c) Horizontal: establece a sujeción a los procesos por parte de las entidades públicas de un mismo nivel (SENPLADES, 2013: 26)

Todos estos aspectos han estado inmersos en los instrumentos de planificación que desde el año 2007 han operado y que se han convertido en institucionalidad formal. “El punto de partida fue el Plan Plurianual del Gobierno Nacional, que establece 12 grandes objetivos para el desarrollo del Ecuador, basados en el programa de Gobierno presentado en la campaña electoral del 2006” (SENPLADES 2007: 73) continúa el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo del año 2007-2010, que opera durante la Asamblea Constituyente y la sanción de la Nueva Constitución. Continúa el Plan Nacional del Buen Vivir 2009–2013, y el actual Plan Nacional del Buen Vivir 2013–2017.

La desconcentración ha sido un proceso sostenido durante todos estos años. Inicia como política en el marco de la Reforma del Estado asegurando la necesidad de un nuevo modelo de gestión “que se oriente al logro de resultados, al mejoramiento de la eficiencia y la eficacia de sus políticas, a la simplificación de procedimientos y la recuperación del sentido de responsabilidad pública de las entidades y los servicios del Estado” (SENPLADES, 2007: 317); con la Política “estructurar un nuevo modelo descentralizado de gestión estatal, que promueva el desarrollo territorial y profundice el proceso de descentralización y desconcentración” (SENPLADES, 2007: 317) se propone “además de una reorganización territorial, una nueva división político-administrativa, como una pieza central del proceso de descentralización del poder y

desconcentración hacia las instancias y los gobiernos seccionales” (SENPLADES, 2007: 317)

A través del objetivo 12 del PNBV 2009-2013 “construir un Estado Democrático para el Buen Vivir” se amplía a tres las políticas relacionadas con el proceso de desconcentración. La política 12.1 Construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir, la política 12.2 Consolidar la nueva organización y rediseño institucional del Estado que recupere las capacidades estatales de rectoría, planificación, regulación, control, investigación y participación y la política 12.3 Consolidar el modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de descentralización y desconcentración y que promueva el desarrollo territorial equilibrado (SENPLADES, 2009)

Y para finalizar en el vigente PNBV se convierte en el objetivo 1, dando un paso sustancial en el orden de prioridades del Gobierno: “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular”. La consolidación como objetivo parte del reconocimiento del proceso previo de transformación del Estado, de las instituciones públicas, la reapropiación de recursos por parte del Estado y la apertura de mecanismos y procesos de participación ciudadana (SENPLADES, 2013).

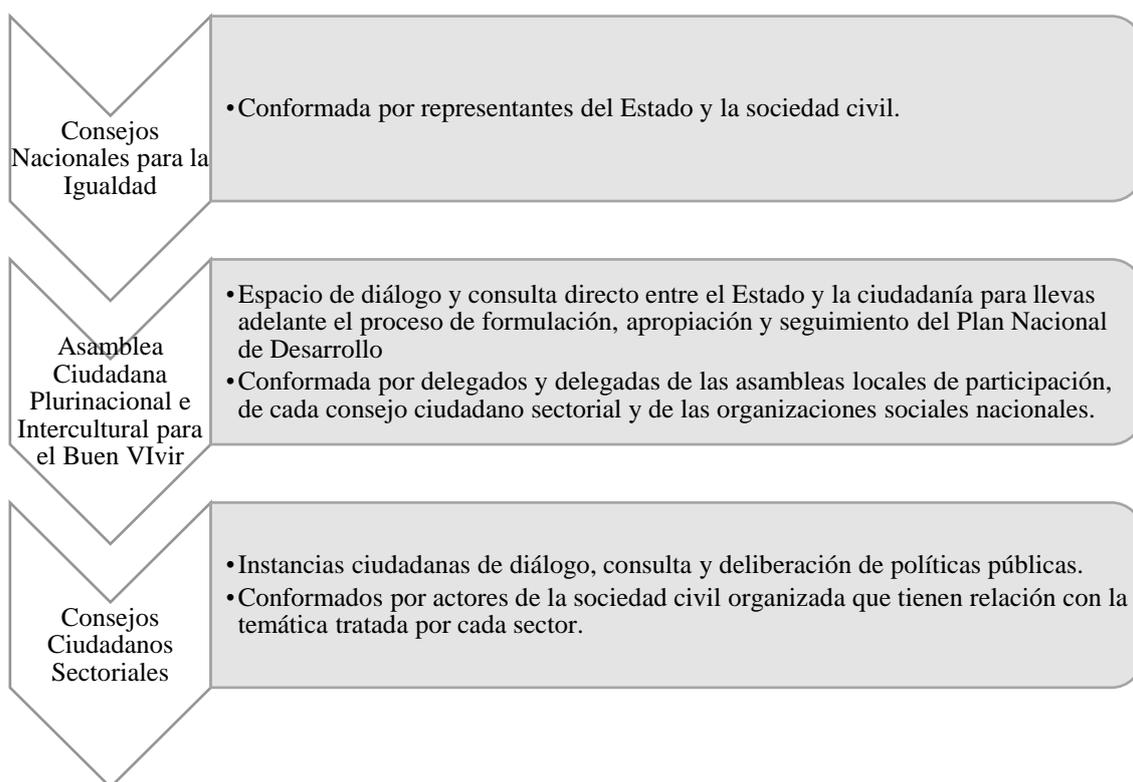
En lo que corresponde a las regiones como nivel de gobierno

“No hay una relación directa entre el PNBV y la región, en tanto no se haya conformado como niveles políticos administrativos políticos, nosotros no podemos hacer más allá de la figura del ejecutivo, si está en el PNBV interiorizado y así fue el proceso de construcción de los últimos dos planes, al menos en un diálogo permanente con la agenda zonal” (Uquillas, 2014, entrevista).

Un aspecto que está impreso esta nueva institucionalidad y no se puede dejar pasar es el aspecto “participacionista”, que alcanzó grandes espacios de debate en la Asamblea Constituyente, que logró adquirir rango constitucional y posteriormente fue desarrollado mediante leyes.

La participación social y ciudadana es un eje transversal en la nueva Carta Magna del Ecuador. En toda la historia republicana del país no ha existido una Constitución que le dé un peso tan importante a la participación, como la actual. Esta afirmación es válida también si comparamos con otras Constituciones de los países latinoamericanos. Se reconocen las diversas formas de democracia y por primera vez se incorpora a la democracia comunitaria (Larrea, 2011: 32).

El comprometer a las distintas funciones del Estado a establecer mecanismos que garanticen la participación activa de la ciudadanía en su gestión, con el objetivo de asegurar transparencia en las actuaciones así como incluirlas en la toma de decisiones, institucionalizó formalmente estrategias como respuesta a un fuerte proceso de movilización, iniciativas y experiencias desde la institucionalidad informal.



Fuente: Elaboración propia (Gráfico 8 Mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional)

Si bien “obliga” a crear estos espacios de participación, el compendio normativo que desarrolla la participación deja a libre decisión de las entidades, los mecanismos que consideren apropiadas para el objetivo de la participación. Solo con el requisito de una establecer de una agenda pública de consulta. En lo que refiere al control social se proponen las veedurías, observatorios u otro tipo de mecanismo de control social.

III.IV Estado *para, de y en* la Revolución Ciudadana

Los debates que se desarrollaron en la Asamblea Constituyente, específicamente en la Mesa 7⁴, demuestran como desde su concepción existe una conexión directa entre este

⁴ El proceso de análisis que sustenta esta propuesta metodológicamente demandó cuatro fases: 1. Discusiones con expertos/as y debates internos, 2. Recepción y análisis de propuestas desde la sociedad y entidades del sector público, 3. Organización de foros externos, llamados Diálogos Nacionales

nuevo modelo de desarrollo como referente de actuación y el papel del Estado limitado por la sociedad,

el cambio en la concepción del desarrollo que supera el enfoque economicista hacía una visión del buen vivir, que coloca la igualdad social, la solidaridad, la equidad y la sustentabilidad, implica una redefinición del rol del Estado, para evitar las desviaciones o imperfecciones del mercado y para favorecer el empoderamiento de la sociedad en su diversidad.. Para avanzar hacia el buen vivir, el Estado debe recuperar un rol protagónico para garantizar el ejercicio de los derechos, la igualdad social y el reconocimiento de las diferencias sociales, étnicas, regionales, de género, generacionales. Sin embargo, la recuperación de un rol protagónico, debe tener en cuenta los excesos cometidos en modelos estetizantes que provocaron el crecimiento desproporcionado de la burocracia, que propiciaron corrupción, que asumieron actitudes clientelares, por lo que se trata de colocar al centro a la sociedad y no al Estado (Asamblea Constituyente (a) 2008, 22)

La respuesta al proceso constitucional y normativo que desde el 2007 cambiaba la institucionalidad en el estado Ecuatoriano fue denominada “Reforma Democrática del Estado” que sitúa al Estado como garante de derechos al ser considerado como un actor fundamental. Mientras que la “democratización” hace referencia a recuperar las facultades del Estado para la ciudadanía: rectoría, planificación, regulación, y control (SENPLADES, 2011).

En términos concretos la reforma abarcó cambios en la estructura general del Estado, nos solo de la función ejecutiva, también los niveles de gobierno evidenciaron cambios.

La reforma en la función ejecutiva consistió en el rediseño del modelo de gestión y de su organización o acción en el territorio. La apuesta “por una estrategia de desarrollo que abandone la ‘ortodoxia convencional’ del Consenso de Washington, y que ponga en primer plano la recuperación del Estado, su desprivatización y su reforma institucional” (SENPLADES, 2008: 13) empezaban a darle mayor peso al Estado y con esto una reorganización de su estructura: una delimitación de competencias y funciones con organizaciones con capacidades para cumplirlas.

En lo que corresponde al modelo de gestión, el primer paso de la reforma democrática del Estado centrado en el interés del rediseño institucional de la función

Constituyentes, 4. Sistematización de insumos y, a partir de ellos, elaboración de la propuesta de articulado” (Asamblea Constituyente 2008, 18).

ejecutiva “implicó la clara definición de las funciones que deben realizar los Estados nacionales modernos y de situar cómo estas se corresponden entre sí a fin de evitar duplicaciones y superposiciones” (SENPLADES, 2008: 15). A través de una matriz de diferenciación funcional se organizó sistemáticamente cada una de las instituciones gubernamentales con sus respectivos roles (ver anexo 4), construyendo el marco organizativo y las funciones que correspondían a cada una de las entidades de la función ejecutiva.

Partiendo del análisis en particular de funciones, competencias y atribuciones se procedió a agrupar este conjunto de entidades sobre los siete sectores de coordinación: 1) Sectores Estratégicos; 2) Política Económica; 3) Desarrollo Social; 4) Producción; 5) Seguridad Interna y Externa; 6) Política; y 7) Patrimonio Natural y Cultural. (SENPLADES 2008) Y se determinó que 119 entidades eran susceptibles de reforma.

Con el diseño de un “esquema funcional en el que se ha fortalecido la planificación, la gestión y su seguimiento, la coordinación entre entidades, la rectoría de la política pública, la regulación de las acciones públicas y privadas, y la ejecución descentralizada y desconcentrada” (SENPLADES, 2008: 20) se dio paso a la homologación de estructuras funcionales básicas de cada entidad y la elaboración de la matriz de competencia correspondiente.

En el Decreto Ejecutivo No. 918, publicado en el Registro Oficial N° 286 de 3 de marzo del 2008, se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las entidades que conforman la Función Ejecutiva. El Art. 3 determina que a la SENPLADES le corresponde coordinar con los Ministerios Coordinadores y Ministerios Sectoriales el seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los cuales deberán estar en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; así como coordinar y liderar el Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública.

El aspecto de reorganización territorial para el nivel Ejecutivo en la reforma democrática del Estado, que será ampliado en el siguiente apartado, se propone como objetivo “la redistribución del poder y la toma de decisiones, acercar el Estado y sus productos y servicios a la ciudadanía, todo ello a través de la descentralización y las autonomías, y de la desconcentración de la administración central.” (SENPLADES,

2008: 24). Reconociendo que la descentralización y la desconcentración son procesos relacionados aunque bajo la tutela de actores diversos.

Lo interesante es que en el año 2007, antes de la Asamblea Constituyente, al indagar por la escala territorial adecuada para que se convierta en el eje de esta iniciativa, se llega a la conclusión y que se convertirá en punto de partida al mismo tiempo es la necesidad de conformar regiones,

Mediante una nueva división política administrativa, catalizadora de los procesos de descentralización y desconcentración, concebidos como medios para transferir las atribuciones y funciones del gobierno central a los gobiernos intermedios y locales, de acuerdo a las posibilidades reales de asumir nuevas gestiones, administrar recursos y rendir cuentas a los ciudadanos. Esta transformación se desarrollará en un proceso de mediano y largo plazo que finalizará en la constitución de regiones autónomas capaces de asumir cada vez mayores atribuciones y funciones (SENPLADES, 2007: 66).

En los dos siguientes apartados, se desarrolla el debate sobre lo regional incluyendo las discusiones realizadas en el marco de la Asamblea Constituyente y sus resultados contemplados en la Constitución de 2008. Finalizando con la presentación del proceso de desconcentración o de reorganización del Ejecutivo en el territorio dentro del marco de la reforma del Estado.

La región ¿nivel de gobierno intermedio para el modelo Ecuatoriano?

La Asamblea Constituyente, específicamente la Mesa 4 “Del Territorio, su Organización y los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, fue el ámbito de discusión y debate sobre los temas de “organización político-administrativa del territorio ecuatoriano; la definición de los gobiernos seccionales autónomos, sus competencias y recursos económicos” (Asamblea Constituyente (d) 2008: 17) con el objetivo de “construir un modelo que permitiera una profunda transformación, el mismo que sería contenido en la herramienta política fundamental: la Constitución” (Asamblea Constituyente 2008 (d), 17). Lo que significaba dotar de fuerza constitucional y coherencia al modelo de desarrollo en relación con el modelo territorial.

En este escenario apropiado para debatir sobre lo regional, las disputas políticas y económicas históricamente latentes revivieron. Para dar una dimensión de los debates, participaron 91 propuestas escritas, en comisión general hicieron presencia 33 delegaciones y 12 expositores. Se efectuó un taller sobre descentralización. Se realizaron cinco mesas

itinerantes en Loja, Cuenca, Macas, Galápagos y Santa Helena, y se efectuaron 61 sesiones formales (Asamblea Constituyente (d), 2008).

Sin duda alguna una amplia acogida que evidenciaba los debates no resueltos de más de dos siglos de disputas y la vía institucional como forma de resolver sus demandas. Además la Mesa estaba conformada por representantes de varios partidos políticos Pachacutik, PRIAN, SP, UNO, sin embargo de los 13 miembros 8 pertenecían al Movimiento PAIS, lo que garantizaba una mayoría importante al momento de votar.

Con respuestas nada radicales, ágilmente se vieron canalizadas todas estas demandas bajo el discurso del modelo de desarrollo, que frenó cualquier intento regionalista que no fuera funcional al modelo del Buen Vivir. Larrea (2011) expone que a través de la apertura a la creación de gobiernos autónomos regionales durante el proceso constituyente “no solamente [se] le quitó a la oposición su principal bandera de lucha, sino que además transformó el planteamiento autonómico al vincularlo a la lucha por la recuperación del Estado y los equilibrios territoriales (Larrea, 2011:111)

En palabras de la Asamblea Constituyente, “entre los fines políticos, están la creación de escalas territoriales mayores que permitan la conformación de un gobierno subnacional más fuerte, lo que apunta a mayor gobernabilidad para la interacción entre el poder central y los poderes autónomos descentralizados” (Asamblea Constituyente (d), 2008: 18)

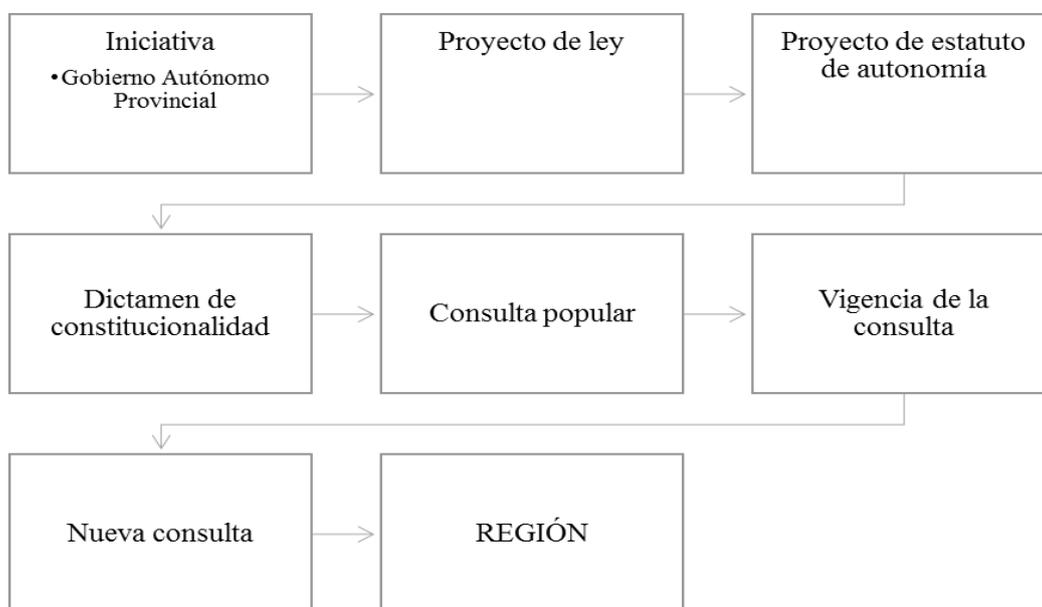
La comprensión de región por parte de la Asamblea Constituyente resultó lo suficientemente ambigua y poco comprometedor para resolver las históricas inquietudes regionales,

... no obstante al ser una escala nueva, con la excepción de ciertos territorios que son ya hoy extendidos y complejos, demanda de un proceso de transición. El modelo es por tanto flexible y respeta el espacio que deben tener las sociedades para definir sus territorios políticos, sociales, facilitando la adhesión de provincias contiguas, que juntas tengan un territorio dado y unas condiciones demográficas y ambientales, y económicas que garanticen su sustentabilidad. El proceso será político, y por lo tanto, establece la voluntad popular como condición sine qua non. Sin embargo se plantea un plazo específico para evitar que la discrecionalidad configure una realidad geopolítica interna desbalanceada, en la cual, en un momento dado, unos tengan una escala territorial (Asamblea Constituyente (d), 2008: 18)

En la Constitución quedó contemplada la región como un nuevo nivel de gobierno territorial y se delimitaron los criterios mínimos para su conformación. ¿Debe

entenderse esta apertura y delimitación amplia como una posibilidad de definir la regionalización del país desde las propias realidades locales y no de arriba hacia abajo, tal como lo propone Larrea (2011)?

No, pues el proceso de constitución es largo y desgastante desde el punto de vista administrativo-organizacional, y políticamente peligroso. Está sujeto a la correlación de fuerzas, la afiliación política de los prefectos, las autoridades de los demás niveles locales del territorio y la voluntad de avanzar en el proceso de constitución regional.



Fuente: Elaboración propia (Gráfico 9 Proceso para la conformación de regiones como nivel de gobierno).

Sin embargo no se puede perder de vista, la condición de construcción histórica de región como identidad cultural, como proceso que se construye y reconstruye constantemente. “Hace dos siglos tampoco existía una identidad “ecuatoriana”, puesto que el país no existía como tal; las provincias actualmente existentes en su momento también fueron un invento del proceso colonial que echó abajo las delimitaciones territoriales preexistentes” (Larrea, 2011:112)

Y el reconocimiento especial de autonomía para las regiones a través de un estatuto propio, que

[...] hace realidad el anhelo autonómico garantizando la unidad del Estado ecuatoriano. La concepción de autonomías que promueve la

nueva Constitución remarca su carácter solidario e incluyente, pues las regiones deberán mantener los equilibrios territoriales, de manera que no tengamos en el país regiones ganadoras y regiones perdedoras. En esta concepción de autonomías se fortalece al Estado y se fortalece también la democracia, desde una perspectiva de reconocimiento a las diversidades. (Larrea, 2011:111)

La figura de mancomunidad contemplada en el artículo 243 de la Constitución y desarrollado por el artículo 285 del COOTAD, puede ser convertirse en el ejercicio previo a la región, aunque no se compromete a esta figura como requisito o paso previo para la conformación del nivel de gobierno. Una mancomunidad tiene origen con el agrupamiento de dos o más provincias contiguas bajo la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer su proceso de integración.

Implícitamente, hay un debate que no se puede obviar y es de la apuesta por la región como el nivel intermedio adecuado para el país, que entra en disputa con las provincias que ven afectados sus intereses.

Quienes coinciden en la necesidad de crear un nivel intermedio de gobierno, pero se oponen a la creación de las regiones, argumentan que el nivel intermedio de gobierno debía ser asumido por las provincias. Sin embargo, la escala territorial de las provincias no permite enfrentar el problema de los desequilibrios territoriales y emprender un programa de desarrollo económico local efectivo. Si el objetivo es disminuir los desequilibrios territoriales, la actual división provincial no permite alcanzar este objetivo, dado que existen provincias extremadamente pobres y otras con altísima concentración de la riqueza. Mantener la anterior división territorial del país conlleva el perpetuar los altísimos niveles de desigualdad en los territorios. (Larrea, 2011:112)

Sobre este punto es importante añadir, la histórica actuación del Ejecutivo teniendo como base a la Provincia, razón por la cual esta discusión será ampliada en el apartado de las conclusiones.

La región como nivel de actuación del gobierno central y su fundamento en la desconcentración

Retomando, la reforma del Estado y su eje de reorganización territorial que se plantea como objetivo “construir equidad territorial a través de la presencia equilibrada de las instituciones públicas en el territorio (potenciando el desarrollo de las ciudades intermedias) y obtener una gestión pública eficiente” (Uquillas, 2013:5) Es decir, acercar el Estado a la ciudadanía a través de una prestación eficiente y eficaz de los

servicios de responsabilidad del Ejecutivo en los territorios, para alcanzar colectivamente el Buen Vivir, contemplando las particularidades territoriales en procura de la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural (SENPLADES, 2011).

El proceso de desconcentración inicia con el Decreto Ejecutivo No. 1577, publicado en el Registro Oficial No. 535 de 26 de febrero del 2009, que determinó como atribuciones de la SENPLADES formular, promover, impulsar y monitorear los procesos de desconcentración de funciones de los organismos y entidades de la Función Ejecutiva. Fue así que a través de la Subsecretaría de Reforma del Estado y Gestión Programática se presentó la propuesta denominada: “Hacia un Estado Regional Descentralizado y Autonómico. En lo territorial esta propuesta contempló, mantener la actual división política y administrativa mediante siete agrupaciones de provincias en siete sendas regiones (SENPLADES-IGM, 2008).

“el trabajo técnico primero consideró la caracterización de las provincias (división político administrativa) para determinar aquellas que podrían unirse para conformar una zona” Como resultado se obtuvo la conformación de 7 regiones de planificación bajo el Decreto Ejecutivo 878 con Registro Oficial N° 268 del 08 de febrero del 2008.

Con la realización de un nuevo análisis técnico, se hizo necesario emitir un nuevo Decreto Ejecutivo, el 357 con Registro Oficial N° 205 del 02 de junio del 2010, que modificara el número y la conformación de las zonas y así considerar a los distritos metropolitanos como zonas de planificación debido a su alta densidad poblacional. Como consecuencia se conformaron dos zonas más para un total de nueve, incluyendo como zona 8 a los cantones Guayaquil, Samborondón y Durán, y en la zona 9 al Distrito Metropolitano de Quito; Además la denominación de región fue cambiada por la de zona, para no ser confundida con la propuesta constitucional de región como nivel de gobierno, evitando reavivar los debates.

Con la conformación de las nueve zonas administrativas de planificación, se hizo necesario ordenar la desconcentración desde los aspectos de infraestructura, administración y prestación de servicios “además, de la generación integral de un modelo intersectorial que permitiera una adecuada, coordinada y permanente prestación de servicios de calidad adaptada a las especificidades locales” (SENPLADES, 2011: 19)

El proceso para definir la propuesta de Distribución del Ejecutivo en el territorio (DET) consistió en un análisis de cada una de las zonas de planificación, con el fin de

determinar la ubicación de las oficinas de los ministerios y secretarías nacionales en diferentes ciudades capitales provinciales según la vocación y las problemáticas del territorio. Entre los factores que se analizaron están las ventajas comparativas, competitivas y potencialidades en torno a criterios de equilibrio y equidad, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la SENPLADES⁵. “El DET implica que las entidades podrán contar con unidades administrativas que vayan acorde con las facultades, atribuciones, productos y servicios a ser prestados de manera desconcentrada” (Uquillas, 2013: 7)

Las zonas administrativas de planificación corresponden al nivel intermedio para articular el nivel local y el central,

[...] se trata de unidades territoriales inteligentes con mayores potencialidades de desarrollo e integración que apuntan a disminuir las inequidades con una adecuada administración del territorio y reducir las asimetrías del desarrollo... es la unidad de coordinación estratégica de las entidades en el territorio. Garantiza la presencia homogénea del Ejecutivo a nivel nacional y gestiona la planificación zonal generando nuevas lógicas alrededor del diseño de políticas, metodologías y herramientas. (SENPLADES, 2013: 7)

Los distritos son la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos que coinciden con el cantón o unión de cantones, y articula las políticas de desarrollo del territorio, por su parte los circuitos corresponden a unidad local conformada por el conjunto de establecimientos dedicados a la prestación de servicios públicos en un territorio determinado dentro de un distrito, articulados entre sí a través de los servicios que ofertan. (SENPLADES, 2013)

Mediante Resolución N° CNP-003-2012, publicada en el R.O. N° 641 de 15 de febrero de 2012, el Consejo Nacional de Planificación dispuso que las entidades de la Función Ejecutiva definidas por la SENPLADES se desconcentren en zonas, distritos y circuitos, de acuerdo a la planificación elaborada por dicha entidad. A modo de propuesta inicial se definieron las entidades que deberían ajustar la prestación de servicios y su ubicación administrativa a estos niveles, según sus competencias (ver gráfico 10). “La

⁵Los criterios específicos corresponden a: Tipología de desconcentración y descentralización; Modelos de gestión; Potencialidades sectoriales de la zona; Caracterización productiva, social, biofísica (Estrategia Territorial Nacional); Proyectos de inversión (Agenda Zonal); Densidad y crecimiento poblacional (nodos de estructuración); Infraestructura existente (catastro de instituciones); Sedes de las matrices ubicadas en la ciudad capital; Prestación de servicios; Accesibilidad y Equidad Territorial.

implementación de servicios a nivel de distritos y circuitos arranca en el año 2012 y constituye un proceso que se encuentra en marcha, con proyección a mediano y largo plazo, enmarcado en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017” (Uquillas, 2013: 8)

Ministerio de Educación	<ul style="list-style-type: none"> Planificación, fundamentos educativos, calidad y equidad educativa, desarrollo profesional educativo, educación intercultural bilingüe, coordinación educativa, administración escolar, apoyo, seguimiento y regulación, y apoyo administrativo y financiero.
Ministerio de Salud Pública	<ul style="list-style-type: none"> Vigilancia de la salud pública, provisión de servicios de atención individual, promoción y prevención de la salud, gobernanza de la salud, acceso y disponibilidad de medicamentos y productos de consumo humano de calidad y seguros, e investigación, ciencia y tecnología.
Ministerio de Inclusión Económica y Social	<ul style="list-style-type: none"> Competencias de aseguramiento no contributivo, desarrollo integral, protección especial, promoción y movilidad social, orientado hacia grupos de atención prioritaria y en situación de riesgo.
Ministerio del Interior (Policía Nacional)	<ul style="list-style-type: none"> Competencia de seguridad interna.
Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (Sistema de Rehabilitación Social)	<ul style="list-style-type: none"> Rehabilitación social, reinserción, medidas cautelares y seguridad para personas adultas privadas de libertad, desarrollo integral para adolescentes en conflicto con la ley penal, derechos humanos y cultos, justicia, desarrollo normativo, y política criminal.
Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (brigadas de protección comunitaria y los cuerpos de bomberos)	<ul style="list-style-type: none"> Gestión técnica del riesgo, construcción social de la gestión de riesgos, respuesta a situaciones de riesgo.

Fuente: Elaboración propia (Gráfico 10 Entidades piloto en la prestación de servicios de manera desconcentrada)

La implementación de zonas, distritos y circuitos implica una fuerte inversión por parte del Estado ecuatoriano, que permita ubicar y reubicar oficinas institucionales y establecimientos prestadores de servicios a lo largo del territorio nacional, pues como se ha presentado previamente, la forma de organización del Ejecutivo tenía varias formas organizativas para prestar sus servicios en el territorio, “de acuerdo a las proyecciones económicas la implementación total a nivel nacional para los sectores mencionados,

tiene un costo aproximado de 13.316 millones de dólares americanos” (Uquillas, 2013: 10) y para el proceso completo, el estimado es de 50.000 millones de dólares.

Es importante resaltar que desde la SENPLADES se reconoce que las actuales Zonas de Planificación son de gestión del ejecutivo, lo que no implican necesariamente una coincidencia con el nivel de gobierno local.

CAPITULO IV

LA REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO EN EL TERRITORIO: LA ZONA DE PLANIFICACIÓN N°1

El resurgimiento de la región como estrategia de actuación del Ejecutivo junto al estatus como nivel de gobierno, quedó plasmado mediante un arreglo institucional formal del gobierno central: la Constitución. La región fue reposicionada como la escala intermedia pertinente. De esta forma, bajo el fundamento constitucional-legal, la reforma canaliza el proyecto nacional del Gobierno en una institucionalidad formal específica: el modelo de desarrollo y los instrumentos de planificación, principalmente el plan de desarrollo del Estado.

A continuación se analiza el comportamiento de esta escala para el caso de estudio escogido, buscando identificar primero la correspondencia de esta reforma institucional en el territorio y segundo, las consecuencias de esta reforma en las posibilidades de constituir una región.

Partiendo de la situación institucional actual del territorio, este capítulo no es más que un intento por comprender la incidencia de la zona de planificación en la construcción de capacidades regionales institucionales. De esta forma, la valoración que propongo busca caracterizar las instituciones y organizaciones que configuran lo regional mancomunado (teniendo en cuenta la iniciativa de las Provincias que coincide territorialmente con la estructura de zona) y principalmente el desconcentrado, estructurado alrededor de la zona de planificación. Y como consecuencia de este último, la relación entre la territorialización del modelo de desarrollo-proyecto de Estado desde el gobierno central y el comportamiento de los proyectos locales de acuerdo a su *path dependence*.

El territorio en cuestión

A modo de descripción la ubicación del territorio del caso de estudio, se localiza al norte del Ecuador y tiene una superficie de 42.584 Km², lo que representa un 16,61% de la superficie nacional y está conformada por las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos; posee 16 distritos y 139 circuitos administrativos y que se corresponde con 27 cantones, 144 parroquias rurales y 39 parroquias urbanas (Borrador Agenda Zonal 1, 2013)

De acuerdo al Censo 2010 la población de la Zona 1- Norte es de 1.273.332 habitantes; por auto identificación, según cultura y costumbres, está conformada por el 60,91% del pueblo mestizo; seguido del pueblo afroecuatoriano con un 21,74% y un 11,54% de pueblos y nacionalidades indígenas. Cuenta con la presencia de las nacionalidades Awá, Chachi, Épera, Cofán, Siona, Secoya, Shuar y Kichwa, esta última nacionalidad cuenta con los pueblos Kichwa de la Sierra: Otavalo, Kayambi, Karanqui y Natabuela y Kichwa de la Amazonia (Censo, 2010 citado por Borrador Agenda Zonal 1, 2013)

IV.I Densidad Institucional

Presencia institucional en el territorio

En esta primera parte se valora la presencia institucional en el territorio, que parte de una muestra de organizaciones vinculadas con el proceso de institucionalizar modelos de región en el territorio⁶. Inicialmente se caracterizan las dos organizaciones que configuran la institucionalidad regional que actualmente se encuentra vigente, para luego y de manera más general, abordar otras organizaciones que complementan y aportan al proceso.

El comportamiento de las dos organizaciones fundamentales se centra en identificar sus intereses e incentivos para el establecimiento del tipo específico de regionalización, la institucionalidad regional que proponen y los recursos o activos que pueden producir para este fin.

La Mancomunidad del Norte

En de la Zona 1 Norte se han dado experiencias de trabajo mancomunado, de acuerdo al registro de mancomunidades del Consejo Nacional de Competencias hay seis mancomunidades y 2 consorcios en la zona (ver anexo 7)

La mancomunidad de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Norte del Ecuador (Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Sucumbíos), con Registro Oficial N° 142, durante los cuatro años aproximados de trabajo ha incrementado de manera importante las temáticas abordadas, tal como como se presenta en la ilustración a continuación,

⁶ A modo de aclaración es importante para el lector que noción de región en este apartado se usa como genérico para referir a la escala del proceso de zonificación como de mancomunamiento.



Fuente: Elaboración propia (Gráfico 11 Proceso de conformación y actividades de la Mancomunidad del Norte de Ecuador)

Desde el proceso de constitución se plantea como visión un territorio

con identidad andina, costera y amazónica, dinamizadora y articuladora de la economía macro regional del norte del Ecuador, y punto de encuentro de negociaciones comerciales internacionales, con ventajas comparativas y competitivas, con infraestructura adecuada, líder de innovaciones tecnológicas, estructura productiva y de servicios empresariales modernos, que aprovecha plenamente sus potencialidades y vocaciones productivas. Destino turístico competitivo y de certificación nacional e internacional, modelo de ocupación territorial y ambiental, símbolo democrático de gobernabilidad, liderazgo y respeto a los derechos humanos, hospitalaria, con equidad social y que difunde su tradición e identidad cultural (Plan Plurianual Institucional Mancomunidad del Norte, 2011).

En este sentido la apuesta es por una región *estratégica* a través del mancomunamiento, proceso amparado constitucionalmente, es útil para canalizar las múltiples iniciativas que puedan impactar en el territorio de su jurisdicción, principalmente en el ámbito económico de la región. La alusión constante a instrumentos como el Modelo Deseado de Intervenciones (socio cultural, fomento productivo, infraestructura y conectividad, ambiente y fortalecimiento institucional), Modelo Prospectivo Territorial, el Plan de Desarrollo Estratégico de la Mancomunidad y uso de metodologías como FODA, los objetivos de los convenios y el modelo de gestión que los caracteriza, permite reconocer

la primacía de un modelo técnicamente elaborado pese a su constitución y composición política.

En concordancia con lo anterior, los recursos con que cuenta esta Mancomunidad para crear una institucionalidad estratégica de región se concentra en tres pilares: el aspecto técnico sustentado por las unidades de planificación de cada provincia y no por una oficina propia de planificación de la Mancomunidad, de esta forma garantiza que no se alteren las relaciones de poder a nivel provincial; convenios con organizaciones externas que operacionalizan en el territorio sus iniciativas; y la promoción de acciones por fuera del territorio nacional, promoviendo iniciativas ampliadas que incluyen procesos binacionales.

La Subsecretaría de Planificación y Desarrollo Zona 1 Norte y la unidad de “Democratización del Estado”

La Subsecretaría de Planificación Zona 1 Norte, es la encargada de la “coordinación y articulación territorial de la política pública, y la gestión operativa en el territorio mediante la implementación de distritos y circuitos” (Borrador Agenda Zonal 1, 2013:93).

A diferencia de la Mancomunidad cuenta con divisiones al interior de la entidad para cumplir con sus funciones: Direcciones de Inversión, Seguimiento y Evaluación; Dirección de Democratización y Dirección de Planificación, Información y Políticas Públicas, La Dirección Administrativa y Financiera, y de las Unidades Jurídica, de Comunicación y Participación Ciudadana (Informe de Gestión Subsecretaría de Planificación y Desarrollo Zona 1 Norte, 2012). Siendo la Dirección de Democratización la encargada al interior de la organización de los procesos de desconcentración y descentralización.

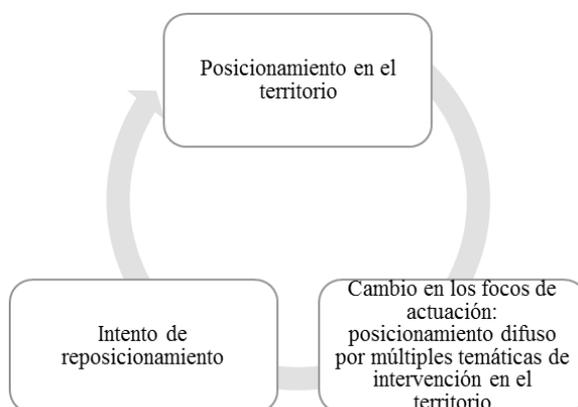
Su apuesta en la consolidación de la región *funcional*, busca garantizar una actuación homogénea del Ejecutivo en el territorio para la prestación de servicios. Sin embargo la delgada línea entre la territorialización del modelo de desarrollo (este con todas sus connotaciones que se han expuesto en el capítulo anterior) y la extensión de las garantías constitucionales para los ciudadanos, se entre cruza con la percepción de injerencia en el territorio de manera directa. Bajo un discurso técnico de coherencia entorno a la institucionalidad de la planificación (SNPPD y Plan de Desarrollo

Nacional) se desdibuja la línea de autonomía y decisión que no necesariamente es de exclusividad política. La decisión del *cómo* resulta mucho más relevante en muchas ocasiones que el *qué*.

Al año 2010, cuando se realiza la primera Agenda Zonal, el territorio contaba con la presencia de “21 organizaciones del Ejecutivo, 66 instancias de representación a nivel de direcciones provinciales y oficinas de coordinación” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2010, pág. 35). A corte de la investigación, finales del primer semestre de 2014, en el territorio se ubican las 6 entidades piloto del gobierno central con su coordinación zonal respectiva y un despliegue en el territorio además cuenta con presencia de otras entidades del Estado que han comenzado a desconcentrarse (ver anexo 8).

Territorialmente estas entidades piloto ya evidencian cambios en los tres aspectos contemplados. En la *infraestructura* física (de dotación) requerida para ubicar el área administrativa y las unidades de prestación de servicios; Transformación de los modelos de gestión (decisión, implementación y evaluación) especialmente en el aspecto *administrativo-financiero* y cambios en la *prestación de servicios* (ver anexo 9).

Los instrumentos con que cuenta la Subsecretaría Zona 1 para la instauración de reglas de juego que consoliden una región funcional, son estrategias formales preestablecidas (normas y reglamentos) y un proceso de posicionamiento con un trabajo sostenido por parte de la entidad de comportamiento cíclico que responde a requerimientos externos (mandatos de la entidad matriz, intervenciones presidenciales, emergencias naturales, etc.) o cambios internos (principalmente cambio del Subsecretario).

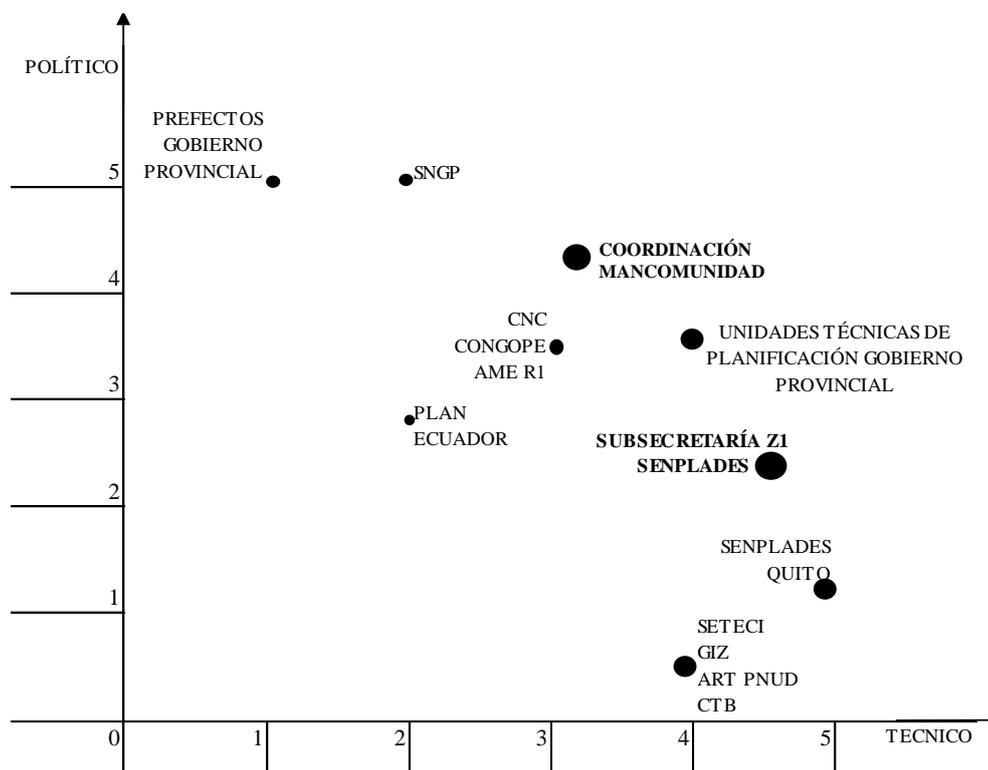


Fuente: Elaboración propia (Gráfico 12 Comportamiento cíclico de la Subsecretaría de Planificación Zona 1 en el territorio)

El drástico cambio que adquiere la planificación desde el gobierno nacional se traslada a los territorios, incluyendo sus herramientas y organizaciones. Una especie de *efecto espejo*, en el que se reconoce que lo que sucede con la entidad matriz (posicionamiento frente a otras carteras del Ejecutivo) suele afectar a la entidad en el territorio.

Así el Plan Nacional del Buen Vivir tiene en el territorio a la Agenda Zonal que bajo el interés de coherencia busca caracterizar la propuesta reconociendo las particularidades en el territorio. Otro recurso que favorece este tipo de región corresponde a los Comités Sectoriales, que será ampliado más adelante

La valoración del rol de las organizaciones con incidencia en el territorio en el escenario de conformación de la región se configuró valorando su tendencia técnica (preferencia por instrumentos que guíen la acción, acciones instrumentales) y su tendencia política (disputas y concertaciones, toma de decisiones,).



Fuente: Elaboración propia (Gráfico 13 Valoración del rol de las organizaciones frente a la conformación de región)

Los extremos de tendencia política más alta y menor componente técnico corresponden a los Prefectos y la Secretaría de la Gestión de la Política, es decir que su posición responderá a incentivos que aumenten su nivel de decisión y ejercicio de poder en el

territorio. Mientras que la SETECI y la cooperación internacional, por la naturaleza de la organización privilegiará condiciones técnicas, que no necesariamente implica que estén ausentes del debate político.

La composición política y técnica en todas las organizaciones implica reconocer la complejidad de depurar individualmente una organización en un contexto dado. Por esta razón es necesario privilegiar el aspecto relacional que ya se mencionaba en el marco teórico y que se abordará en el siguiente apartado bajo la propuesta de relaciones interorganizacionales e interinstitucionales. Sin embargo, la tensión técnico-política volverá a ser retomada más adelante bajo el análisis de un instrumento denominado Equipos Políticos Territoriales.

Relaciones interorganizacionales e interinstitucionales formales: patrones verticales y horizontales de interacción en el territorio

En este apartado valoraré a las organizaciones en relación a las dos instituciones que se configuran actualmente en el territorio como regionales: la zona de planificación y el mancomuniamiento. Al finalizar amplío dos iniciativas de relacionamiento que buscan institucionalizar espacios de diálogo y concertación para el proceso de planificación desconcentrada.

El grado de interacción interorganizacional de la muestra analizada frente a las iniciativas institucionalizadas de regionalización arroja un resultado de 66% para la zona de planificación y de 59% para el proceso de mancomuniamiento (ver anexo 11); entre los factores que explican este resultado está la presencia mayoritariamente de entidades relacionadas con el nivel ejecutivo que hacen presencia en el territorio, y los diferentes mecanismos que median la relación entre la organización y la institución.

Mientras que los mecanismos de interacción son abiertos y altamente participativos (para las organizaciones) en la zonificación, los procesos de la mancomunidad tienen un carácter más exclusivo concentrándose en aliados estratégicos que le permitan alcanzar sus objetivos. Sin embargo, esta “exclusividad” garantiza procesos de relacionamiento mucho más fuertes, de mayor confianza y compromiso, y en consecuencia de mejor calidad. Por su parte el nodo de interacción en el proceso de la zonificación tiene forma de cono, que concentra en la punta a su entidad matriz junto

a otras organizaciones del ejecutivo y a medida que se distribuye, su interacción de calidad va disminuyendo (menor constancia, interés, espacios de comunicación).

Un aspecto fundamental en la consolidación de un proceso territorial, ampliando incluso el objetivo de conformación regional en el que se concentra este documento, es la información, contar con un sistema de seguimiento e información que de claridad de los procesos hasta el final y que permita a todas las organizaciones contar con las mismas garantías informacionales. La asimetría en la información impide la conformación de estrategias y mecanismos constantes en el tiempo y en sus alcances.

Coordinación intersectorial

El denominado “Comité Intersectorial de Implementación de Distritos y Circuitos en la Zona 1 Norte” tiene origen en el mes de mayo de 2013 bajo la coordinación de la SENPLADES Zona 1 Norte. Lo conforman representantes de las coordinaciones zonales (Zona 1 Norte) de la Dirección de Democratización (SENPLADES), Policía Nacional, de los Ministerios de Salud Pública (MSP), Educación (MINEDUC), Inclusión Económica y Social (MIES), de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; también representantes de INMOBILIAR, ICO, MIDUVI, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) y un representante de las direcciones provinciales de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR).

La figura de Comité contemplado en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva corresponde a un cuerpo colegiado interinstitucional con funciones de coordinación estatal y gubernamental sobre temas específicos (art.101 literal c). Con participación equitativa y voto por cada entidad representada, permite la delegación de un funcionario mediante comunicación escrita y también la invitación a “representantes de otros organismos relacionados, asesores externos y otras que se consideren pertinentes” (Acta de conformación Comité Intersectorial, 2012: 4) Contempla reuniones “al menos una vez cada dos meses de forma ordinaria y las veces que se requieran por iniciativa propia o por solicitud de la mayoría de sus miembros designados o convocados” (Acta de conformación Comité Intersectorial, 2012: 4)

Surge como mecanismo para facilitar la articulación y coordinación intersectorial en la implementación de distritos y circuitos. El mecanismo consiste en

reuniones presididas por la Dirección de Democratización de la Subsecretaría de Planificación y Desarrollo en la que se presentan de informes de localización, avance y problemas encontrados en el eje de infraestructura desconcentrada de distritos y circuitos en la Zona 1. (Democratización del Estado, 2013). Las problemáticas evidenciadas corresponde a la legalización de predios de la infraestructura desconcentrada en la Zona 1 – Norte Territorialmente la jurisdicción corresponde a los GAD lo que requiere de un dialogo constante de reuniones conjuntas y periódicas para la socialización de los procesos de desconcentración y generar compromisos para la firma de convenios de dotación de terrenos.

Ante la inexistencia de una plataforma zonal de información, mecanismos como estos, permiten mejorar la fluidez de la información sin embargo, su funcionamiento regular (reuniones ordinarias) fue de seis meses aproximadamente.

Participación ciudadana

El Consejo Ciudadano Sectorial SENPLADES Zona 1 Norte es una experiencia de continuidad y de canalización del proceso de desconcentración, inicia a finales del 2010 y continúa en funcionamiento.

Corresponde a un espacio institucional formal en el que se canalizan tres procesos: 1). Capacitación y formación, sobre aspectos legales y normativos (Participación, Planificación, Plan Nacional del Buen Vivir, Agenda Zonal), 2). Control y rendición de cuentas, sobre avances de las iniciativas de desconcentración y descentralización y 3) recepción de quejas, reclamos y sugerencias que abarcan múltiples aspectos.

La participación normada tiene un espacio garantizado en la iniciativa de zonificación, mientras que el proceso de mancomunamiento no contempla espacios específicos para este. El ser un proceso sustentado en autoridades elegidas popularmente pueden darle ciertas condiciones de legitimidad en la población, sin embargo no deja de ser extraña y reconocida solo en instancias formales. El hecho de no contar con una oficina en la zona y tener su oficina coordinadora en Quito marca pautas de las relaciones de poder que se construyen por parte de sus integrantes al ubicar una zona neutral para la toma de decisiones.

Relaciones interorganizacionales e interinstitucionales aspectos no formales

A lo largo de este documento se hizo un recorrido por la institucionalidad que establece el modelo de desarrollo, la configuración de un tipo de Estado y las herramientas que sirven a este, también lo correspondiente a cómo este proceso se territorializa formalmente e intenta configurar bajo dos iniciativas una forma de regionalización, sin embargo es importante reconocer que detrás de la institucionalidad formal se encuentran mecanismos relacionales que no son fácilmente medibles pero que resultan indispensables para afianzar en la organización, en la institución y en el territorio las capacidades estatales que han sido otorgadas y que son canalizadas en espacios formales (como se presentó en el anterior apartado).

La cultura política en el territorio

La cultura política no es de uso exclusivo para referirse al comportamiento electoral, en un sentido laxo incluye factores propios de las disputas relacionales en el ejercicio del poder, por esta razón es necesario hacer referencia a ciertos factores que inciden y en muchos casos sustentan la organización y la institucionalidad formal, finalmente hay que reconocer que detrás de estas “aparatos” hay personas que operan y mediante la institucionalidad informal inciden en viabilizar u obstaculizar los procesos.

Históricamente el Ejecutivo hizo presencia en el territorio teniendo como base la provincia, sin embargo con el proceso de homogenización a través de los distritos y circuitos más allá del tema de cambio de infraestructura y del proceso de adaptación que deben surtir los y las funcionarios, las relaciones de poder locales se ven afectadas. Al romper el aparataje del nivel Ejecutivo arraigado fuertemente al nivel provincial las tensiones por los puestos de libre nombramiento y remoción recen en quien será el nuevo encargado de asignar a este funcionario, más que un proceso de democratización y de mérito, parece ser un cambio de manos en la toma de decisiones.

Aunque no es una situación exclusiva del caso y mucho menos del país, la flexibilidad laboral contribuye a una altísima rotación del personal en instancias directivas como técnicas, afectando iniciativas que se llevan a cabo. La persona prima sobre la organización porque no se cuenta con mecanismos o herramientas para el archivo de los procesos, para el seguimiento y con esto una *despersonificación* del cargo.

Otro aspecto que se evidenció en el trabajo de campo, consiste en el intento mediante capacitaciones por intentar llenar el vacío de la falta de profesionalización del servidor público en aspectos exclusivos de administración pública. Es una condición *sine qua non* contar con profesional especializado en este ámbito para potencializar las capacidades estatales adjudicadas tras la reforma estatal.

Finalizo con un tema indirectamente relacionado. Es importante dar a conocer a la ciudadanía del proceso de reforma y nueva estructura del Estado. En varias ocasiones al interrogar a transeúntes durante el trabajo de campo, sobre la ubicación de una entidad desconcentrada o sobre el proceso de la mancomunidad, difícilmente podían responder acertadamente. El reconocimiento por parte de la ciudadanía es la fuente de legitimidad y garantía para la consolidación de las iniciativas. El llamado es entonces a crear una cultura política fuerte que garantice el conocimiento de estas nuevas reglas de juego. Ya son casi ocho años del proceso y la rendición de cuentas es un ejercicio basado en toda una institución encargada de mostrar y demostrar con resultados numéricos los avances, pero los pasos que se llevaron para conseguirlo o los aspectos que no se lograron (y de los que constantemente se aprovecha más) hacen parte de una caja negra.

La gestión de la política en el territorio

Como se mencionó previamente la tensión política-técnica es una constante al interior de cada organización, en las relaciones interorganizacionales, y en las relaciones institucionales (de planificación, de regionalización, etc.) siendo fundamental una reflexión del tema. En este apartado me centraré en un instrumento denominado “Equipo Político Territorial” que hace parte de los denominados espacios de coordinación del Ejecutivo en el territorio. Se observa de manera especial por la potencialidad que tiene en la configuración de la intervención territorial por este nivel, dados los cambios que desde mediados de 2013 ha tendido la organización encargada de su dirección.

Como instrumento, busca articular la acción política del Gobierno en el Territorio, creando condiciones para la articulación eficaz de las acciones públicas del conjunto de instituciones gubernamentales y llegar de una manera coherente al Territorio. (Espacios de coordinación del ejecutivo en el territorio, 2012).

Corresponde al instrumento directo para insertar el discurso político del nivel nacional en las herramientas territoriales como las Agendas, los Gabinetes y las instancias en las que participa el Ejecutivo. Aunque es una herramienta muy fuerte que garantiza una coherente intervención del ejecutivo, no ha logrado todo su potencial, especialmente por la mutación que ha tenido la organización encargada de direccionar este instrumento y que al ser un proceso reciente, no ha logrado aún consolidarse bajo una institucionalidad fuerte. La entidad encargada en la actualidad es la Secretaría de la Gestión de la Política, y es producto de una fusión de organizaciones y procesos previos: el Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Viceministerio de Gobernabilidad del Ministerio del Interior y la Secretaría de los Pueblos.

En la zona, funciona como Secretaría zonal hace un par de meses y cuenta con presencia provincial, sin embargo, ya empieza a generar rivalidades entre los Gobernadores, quienes comienzan a sentir duplicadas sus funciones. No se puede perder de vista esta organización y la fuerte institucionalidad que tiene inmersa.

IV.II Suma de proyectos, suma de territorios no hacen una región

La revisión de los proyectos presentados en los instrumentos programáticos de las dos iniciativas para configurar una institucionalidad regional, es decir, la agenda zonal para el proceso de zonificación y el plan operativo institucional del ejercicio de mancomunamiento, permite evaluar si en términos concretos, la idea de región se encuentra presente.

Para realizar un ejercicio que garantice equidad para ambas iniciativas se tomó como referencia el instrumento con el que se inicia el proceso, y que coincide con el periodo de tiempo de estudio. La primera Agenda Zonal se elabora en 2010 y se contemplan como “programas y proyectos con carácter zonal que posibilitarán alcanzar el modelo deseado” sin embargo de 95 proyectos enlistados solo 21 están categorizados como zonales. Es decir solo el 20% corresponden a iniciativas que posibilitan una visión de conjunto. Los demás aunque permiten homogenizar, conectar o disminuir brechas entre los territorios, corresponden a intervenciones puntales en las provincias, que con o sin región se podrían realizar.

Entre estos se contemplan como de carácter “zonal”: la conectividad el enlace de fibra óptica, la resolución de tenencia de tierras en áreas protegidas, protección de fuentes de agua y recuperación de semillas, infraestructura física, equipamiento, mantenimiento, estudios y fiscalización en salud, el programa Turístico Integral, Marketing, destinos turísticos, capacitación, gobernanza, fomento a inversiones y medidas (Agenda Zonal 1, 2010). Sin embargo, se reducen a una referencia espacial.

La apuesta de la mancomunidad es mucho más amplia y general, al mencionar de manera constante en el nombre del proyecto al conjunto del territorio que la compone; de 27 proyectos programados en el Plan Plurianual institucional a excepción de aquellos que requieren de una localización puntual (proyectos de infraestructura vial) o que corresponden a iniciativas binacionales, los intereses conjuntos priman respondiendo a una igualdad de participación y condiciones que adquiere su mesa principal.

CONCLUSIONES

Durante el recorrido histórico de las estrategias, procesos y modelos institucionales que intervienen en la regionalización del Ecuador, se ha confirmado la continua disputa de la figura regional en su interés por moldear al Estado-nacional. La puja entre intereses ha llevado a una apropiación por parte del Gobierno Central, de los marcos institucionales como mecanismo que limite los ejercicios de poder. La institucionalidad de la planificación claramente definida y establecida legalmente determina las reglas de juego formales. Sin embargo el uso de la institucionalidad informal se constituye en un contrapoder para los territorios.

La propuesta de escenarios

La redacción de estos escenarios corresponde a lo que metodológicamente en la prospectiva se conoce como supuestos tendenciales. Cada escenario propone aspectos, decisiones o circunstancias del contexto hipotético y su incidencia para las dos figuras institucionales de región, los actores organizacionales que se privilegiarían y el resultado o modelo territorial. En términos temporales estos escenarios corresponden al año 2016, teniendo como referencia el plazo que se contempla constitucionalmente para

la conformación de regiones. Sin llegar a ser un ejercicio de gran magnitud es un aporte en las posibles estrategias que puedan orientar las acciones de hoy.

Escenario 1. Más vale malo conocido que bueno por conocer

En el año 2015 se realiza una reforma constitucional que frena a las regiones, siendo los prefectos los actores que territorialmente se fortalecen. Las provincias ocupan el nivel intermedio de engranaje; todas las estrategias de fortalecimiento de capacidades institucionales se focalizan en las Provincias dando como resultado un nivel intermedio exitoso impulsado por el proceso de mancomunamiento que respeta los grados de poder de cada Provincia limitando su acción a promover instrumentos y herramientas que fortalezcan aspectos productivos, turísticos y en pro de la descentralización. El Ejecutivo homogeniza la forma como territorializa sus servicios y en la medida que coincide territorialmente con la división político-administrativa se adapta a la configuración política del territorio. La zona de planificación se constituye en una exclusiva figura de la desconcentración.

Escenario 2. Algo busca en tu casa, quien te hace visitas largas

La intervención del gobierno nacional se concentra en el territorio desde dos flancos: técnica y política, fortaleciendo la conformación de regiones vía decreto del Presidente de la República y restando incidencia a los procesos locales. La intervención de múltiples instituciones nacionales en el territorio desde el 2010, han construido una estructura que territorialmente desconcentrada responde a una figura centralista. Con un modelo territorial funcional a los intereses nacionales y politizado. Aumentan las disputas con las Autoridades Provinciales (que no comparten el mismo partido político con el presidente).

Escenario 3. Caminante, no hay camino, se hace camino al andar

Teniendo como referente del Plan Nacional de Desarrollo, los ministerios actualizan sus agendas sectoriales, y los gobiernos autónomos descentralizados, sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Se incluyen perspectivas de comunidades afroecuatorianas y los planes de vida de las comunidades indígenas. Se reconoce el modelo de territorio como construcción conjunto de actores variados la región como

nivel de gobierno se sustenta en la descentralización efectiva de competencias y la desconcentración de servicios prestados por el nivel ejecutivo. Los espacios de diálogo y concertación se fortalecen mediante un mecanismo de información compartida, abierta y transparente en los procesos realizados.

Comentarios finales

La desconcentración *per se* no es garantía de efectivización de los derechos constitucionales o de un acercamiento de los servicios del Estado al ciudadano, si esta no se acompaña de los insumos locales con los que se cuenta, si no se *territorializa*. La continuidad se mantiene bajo un modelo de formulación, implementación y decisión tipo “*arriba-abajo*” que persiste con el desconocimiento de condiciones locales, particularidades de los territorios y capacidades institucionales propias.

Con el rastreo de la intervención regional en el Ecuador o la búsqueda del *path dependence*, es notable la utilización de esta escala para la intervención en los territorios por parte del nivel nacional. La tensión entre lo político y lo técnico es evidenciable a través del grado de libertad y el tipo de vínculo que mantiene la institucionalidad planificadora con la autoridad, en este caso el Gobierno Central. El punto más crítico en este recorrido histórico es sin duda el cambio que sufre la institucionalidad de la JUNAPLA al CONADE. De una propuesta técnica a una politización de la planificación.

Con el nuevo marco institucional, que se edifica basado en un modelo de desarrollo, con respaldo constitucional y articulado a herramientas específicas de planificación, es posible identificar cambios en la relación Estado-Ciudadanía pero no en la relación Estado (nivel nacional) – Estado (nivel territorial). Es decir, al interior de la lógica estatal las capacidades que se configuraron constitucional y legalmente para atender a la ciudadanía, no implicaron un cambio en la tendencia centralista del Estado.

Es así que dado este tipo de intervención cuestiono si efectivamente se puede hablar de un proceso de planificación regional. Por el contrario, considero responde a una planificación territorial de corte centralista que busca garantizar coherencia y cohesión al modelo de gobierno, no de Estado.

Esta tesis cierra con una pregunta, no como un punto final sino una puerta abierta a líneas de investigación futuras, la crítica y el cuestionarnos no implica que

estemos haciendo las cosas mal, simplemente pueden ir mejor. El mecanismo privilegiado y garantista de esta coherencia se encuentra concentrado en la institucionalidad formal que se construye alrededor del plan de desarrollo, partiendo del Nacional del que se desprenden los demás documentos programáticos, y que no solo hace referencia a otros niveles sino de toda la organización ejecutiva del Estado. ¿Es posible hablar de una autonomía bajo esta condición?

BIBLIOGRAFÍA

- Alvear, Patricio (1987). *Planificación regional: experiencias y perspectivas* Revista Planificación Consejo Nacional de Desarrollo, N° 25. 5-44.
- Álvarez Velasco, Carla Morena (2011). *Cooperación internacional, seguridad nacional, narcotráfico y Frontera Norte: una relación compleja*, Cooperamos N° 3, Quito.
- Ash, Amin. (2008) Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional”. En *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Victor Ramiro Fernández, Ash Amin y José Ignacio Vigil (Comp.): 101-120. San Martín: Miño y Dávila.
- Barrera Augusto (2000). *Ecuador, un modelo para desarmar*. Quito: Abya Yala.
- Basabe, Santiago (2007). *Instituciones e institucionalismo en América Latina. Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Quito: CIPEL.
- Boisier, Sergio (1991) El difícil arte de hacer región. Santiago de Chile: ILPES.
- Borja, Miguel (2000) Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia. Bogotá: CEREC-IEPRI.
- Castillo, José Bolívar. (2008) *Descentralización del Estado y Articulación del espacio nacional. La Regionalización Horizontal*. Loja, Ecuador: Industria Gráfica Amazonas.
- Carrión, Fernando (2013). *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas*. Quito: FLACSO Sede Ecuador-IDRC.
- Consejo Nacional de Modernización del Estado (2005). *Análisis de las Finanzas de los Organismos de Desarrollo Regional*. Quito: GTZ- Corporación Técnica Alemana,
- Cuervo, Luis Mauricio, y Jorge Mattar (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación*. Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Coraggio, José Luis (2010) La cuestión regional en América Latina. Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense.
- Cumbers, Andrew, Danny MacKinnon, y Robert McMaster (2008) *Instituciones, poder y espacio*. Evaluación de los límites al institucionalismo en la Geografía Económica En *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Victor Ramiro Fernández, Ash Amin y José Ignacio Vigil (Comp.): 219-245. San Martín: Miño y Dávila.
- Deler, Jean Paul (1981). *Ecuador, del espacio al estado nacional*, Quito: BCE.
- De Mattos, Carlos Antonio (2004) “De la Planificación a la Governance: implicancias para la gestión territorial y urbana”. *Revista Paranaense e Desenvolvimento*, 9-23.
- Egüez , Tatiana, y María de Lourdes Larrea (2007). *Una aproximación a la Planificación Territorial*. Quito, Ecuador: CAMAREN-IEE.
- Elizalde Hevia, Antonio (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Serie Gestión Pública*. Santiago de Chile: ILPES.
- Equipo PLANTEL-AME-CONCOPE-EPN-VVO (2005). *Planificación Territorial. Metodología y contexto actual en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Equipo PLANTEL-AME-CONCOPE-EPN-VVO.
- Espinosa, Roque (2006). Efectos del conflicto colombiano en las provincias de la frontera Norte de Ecuador: Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos. Quito, UASB/BID.

- . (2008) *Las Fronteras con Colombia*. Quito: Corporación Editora Nacional-UASB
- Fernández, Iván (1988) “La complementación necesaria entre la planificación regional y la planificación nacional” Ponencia presentada en VIII Seminario de Planificación. Planificación Seccional y Planificación Regional, Macará.
- Fernández, Víctor Ramiro y José Ignacio Vigil (2012). “Capacidades Estatales Regionales. Consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina” *Revista Política Pública* N° 1. 51-65.
- Fleury, Sonia (1999) “Reforma del Estado en América Latina. Hacia donde?” *Nueva sociedad*, 58-80.
- Friedman, John (2001) *Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- García, Clara (2007) *Las Regiones en Construcción: Una aproximación conceptual*. Medellín: ODECOFI
- Georghiou, Luke et al. (2010) “Los múltiples rostros de la prospectiva” En *Manual de prospectiva tecnológica: conceptos y práctica*, Luke Georghiou (Comp.): 33-57. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- México; Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal; Universidad de Manchester.
- Gómez Orea, Domingo (2007). *Ordenación territorial*. Madrid: Mundi Prensa.
- Gómez, Andrés (2013). “La Frontera Colombo-Ecuatoriana: desde la ejecución de Políticas de Seguridad a las consecuencias en Seguridad Ciudadana” En *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas*, Fernando Carrión (Comp) Quito: FLACSO Sede Ecuador-IDRC
- González Morales, Alfredo (2003). “Los paradigmas de investigación en las ciencias sociales” ISLAS, local.cenit.cult.cu/sites/revista_islas/pdf/138_12_Alfredo.pdf. (visitada en agosto 17 de 2014).
- Guerrero, Andrés (2000) “El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transescritura.” En *Etnicidades*, Andrés Guerrero (Comp.) Quito: FLACSO.
- Gondard, Pierre. (2003). “Ensayo en torno a las regiones de Ecuador. Herencias y reestructuraciones territoriales”. *Ecuador Debate*, 45-59. Quito
- Hardoy, J.E., y G Geisse (1972). *Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina*. Buenos Aires: SIAP.
- Hernández Teran, Miguel (1998). *Descentralización De la teoría a la ley especial de descentralización*. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Jaramillo, Alfredo (1981). *La Planificación en el Ecuador. Un ensayo teórico-práctico*.
- Kliksberg, Bernardo (1994). *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Larrea, Ana María (2011) *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- MacLeod, Gordon (2008) “El replanteo del Nuevo Regionalismo: globalización y la nueva versión del espacio económico político” En *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Víctor Ramiro Fernández, Ash Amin y José Ignacio Vigil (Comp.): 147-182. San Martín: Miño y Dávila.
- Magri Altaïr Jesica y Adrián Rodríguez (s/f) *guía cátedra Desarrollo Local y Regional: problemas y desafíos. Una aproximación desde la teoría, métodos e instrumentos de análisis*

- Magri Altaïr Jesica (2011) "Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay" Revista de Ciencias Sociales- Departamento de Sociología-FCS-UdelaR N° 28 77-104.
- Massiris, Angel (2010) "Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional" Disponible en <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/inicio.htm> visitado en Mayo 28 de 2013.
- Medellín Torres, Pedro. "La política y las políticas públicas en regímenes de "obediencias endebles". Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina" En *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Miño y Dávila (Comp.) 101-138. Buenos Aires: Naciones Unidas- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Sede México.
- Mojica, Francisco José (2008). *La construcción del futuro. Concepto y modelo prospectiva. Estratégica, territorial y tecnológica*. Bogotá: Convenio Andrés Bello; Universidad Externado de Colombia.
- Moncayo, Edgard (s/f). Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes. s/l: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.
- Montañez Gómez, Gustavo, y Ovidio Delgado Mahecha (1998). "Espacio, Territorio y Región: Conceptos básicos para un proyecto Nacional. Cuadernos de Geografía, 120-134.
- North, Douglass (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, Santiago (2006) *La región y procesos de planificación en el Ecuador*. Quito: Ciclo Doctoral - FLACSO Sede Ecuador (documento de trabajo)
- Ojeda, Lautaro (2013) Documento soporte de charla sobre proceso de planificación en el Ecuador *Metodologías aplicadas en la construcción de planes locales, regionales y nacionales: consistencia, coherencia y viabilidad*. Clase Taller de Tesis I. Julio 9 de 2013.
- Peñaherrera, Blanco (1986) "Apuntes para la historia de la planificación en el Ecuador" En *Ecuador Contemporáneo*, Malo González (Comp.) México:UNAM.
- Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose, y John Tomaney (2006). *Desarrollo local y regional*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- Popper, Rafael (2010). "Metodología de la prospectiva" En *Manual de prospectiva tecnológica Conceptos y práctica* Luke Georghiou (Comp.) 85-138. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- México; Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal; Universidad de Manchester.
- Prats I Cátala, Joan (1998) *Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista*. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nro. 11. Caracas.
- Pujadas, Roma, y Jaume Font (2008). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis
- Ramírez, Franklin (2011) "El Estado en disputa, Ecuador 1990-2011". En *Estado de los Derechos de la niñez y adolescencia, Ecuador 1990-2011*, Margarita Velasco (Comp.) Quito.
- Rofman, Alejandro (2010) "Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina" En *La cuestión regional en América Latina*. Luis Coraggio (Comp.) 359-389. Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense.

- Sánchez Mazo, Liliana María (2011). *Fragmentación social y planeación territorial*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.
- Santos Alvite, Eduardo (s/f). "El proceso de Planificación en Ecuador" Disponible en la dirección electrónica http://www.colegiodeeconomistas.org.ec/biblioteca_virtual.php#esa, visitado en febrero 9 de 2014).
- Sautu, Ruth (2001). "Acerca de qué es y no es la investigación científica en ciencias sociales". En *La trastienda de la investigación*, Catalina Wainerman y Ruth Sautu (Comp.) Buenos Aires: Ediciones Lumiere.
- Sautu, Ruth, Paula Boniolo, Pablo Dalle, y Rodolfo Elbert. (2005) "La construcción del marco teórico en la investigación social" En *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, Ruth Sautu (Comp.) 29-81. Buenos Aires: CLACSO Colección Campus Virtual
- Secretaría Técnica del PLAN ECUADOR (2012). "Informe de Rendición de Cuentas". En el norte no solo hay fronteras N° 2 Diciembre: 4-5.
- Stöhr, Walter (s/f) "Subsidiaridad: un concepto clave para la Política de Desarrollo Regional" Disponible en <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=1363> visitado en Abril 11 de 2013).
- . (1972). *El Desarrollo Regional en América Latina*. Buenos Aires: SIAP.
- Torres Dávila, Víctor Hugo, y Galo Ramón Valerezo (2004). *Frontera Norte Ecuatoriana. Desafío de Gobernabilidad*. Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- . (2004) *El desarrollo local en el Ecuador. Historia, Actores y Métodos*. Quito: Abya-Yala.
- Uquillas, Oscar. *Postulación al premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva*. Quito: Subsecretaría de Cambio Institucional-SENPLADES, 2013.
- Vargas, José Guadalupe. (2008) *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. Ensayos Ciencia Administrativa*. 47-58.
- Vicuña Izquierdo, Leonardo (1978). *Política de Desarrollo del Ecuador. Resumen y evaluación 1973-1977 (Una visión general)*. Guayaquil, Ecuador: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil.
- Vuscovic, Pedro. *Técnicas de Planificación. Curso intensivo de capacitación en Planificación de Desarrollo Económico y Social Agosto-Noviembre*. Guayaquil, Ecuador: JUNAPLA – Organización de las Naciones Unidas y Universidad De Guayaquil.

DOCUMENTOS

- Documento guía Programa de Desarrollo Territorial ¿Qué tesis esperamos?, s/f.
Constitución Política, 2008
Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010
Decreto Ejecutivo No 1372 Registro Oficial No. 278 de 20 de febrero del 2004.
Decreto Ejecutivo No. 878 Registro Oficial No. 268 de 8 de febrero del 2008.
Decreto Ejecutivo No. 918 Registro Oficial N° 286 de 3 de marzo del 2008.
Decreto No. 557. Distritos y circuitos administrativos, 2012

- 25 años de Planificación. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1979.
- Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) (a) «*Política planificada para el Desarrollo*. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Quito, Ecuador, 1966.
- . La década del sesenta. Algunos aspectos de la economía ecuatoriana. Quito, Ecuador: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1972.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (a). La Planificación Democrática para la Revolución Ciudadana. Hacia la consolidación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Quito: SENPLADES, 2009.
- . Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión y de la organización territorial. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito: SENPLADES, 2008.
- . Recuperación del Estado para el Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado. Quito: SENPLADES, 2011.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) Instituto Geográfico Militar (IGM). Atlas de potencialidades y limitaciones territoriales. Quito: SENPLADES-GIZ, 2008.
- Plan de desarrollo Región I, JUNAPLA, INERHI y OEA. Versión 2000.
- Plan Nacional, Gobierno Constitucional Dr. Rodrigo Borja Cevallos, Consejo Nacional de Desarrollo 1989.
- Plan Nacional de Desarrollo. Un plan para la Revolución Ciudadana 2007-2010, 2007
- Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir, construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural 2009-2013, 2009
- Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, 2013
- Asamblea Constituyente (a). Acta 035. Acta de Plenaria, 10 de Abril de 2008.
- . (b) Acta 036. Acta de Plenaria, 17 de Abril de 2008.
- . (c) Acta 046. Acta de Plenaria, 8 de Mayo de 2008.
- . (d) Acta 061. Acta de Plenaria, 11 de Junio de 2008.
- Documento de trabajo Agenda Zonal par el Buen Vivir Zona de Planificación 1, 2010
- Borrador Agenda Zonal 1, 2013
- Lineamientos para la formulación de las Agendas Zonales (2013-2017), 2013
- Subsecretaría de Planificación Zona 1 Norte. Agenda Zonal 1 2013-2017 (Documento preliminar de trabajo). Ibarra: Subsecretaría de Planificación Zona 1 Norte, 2014.
- . Informe de gestión enero 2012 – diciembre del 2013. Ibarra: Subsecretaría de Planificación Zona 1 Norte, 2013.
- . Memoria N° 001, Proceso de desconcentración, 2013
- . Memoria N° 002, Proceso de desconcentración, 2013
- . Memoria N° 003, Proceso de desconcentración, 2013
- Rendición de Cuentas Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados ,2011
- Informe de Rendición de Cuentas del Sectorial de la Política, 2012

Informe de Rendición de Cuentas Secretaría Nacional de Gestión de la Política, 2013
Agenda Sectorial de la Política 2010-2013, 2010
Rendición de Cuentas Subsecretaría de Planificación Zona 1 Norte, 2013
Informe Cooperación como forma de vida. s/f.
Tríptico Mancomunidades y Consorcios. s/f.
Tríptico Fortalecimiento. s/f.
Tríptico ¿Qué son los distritos y circuitos?. s/f.
Tríptico Plan Ecuador. s/f.
Informe de Rendición de Cuentas Plan Ecuador, 2011
Informe 7 años de Revolución Ciudadana. Enero 2014
Evaluación Independiente del Programas País Ecuador 2010-2014. UNFPA, 2013.

ENTREVISTAS

Fernando Carrión, noviembre de 2013
Patricio Silva, marzo 23 de 2014
Galo Tipáz, Sandro Gómez, Hirlanda Vaca, marzo 28 de 2014
Christian Breustedt, abril 1 de 2014
Oscar Uquillas, Verónica Silva, Wagner Holguín, abril 1 de 2014
René Terán, abril 8 de 2014
Juan Manuel Guzmán, abril 16 de 2014
René Larenas, abril 23 de 2014
Ralf Oetzel, mayo 6 de 2014
Oscar Ruano junio 5 de 2014
Claudia Rivera, junio 8 de 2014
Galo Tipáz, junio 9 de 2014
Sandro Gómez, junio 9 de 2014
Edwin Herrera junio 10 de 2014
Rosmery Pillajo junio 17 de 2014
Pablo Moreno junio 25 de 2014

ANEXOS

Anexo 1 Enfoque metodológico

La prospectiva es un proceso mediante el cual se comprende mejor las fuerzas que moldean el futuro de largo plazo, fuerzas que han de tomarse en cuenta para la formulación, planeación y toma de decisiones de política pública. La prospectiva incluye medios cualitativos y cuantitativos para monitorear indicadores claves de las tendencias y desarrollo en evolución. (Georghiou, 2010)

El estudio está orientado desde un análisis deductivo centrado en las orientaciones ideológicas y pragmáticas de las instituciones y organizaciones, conjugando un análisis prospectivo. Tiene como referencia un estudio de caso en particular. La propuesta metodológica que acompañó este proceso de investigación se compone de dos partes, la primera que correspondiente a los métodos utilizados para la recolección de la información y la segunda de las herramientas propias del procesamiento y análisis de dicha información.

La elección de esta zona como caso de estudio dadas las particularidades que presentan y permiten ubicar en escenarios extremos la configuración regional en Ecuador. El caso de estudio corresponde a la zona de planificación 1 (Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos) en esta además de la iniciativa zonal aplicada a todo el territorio ecuatoriano, se da la convergencia de una iniciativa por parte de las mismas prefecturas de una mancomunidad que coincide territorialmente con la zona de planificación 1. Adicionalmente iniciativas que históricamente han acompañado la preocupación de las zonas fronterizas, una diversidad socio-cultural, étnica, geo-ambiental, económica y política que caracteriza a las cuatro provincias que la componen y una alta presencia organizacional e institucional.

Recolección de la información

En lo que refiere al primer aspecto, se utilizaron las técnicas de revisión documental y entrevistas semiestructuradas, pues “la validez de un estudio prospectivo depende de la manera equilibrada entre la información directa e indirecta que proporciona la realidad. Es decir entre los aportes de las fuentes primarias y las secundarias” (Mojica, 2008: 121).

La revisión documental, representa el componente metodológico estructural que sustenta esta investigación, se centra en documentos programáticos (agendas zonales, planes de desarrollo y ordenamiento territorial provinciales, folletos de difusión,

reglamentos, resoluciones ministeriales), fuentes principales de la investigación que corresponden a publicaciones oficiales. Su recolección implicó un tratamiento de clasificación para garantizar organización en la información.

Las entrevistas como conversaciones semiestructuradas, facilitaron la realización de consultas de carácter formal y la recopilación de información dispersa; Exigieron durante su aplicación el tratamiento de los mismos temas, incorporando con ciertas matices, los que se conoce como el método Delphi o consulta a expertos. En algunos casos sirvieron de instrumentos de subsidiarios, pues buscaron complementar o ampliar información encontrada en la recopilación documental revisada.

Sistematización de la información

El uso de la herramienta Atlas-Ti, facilitó el proceso de sistematización de la información, especialmente en los casos en que esta se encontraba en formato digital; en los documentos recopilados de forma física se procesó directamente mediante matrices que simplificaron y facilitaron el análisis de la información.

En algunos capítulos se hizo uso de procesamientos matemáticos y estadísticos simples, que no implicaron explícitamente el uso de métodos o instrumentos cuantitativos. La información corresponde a fuentes oficiales y de bases de información recolectadas que sirvieron en la construcción de parámetros y referentes, más no del uso de métodos cuantitativos como tal.

La sistematización de experiencia es una herramienta para la interpretación crítica y la gestión del conocimiento, que permite reconstruir y reflexionar analíticamente sobre una experiencia o intervención en curso o ya finalizada. El proceso de sistematización recurre al ordenamiento y reconstrucción de lo sucedido y permite identificar la lógica detrás de una experiencia, los elementos que influyeron en el curso de las acciones y cómo éstos interactúan en el proceso. (Jara, 1994). Aunque no es una tesis de sistematización de experiencia, esta herramienta resultó útil para identificar el proceso específico en el territorio.

Análisis de la información

Adicional al uso de las herramientas teóricas contempladas previamente en el subcapítulo de reflexiones teóricas, los resultados del instrumento principal planteado

para el análisis del caso de estudio se referencian en la parte final, corresponde a un ejercicio prospectivo desde el ámbito territorial. Existen bastantes instrumentos para construir una propuesta prospectiva, sin embargo se prefirió el diseño de escenarios.

En términos del análisis del futuro de desarrollo territorial se busca responder a la pregunta ¿Qué situaciones o escenarios de desarrollo podríamos esperar para el futuro y cuál es la más conveniente de todas? La respuesta se propone “diseñando los escenarios del desarrollo, entre los cuales hay una imagen referencial o probable y varias situaciones posibles o alternas” (Mojica, 2008: 143). La metodología de diseño de escenarios implica “la elaboración de versiones de eventos futuros “verosímiles” a partes de una combinación creativa de datos, hechos e hipótesis... generalmente basado en un análisis sistemático del presente” (Popper, 2010: 107).

Para el análisis de la densidad institucional se optó por realizar una valoración cuantitativa y cualitativa de la información recolectada construyendo un índice de 0 a 5 en diversos aspectos con el fin de exponer en un plano cartesiano los resultados, también la metodología denominada ajedrez de los actores (para este caso organizacionales y con ciertos matices) que parte de la premisa que los actores actúan en defensa de sus propios intereses y esta constante origina alianzas y conflictos con los demás actores, dando como resultado campos de batalla y objetivos asociados, los cuales se definen precisando una actuación real de los actores (diferente al deber ser o ideal) (Mojica, 2008), esta metodología bajo ciertos matices.

Trabajo de campo

El trabajo de campo implicó al menos tres estrategias para la recolección de la información, teniendo en cuenta que corresponde a una temática reciente, poco estudiada y que podía generar resistencias entre quienes hacen parte del objeto de estudio. Con una duración de alrededor de 5 meses (marzo-julio), implicó la recolección de los archivos disponibles de modo virtual, la revisión de actas de la Asamblea Constituyente, visitas a las organizaciones en el territorio de estudio y la asistencia a reuniones de trabajo en las que coincidían la mayoría de actores involucrados y de interés para la investigación. La reunión con expertos vinculados al territorio, especialmente de Organizaciones No Gubernamentales y entidades vinculadas al territorio con oficinas en Quito.

La primera corresponde a las visitas de campo principalmente a las organizaciones estatales. Es importante mencionar que para quienes atendían la cita previamente confirmada por correo electrónico, les resultaba bastante extraño que se investigara al Estado. Sin embargo esta situación resultó favorable para la investigación pues motivó, en la mayoría de las veces, a una apertura directa sin necesidad de recurrir a acciones formales en la petición de la información. La segunda estrategia se relaciona con la información. Al no existir una cultura organizacional de mantener la memoria institucional lo que ocasionaba que el vacío de información fuese de tamaños mayúsculos, la forma que se encontró para subsanar este inconveniente fue el recurso de las entrevistas. Lo que implica impresiones en cifras o fechas más no de validez. Y finalmente la importancia de las redes en la recolección de información. Descubrir los vínculos relacionales que tienen las personas con otros actores que pueden aportar a la investigación fue una estrategia fundamental que enriqueció de manera oportuna el estudio.

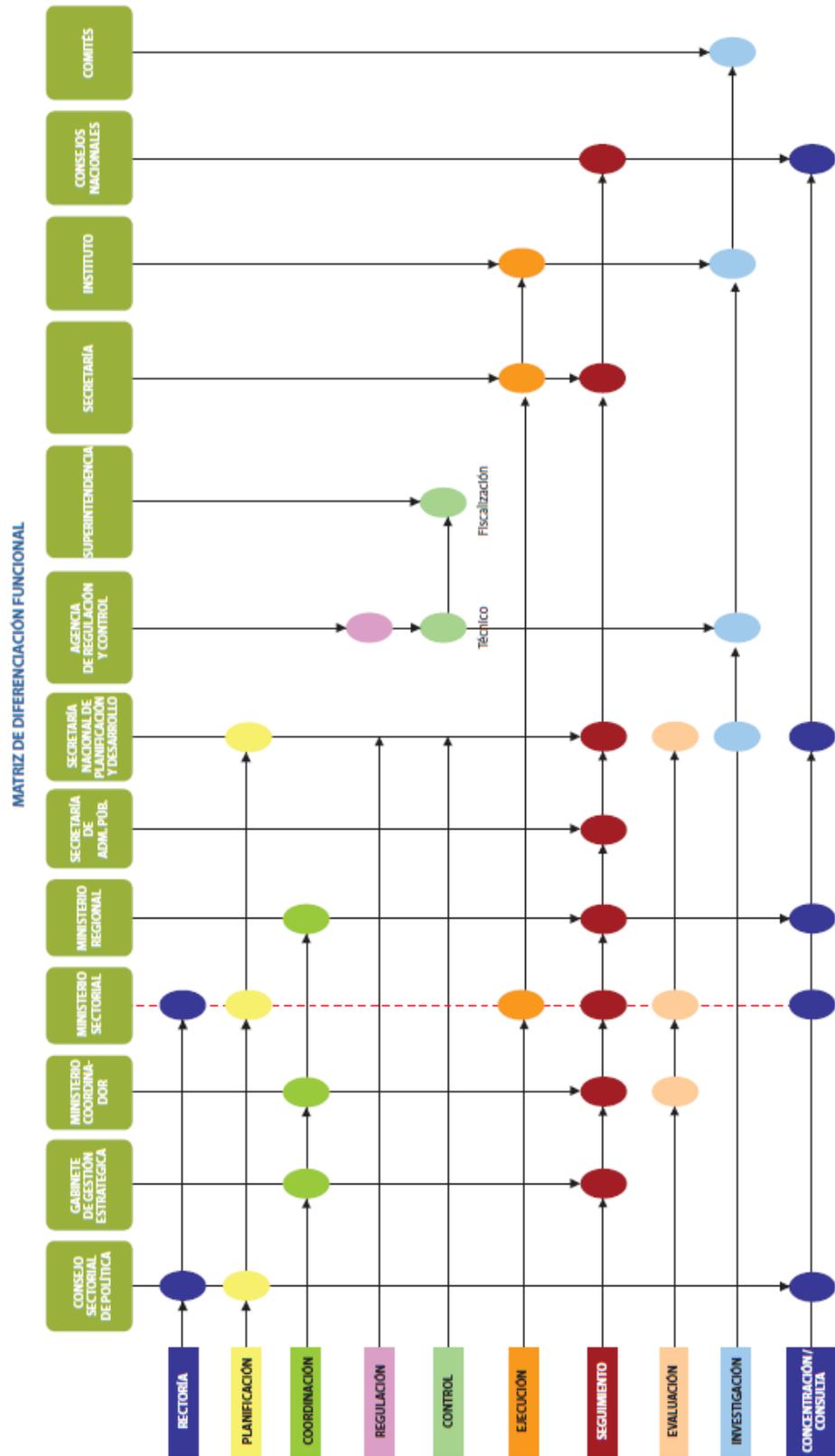
Anexo 2 Características principales primera etapa Corporaciones de Desarrollo Regional 1958-1971

Corporación Regional de Desarrollo	Normativa de origen	Características principales
Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA)	Ley 7/Nov/1958 R.O. N° 698 23/Dic/1958	Adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Jurisdicción 13.39% del territorio ecuatoriano Población: 9% de la población ecuatoriana. Temas: Conservación de suelos; reforestación; utilización de fuentes para riego; colonización y desarrollo agropecuario.
Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM)	Ley 7/Nov/1962 R.O. N° 314 23/Nov/1962	Adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Temas: Infraestructura (regadío; canalización; pavimentación) planificación de las ciudades y centros. Sector agropecuario
Comisión de estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Rio Guayas (CEDEGE)	Decreto N° 2672 2/Dic/1965 R.O. N° 645 12/Dic/1965	Entidad Autónoma. Jurisdicción 13% del territorio ecuatoriano Población: 39% de la población ecuatoriana. Temas: Investigaciones, estudios y obras en la Cuenca del Rio Guayas y la Península de Santa Elena (Riego, drenaje, control de inundaciones, diversificación y desarrollo agrícola)
Subcomisión Ecuatoriana para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira	Convenio internacional Ecuador y Perú Decreto N° 1514 13/Oct/1971 R.O. N° 332 18/Oct/1971	Sede de la Subcomisión localizada en Quito y Lima, la Dirección Ejecutiva en tres oficinas regionales: Machala, Loja y Zamora-Chinchipec.
Programa de Desarrollo del Sur del Ecuador (PREDESUR)	Programa de la Subcomisión	Provincias de El Oro, Loja y Zamora-Chinchipec

Anexo 3 Características principales segunda etapa Corporaciones de Desarrollo Regional. Década del noventa.

Corporación Regional de Desarrollo	Normativa de origen	Características principales
Corporación Regional de Desarrollo de El Oro (CONDELORO)	Decreto Ejecutivo 2224 28/Oct/1994	Jurisdicción Provincia de El Oro Temas: Riego, drenaje y control de inundaciones, planificación en ámbitos territoriales (planes programas y proyectos)
Corporación Regional de Desarrollo Chimborazo (CODERECH)	Decreto Ejecutivo 2224 28/Oct/1994	Jurisdicción Provincia de Chimborazo Temas: Manejo de cuencas hídricas, sistemas de riego, obras hidráulicas, asistencia y capacitación a Juntas de Usuarios y Organizaciones de usuarios de Sistemas de Riego.
Corporación de Desarrollo Regional de Cotopaxi (CODERECO)	Decreto Ejecutivo 2224 28/Oct/1994	Jurisdicción Provincia de Cotopaxi. Temas: Manejo integral de cuencas hidrográficas, sistema de riego, drenaje y control de inundaciones
Corporación Regional de Desarrollo de la Sierra Centro (CORSICEN)	Decreto Ejecutivo 2224 28/Oct/1994	Jurisdicción Provincia de Tungurahua, Cotopaxi y Pastaza. Temas: Organismo de gestión de los recursos hídricos: Manejo integral de cuencas hidrográficas, sistema de riego, drenaje y control de inundaciones
Corporación Regional de Desarrollo de la Sierra Norte (CORSINOR)	Decreto Ejecutivo 2224 28/Oct/1994	Jurisdicción Provincia de Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Napo, Pichincha y Sucumbíos. Temas: Manejo integral de recursos hídricos.
Corporación de Desarrollo Regional de Cotopaxi (CODERECO)	Decreto Ejecutivo 2224 28/Oct/1994	Jurisdicción Provincia de Cotopaxi. Temas: Manejo integral de cuencas hidrográficas, sistema de riego, drenaje y control de inundaciones

Anexo 4 Matriz de diferenciación funcional



Fuente: SENPLADES, 2011

Anexo 5 Reestructuración del Estado y facultades por tipología



Fuente: SENPLADES, 2011

Facultades por tipología

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

Fuente: SENPLADES, 2011

Anexo 6 Mapa Zonas de Planificación Ecuador 2013



Fuente: SENPLADES, 2013

Anexo 7 Mancomunidades y Consorcios Zona 1

FECHA	NOMBRE DEL CONSORCIO	MIEMBROS DEL CONSORCIO	OBJETO GENERAL DEL CONVENIO	PLAZO DE LA DURACION DE LA MANCOMUNIDAD/ CONSORCIO:
10 de mayo de 2011	Consortio de Municipios Amazónicos y Galápagos - COMAGA	GAD Municipales de la Amazonía Ecuatoriana, Galápagos, Baños y Penipe	Que el COMAGA sea el interlocutor válido ante los organismos nacionales e internacionales, que impulse y promueva procesos de cooperación, descentralización y fortalecimiento municipal, con el propósito de alcanzar el desarrollo sustentable, liderando procesos de cambio e innovación y apoyando creativamente en la construcción de municipios modernos y competitivos.	Indefinido
4 de enero de 2012	"Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Municipales del Norte CON-NOR"	GAD Provinciales de Esmeraldas, Napo y Sucumbíos; y GAD Municipales de Pimampiro, Tulcán, San Pedro de Huaca, Montufar, Esmeraldas, Quinindé, Atacames, Muisne, Río Verde, Eloy Alfaro, San Lorenzo, Quijos, Carlos Julio Arosemena Tola, Sucumbíos, Cascales, Loreto y Cayambe	Defender los intereses económicos e institucionales del Consorcio ante organismos nacionales e internacionales, impulsando el fortalecimiento institucional, promoviendo la unión, descentralización y cooperación	50 Años

MANCOMUNIDADES

FECHA DE INSCRIPCIÓN	NOMBRE DE LA MANCOMUNIDAD	MIEMBROS DE LA MANCOMUNIDAD	OBJETO GENERAL DEL CONVENIO	PLAZO DE LA DURACION DE LA MANCOMUNIDAD/ CONSORCIO:
19 de abril de 2011	Mancomunidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Norte del Ecuador	GAD Provinciales de: Carchi, Sucumbíos, Esmeraldas e Imbabura	Propiciar la gestión concertada para el desarrollo sustentable y sostenible de las provincias del norte del Ecuador: Carchi, Sucumbíos, Esmeraldas e Imbabura.	Indefinido
6 de septiembre de 2011	"Mancomunidad para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en la Provincia de Imbabura"	GAD Municipales de Ibarra, Otavalo, Cotacachi, Antonio Ante, Pimampiro y Urcuquí	El manejo integral de los residuos sólidos	15 años contados a partir de la suscripción del convenio.

27 de marzo de 2012	Mancomunidad Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales de la Cuenca del Lago San Pablo	GAD Parroquiales de San Pablo, González Suarez, San Rafael de la Laguna y Eugenio Espejo	Propiciar la gestión concertada para el desarrollo sustentable y sostenible de las parroquias de la Cuenca del Lago San Pablo	
24 de abril de 2012	Mancomunidad del Río Due-Agua para el Buen Vivir	GAD Municipales de Gonzalo Pizarro, Cascales, Lago Agrio, Putumayo; Cuyabeno y Shushufindi	Gestionar e implementar el nuevo sistema mancomunado del servicio de agua potable	50 Años
6 de agosto de 2012	Mancomunidad de seguridad ciudadana y gestión del desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados municipales del Norte de la Provincia de Esmeraldas	Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los Cantones: Río Verde y Eloy Alfaro	La definición y ejecución de acciones relacionadas con la seguridad ciudadana y gestión del desarrollo en su más amplia expresión y concepción, que signifique la disminución de los índices de violencia, riesgos y amenazas de toda índole y naturaleza, así como la gestión y ejecución de programas y proyectos que impulsen el desarrollo para los habitantes de las municipalidades integrantes de la mancomunidad . Para dar cumplimiento a las funciones y responsabilidades citadas en el COOTAD, en su Art. 54.	Indefinido

Fuente: Consejo Nacional de Competencias, 2014.

Anexo 8 Distribución del Ejecutivo en el Territorio (DET) a nivel zonal

MINISTERIO/ ENTIDAD	PROVINCIA	CANTÓN	JERARQUÍA			
			SUBSEC. ZONAL	COORD. ZONAL	DIR. PROVINCIAL	DIRECCIONES DISTRITALES
Ministerio de Salud Pública	Imbabura	Ibarra		X		13
Ministerio de Educación						16
Ministerio de Integración Económica y Social						5 y 2 Oficinas Distritales
Ministerio de Urbanismos y Vivienda						
Secretaría General de Riesgos	Carchi	Tulcán			X	
	Esmeraldas	Esmeraldas				
	Imbabura	Ibarra				
	Sucumbíos	Lago Agrio				
Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	Sucumbíos	Lago Agrio		X		
Ministerio del Interior	Imbabura	Ibarra		X		
Ministerio del Deporte	Esmeraldas	Rio Verde		X		
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Carchi	Tulcán		X	X	
	Esmeraldas	Esmeraldas		X	X	
	Imbabura	Ibarra		X	X	
	Sucumbíos	Lago Agrio		X	X	
Ministerio PRO	Imbabura	Ibarra		X		
Ministerio de Transporte y Obra Públicas	Carchi	Tulcán	X		X	
	Esmeraldas	Esmeraldas				
	Imbabura	Ibarra				
	Sucumbíos	Lago Agrio				
Ministerio de Relaciones laborales	Carchi	Tulcán			X	
	Esmeraldas	Esmeraldas				
	Imbabura	Ibarra				
	Sucumbíos	Lago Agrio				
Ministerio de Turismo	Carchi	Tulcán			X	
	Esmeraldas	Esmeraldas			X	
	Imbabura	Ibarra			X	
	Sucumbíos	Lago Agrio			X	
Secretaría	Imbabura	Coordinació			X	

Nacional de Agua		n de la Demarcación Hidrográfica de Mira				
Ministerio del Ambiente	Carchi	Tulcán			X	
	Esmeraldas	Esmeraldas			X	
	Imbabura	Ibarra			X	
	Sucumbíos	Lago Agrio			X	
Ministerio de Relaciones Exteriores	Carchi	Tulcán			X	
Ministerios de Cultura y Patrimonio	Carchi	Tulcán			X	
	Esmeraldas	Esmeraldas			X	
	Imbabura	Ibarra			X	
	Sucumbíos	Lago Agrio			X	
Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología	Imbabura	Ibarra		X		
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	Imbabura	Ibarra	X		X	

Fuente: Subsecretaría de Planificación N°1 SENPLADES, 2014

Anexo 9 Avance de la desconcentración piloto en la Zona De Planificación 1

	ADMINISTRATIVA FINANCIERA	INFRAESTRUCTUTA	SERVICIOS
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	<p>Se han establecido la Coordinación Zonal de Educación y 16 distritos administrativos en la Zona 1 Norte. Estas instancias son Entidades Operativas Desconcentradas (EOD). La implementación del modelo de gestión del Ministerio de Educación ha establecido la delegación de 16 directores distritales: tres en Carchi, seis en Esmeraldas, cuatro en Sucumbíos, y tres en Imbabura.</p>	<p>Actualmente la Coordinación Zonal de Educación está interviniendo en el territorio con la construcción, remodelación y ampliación de instituciones educativas en los 16 distritos y 139 circuitos de la Zona 1. Además están construyendo sus sedes distritales en la provincia de Sucumbíos.</p>	<p>El Ministerio de Educación, hasta diciembre de 2014, prevé a escala zonal la elaboración de planes, programas y proyectos educativos, y la regulación de la implementación de sistemas, currículos y oferta educativa en todos sus niveles y modalidades. A escala distrital se espera elaborar sistemas de control de calidad, asesoramiento educativo, e implementación del sistema de atención a usuarios. A escala circuitual se considera la administración de recursos de operación y mantenimiento de unidades educativas; supervisión de proyectos de infraestructura y equipamiento, e implementación de círculos de reflexión pedagógica.</p>
MINISTERIO DE SALUD	<p>Su proceso de transformación se basa en el diseño de un nuevo modelo de institucionalidad asociada a la matriz de competencias, modelo de gestión y de prestación de servicios; en la inversión urgente en infraestructura, equipamiento y talento humano, y en la articulación de las redes públicas y complementarias del sistema público de salud. En este contexto, en la Zona 1 Norte se ha implementado una Coordinación Zonal de Salud y 13 distritos administrativos. Estas instancias son Entidades Operativas Desconcentradas (EOD). La creación de tres distritos administrativos está pendiente, éstos son 10D02 Antonio Ante- Otavalo, 21D01 Cascales-Gonzalo Pizarro- Sucumbíos y 21D03 Cuyabeno- Putumayo.</p>	<p>Actualmente la Coordinación Zonal de Salud está interviniendo en el territorio con la construcción, remodelación y ampliación de hospitales y centros de salud de acuerdo con su tipología (A, B, C), en los 16 distritos de la Zona 1. Para 2013 se estableció una prioridad para 40 centros de salud; 15 Tipo A, 11 Tipo B y 14 Tipo C.</p>	<p>En el modelo de prestación de servicios denominado Modelo de Atención Integral de Salud (MAIS), se establecen tres niveles de atención y tipologías de unidades operativas (UO) de Salud.</p> <ul style="list-style-type: none"> · El nivel I representa la puerta de acceso al sistema de salud pública y es donde se espera atender al 80% de casos en los Puestos de Salud, Centros de Salud tipo A, B y C. · El nivel II corresponde a Hospitales Básicos y Generales, donde se espera resolver el 15% de los casos. · El nivel III son Hospitales de Referencia Nacional donde se espera resolver el 5% de los casos
MINISTERIO DE INCLUSIÓN SOCIAL	<p>En cuanto al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), se ha implementado la Coordinación Zonal, cinco Direcciones Distritales y dos Oficinas Distritales. La incorporación del Instituto de la Niñez y la Familia (Infna) y del Programa de Protección Social (PPS), provocó un retraso en la operatividad del proceso, debido a la reestructuración que involucró.</p>	<p>La Coordinación Zonal del MIES está implementando nueva infraestructura, especialmente los Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV). Se han construido 18 CIBV, cuatro en la provincia de Carchi, 10 en Esmeraldas, dos en Imbabura y dos en Sucumbíos. También se está readecuando y dotando de equipamiento a varios centros en todo el</p>	<p>Para desarrollar el modelo de prestación de servicios del MIES, se ha considerado el enfoque de ciclo de vida de las personas y se han generado productos para atender necesidades específicas vinculadas a las diferentes etapas vitales</p>

		territorio de la Zona 1.	
MINISTERIO DEL INTERIOR	De acuerdo con la tipología de desconcentración, este ministerio se organiza en el territorio con una Coordinación Zonal que ya está implementada en la Zona 1 y cuatro Subzonas, una en cada provincia (Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos), que ya están funcionando.	De acuerdo con los datos del Instituto de Contratación de Obras (ICO, 2013), en la Zona de Planificación 1 Norte se están construyendo 18 Unidades de Policía Comunitaria (UPC) y una Unidad de Vigilancia Comunitaria en Esmeraldas, siete Unidades de Policía Comunitaria (UPC) en Carchi, 18 Unidades de Policía Comunitaria (UPC) en Imbabura y seis Unidades de Policía Comunitaria (UPC) en Sucumbíos.	El modelo está orientado a asegurar las condiciones de convivencia pacífica y seguridad ciudadana a escala nacional y de zonas, distritos, circuitos y subcircuitos, permitiendo la asignación de responsabilidades en el territorio, hasta el nivel básico de seguridad ubicada en el subcircuito. Este es el único ministerio que presenta una organización territorial que concuerda con la establecida por la Senplades. Sin embargo observa subcircuitos dentro de los circuitos; por lo tanto, su organización es de 16 distritos, 139 circuitos y 214 subcircuitos para la Zona 1, como consta en el acuerdo ministerial del Ministerio del Interior de enero de 2012.
MINISTERIO DE JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y CULTOS	En su modelo se establece la creación de una Coordinación Zonal, que ya está creada y ese será su nivel máximo de desconcentración administrativa financiera.	La infraestructura está vinculada con la prestación de servicios, en la planificación de la Coordinación Zonal de 2013, se establece la construcción de un centro de privación de libertad Tipo A y un centro de adolescentes infractores Tipo A en Esmeraldas, y también se ha considerado la remodelación del centro de adolescentes infractores Tipo C en Ibarra.	No tiene un modelo de gestión específico para el territorio. El modelo de gestión corresponde a la propuesta ideal y genérica de prestación de servicios
SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS	Corresponde a la tipología de desconcentración 3, alta descentralización y baja desconcentración; por lo que mantiene la rectoría, pero la ejecución la realizan otros niveles de gobierno. Actualmente mantienen las direcciones provinciales pero, según la propuesta del nuevo modelo de gestión, estará conformada por la Coordinación Zonal de Gestión de Riesgos, con cobertura en las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos. Tendrá una oficina de respuesta y monitoreo en Esmeraldas y Sucumbíos.	En el caso de la Secretaría, el paso previo a la infraestructura es la descentralización de sus competencias a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, por lo que aún no se ha planteado la intervención en la Zona 1 Norte.	Esta secretaría ha definido la tipología y estándares mínimos para los cuerpos bomberiles: Cuerpos bomberiles tipo Básico 1: el establecimiento estará localizado en territorios con poblaciones menores a 40 mil habitantes y territorios con menor riesgo y con especificaciones propias en temas técnicos y administrativos. Cuerpos bomberiles tipo Básico 2: el establecimiento estará localizado en territorios

			<p>con poblaciones mayores a 40 mil habitantes y territorios con riesgo medio. Cuerpos bomberiles tipo Especializado: el establecimiento estará localizado en territorios con alta concentración poblacional, principalmente en las cabeceras provinciales y con riesgo alto.</p>
--	--	--	---

Fuente: Subsecretaría de Planificación N°1 SENPLADES, 2014

Anexo 10 Elementos orientadores de los Actores Organizacionales del Territorio

ACTOR INSTITUCIONAL		Elementos orientadores	
		Visión	Misión
Subsecretaría SENPLADES Zona 1		<p>Ser el referente latinoamericano en términos de planificación nacional, visionando el Ecuador del futuro para las y los ecuatorianos</p>	<p>Gestionar la planificación zonal participando en el diseño de políticas, metodologías y herramientas ; aplicando en el área de su jurisdicción, los macroprocesos de información y estudios; planificación e inversión pública; democratización del Estado e innovación de la gestión pública; participación ciudadana y seguimiento y evaluación</p>
SENPLADES Central		<p>Ser el referente latinoamericano en términos de planificación nacional, visionando el Ecuador del futuro para las y los ecuatorianos</p>	<p>Administrar y coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, como medio de desarrollo integral del país a nivel sectorial y territorial; establecer objetivos y políticas estratégicas, sustentadas en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación; orientar la inversión pública y promover la democratización del Estado, a través de una activa participación ciudadana, que contribuya a una gestión pública transparente y eficiente.</p>
GAD provincial: Unidades técnicas de planificación GAD provincial	Esmeraldas	<p>Hacia el 2014 el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Esmeraldas es la entidad que lidera los procesos de desarrollo de la provincia, mediante la eficiente ejecución de sus competencias, con un amplio sentido de responsabilidad social y de respeto a la biodiversidad y pluriculturalidad presentes en su territorio.</p>	<p>Fomentar el desarrollo socio-económico de la provincia a través de servicios de calidad, la participación activa de todas sus autoridades, entidades y pobladores, con liderazgo, transparencia, y solidaridad; para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, superar las inequidades, conservar la riqueza natural y ser un referente a nivel regional y nacional.</p>
	Imbabura	<p>El Gobierno Provincial de Imbabura se consolida como una Institución de derecho público autónoma, descentralizada, transparente, eficiente, equitativa, incluyente y solidaria, líder del desarrollo económico, social y ambiental provincial.</p>	<p>El Gobierno Provincial de Imbabura es la Institución encargada de coordinar, planificar, ejecutar y evaluar el Plan de Desarrollo Provincial Participativo; fortaleciendo la productividad, la vialidad, el manejo adecuado de sus recursos naturales y promoviendo la participación ciudadana, a fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.</p>

	Carchi	Una Institución eficiente, organizada y moderna que lidera el desarrollo provincial; dispone de recursos propios, personal permanentemente capacitado que asume la descentralización en áreas estratégicas de interés provincial contribuyendo a la seguridad y garantizando el bienestar a la población.	Construir el desarrollo social, económico productivo, vialidad, riego, fomentando la educación, salud, empleo, vivienda, seguridad y participación ciudadana, mediante una planificación estratégica integral que garantice el progreso, calidad de vida y riqueza sustentable de la población carchense.
	Sucumbíos⁷	“Promover un Ordenamiento Territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión y que coadyuve a la unidad del Estado”	
Mancomunidad del Norte		Gestora de actividades de inversión pública y privada para el desarrollo económico y social sustentable y sostenible, bajo un entorno saludable, ordenado, seguro, de integración territorial; impulsadora de la representación y participación organizada de la comunidad, sustentadora de una gestión transparente y equitativa para la consolidación de la gobernabilidad democrática, promotora del proceso de planificación para el desarrollo local integral y el ordenamiento territorial, así como sobre la protección y conservación del ambiente	Territorio con identidad andina, costera y amazónica, dinamizadora y articuladora de la economía macro regional del norte del Ecuador, y punto de encuentro de negociaciones comerciales internacionales, con ventajas comparativas y competitivas, con infraestructura adecuada, líder de innovaciones tecnológicas, estructura productiva y de servicios empresariales modernos, que aprovecha plenamente sus potencialidades y vocaciones productivas. Destino turístico competitivo y de certificación nacional e internacional, modelo de ocupación territorial y ambiental, símbolo democrático de gobernabilidad, liderazgo y respeto a los derechos humanos, hospitalaria, con equidad social y que difunde su tradición e identidad cultural.
CONGOPE		S/I	Administra la gestión del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, a través del diseño y ejecución de objetivos, políticas, planes y estrategias definidas por los organismos de dirección en orden a los requerimientos y necesidades de los miembros del Consorcio.
CNC		El Consejo Nacional de Competencias, será el referente técnico a nivel	El Consejo Nacional de Competencias, es el organismo rector encargado de la regulación,

⁷ No se encontró específica la misión y visión en los documentos institucionales revisados, sin embargo se propone el objetivo general que guía el plan.

	nacional del proceso de descentralización del Estado, que gestiona y ejecuta la transferencia de las competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, fomentando para ello mecanismos de fortalecimiento institucional, participación, articulación, seguimiento y evaluación para la consolidación de la gobernabilidad, democracia, gobernanza y el mejoramiento de la administración del Estado para promover y fortalecer el desarrollo territorial.	planificación, coordinación, gestión y control de la asignación y transferencia de las competencias, en el marco del Plan Nacional de Descentralización, considerando los principios de: autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, promoviendo el fortalecimiento y la consolidación del proceso de descentralización para la consecución del buen vivir.
Secretaría Nacional de la Gestión de la Política (antes Ministerio Coordinador de la Política)	Ser un sólido referente de coordinación política de las acciones del Gobierno, con los distintos niveles y funciones del Estado y la ciudadanía, en una sociedad que genera espacios democráticos y participativos.	Coordinar los procesos políticos institucionales del Ejecutivo, concretar las políticas y acciones de las instituciones coordinadas y articular su relación con las demás funciones del Estado, las organizaciones sociales y a ciudadanía, democratizando el poder político, promoviendo la participación directa de la ciudadanía y logrando los necesarios consensos sociales para la gobernanza participativa
Secretaría Técnica PLAN ECUADOR* ⁸	El Plan Ecuador es una política del Estado ecuatoriano que concibe a la seguridad humana como el resultado de la paz y el desarrollo. Tiene tres ejes: i) consolidar la seguridad y una cultura de paz centradas en el ser humano, la satisfacción de sus necesidades y la potenciación de sus capacidades y libertades; ii) mantener una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria; y iii) afirmar una política de defensa basada en la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y el control efectivo de su territorio.	
SETECI	Somos la entidad rectora de la política pública de cooperación, innovadora, transformadora, creativa, generadora de políticas y modelos de gestión, referente de buenas prácticas a nivel nacional, regional e internacional y coherente con la filosofía del Buen Vivir.	Canalizamos los esfuerzos de cooperación hacia el desarrollo endógeno, contribuyendo a la eliminación de las brechas estructurales; que inserta las potencialidades del Ecuador estratégicamente en la región y en el sistema mundo.

Fuente: Elaboración propia basado en la información institucional de las organizaciones mencionadas, 2014

⁸ Al ser una política y no una organización, Plan Ecuador no cuenta con una definición orientadora de misión y visión explícita, sin embargo se relacionan los objetivos de este.

Anexo 11 Valoración de la Intervención de los Actores Organizacionales del Territorio en la Institucionalidad Regional

INSTITUCIONALIDAD REGIONAL Dependiente		ZONA DE PLANIFICACIÓN		MANCOMUNAMIENTO	
ACTORES ORGANIZACIONALES Independiente		INTE RACC IÓN	ESTRETEGIAS / MECANISMOS DE RELACIÓN	INTER ACCIÓ N	ESTRETEGIAS / MECANISMOS DE RELACIÓN
Subsecretaría SENPLADES Zona 1		A	Herramienta principal	M	Invitación a participación en reuniones de convergencia organizacional
SENPLADES Central		A	Lineamientos elaborados para aplicar al territorio; sustento técnico del proceso de reforma	B	No es clara/ No hay evidencia
GAD provincial: Unidades técnicas de planificación GAD provincial	Esmeraldas	M	Poco reconocimiento/ la participación o presencia no es constante	A	Soporte técnico (Elaboración de instrumentos, reuniones técnicas) Presidencia de la Mancomunidad (2012-2013)
	Imbabura	M	Poco reconocimiento/ la participación o presencia no es constante	A	Soporte técnico (Elaboración de instrumentos, reuniones técnicas)
	Carchi	M	Poco reconocimiento/ la participación o presencia no es constante	A	Soporte técnico (Elaboración de instrumentos, reuniones técnicas)
	Sucumbíos	M	Poco reconocimiento/ la participación o presencia no es constante	A	Soporte técnico (Elaboración de instrumentos, reuniones técnicas) Presidencia de la Mancomunidad (2011-2012)
Mancomunidad del Norte (prefectos)		B	No es clara/ No hay evidencia.	A	Herramienta principal Lineamientos elaborados para aplicar al territorio, gestión de recursos y de cooperantes.
CONGOPE		B	Poco reconocimiento/ la participación o presencia no es constante	M	Soporte técnico (Elaboración de instrumentos, reuniones técnicas) para las Provincias
AME regional 1		B	No es clara/ No hay evidencia	B	Soporte técnico (Elaboración de instrumentos, reuniones técnicas) principalmente para los Cantones de la mancomunidad

CNC		M	Capacitación sobre temas administración pública	M	Capacitación sobre temas administración pública
Ministerios coordinadores desconcentrados	Educación	A	Aportan con información de avance de los procesos de desconcentración, participan en los instrumentos de coordinación de la Subsecretaría de la zona 1	B	No es clara/ No hay evidencia
	Salud	A		B	No es clara/ No hay evidencia
	MIES	A		B	No es clara/ No hay evidencia
Secretaría Nacional de la Gestión de la Política		M	Es reciente su instauración, el deber ser es político y complemento de la propuesta técnica	B	No es clara/ No hay evidencia
Gobernaciones	Esmeraldas	B	El deber ser es político y complemento de la propuesta técnica, sin embargo no hay presencia en reuniones o comités.	B	No es clara/ No hay evidencia
	Imbabura	B		B	No es clara/ No hay evidencia
	Carchi	B		B	No es clara/ No hay evidencia
	Sucumbíos	B		B	No es clara/ No hay evidencia
Secretaría Técnica PLAN ECUADOR		A	Recursos y reorientación en la zona de frontera para vincularse al proceso de zonificación	B	No es clara/ No hay evidencia
SETECI: Articulación estratégica de la cooperación internacional ZONA 1		A	Lineamientos para identificar cooperantes, soporte técnico y participación en procesos de cooperación	M	Lineamientos para identificar cooperantes, soporte técnico y participación en procesos de cooperación
Cooperación internacional:	GIZ	M	Cooperante: proyectos de modernización y descentralización. Participación en reuniones de convergencia organizacional	M	Cooperante: proyectos de modernización y descentralización
	ART-PNUD	M	Cooperante: proyectos para la consolidación de capacidades institucionales de los GAD	A	Cooperante: proyectos para la consolidación de capacidades institucionales de los GAD. Convenios y mayor entendimiento
	CTB	M	Cooperante: proyectos para la consolidación de capacidades institucionales de los GAD	M	Cooperante: proyectos para la consolidación de capacidades institucionales de los GAD

TOTAL	46		41	
--------------	-----------	--	-----------	--

Fuente: Elaboración propia, 2014

Tabla de interpretación

A: Alta (3 puntos)

M: Media (2 puntos)

B: Baja (1 puntos)