

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

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

Coordinadora editorial
María Arboleda

Diseño y diagramación
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Fotografías
Archivo ILDIS
Activa

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

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

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

laTendencia
—revista de análisis político—

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

6

Noviembre

2007

laTendencia

—revista de análisis político—

Tema **Central**

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

Coyuntura

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

índice

Debate de izquierdas

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

Propuestas constitucionales

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

La reforma democrática del Estado

Pabel Muñoz L 

Bajo la premisa de que todo cambio en la estrategia de desarrollo supone una transformación del modelo de Estado, buena parte de los países de la región enfrentan el reto de modificar sus estructuras estatales y recuperar algunas facultades perdidas o debilitadas en las décadas de los 80's y 90's a partir de la aplicación de las determinaciones del Consenso de Washington.¹

En el escenario *post-neoliberal*, la reforma democrática del Estado se pone en el centro de la agenda política de los gobiernos de izquierda en la región. Si bien estos gobiernos han definido sus políticas públicas y estrategias de implementación de manera ajustada a sus propias realidades y herencias políticas, también es cierto que la aplicación de la “receta” del Consenso de Washington fue de tal forma similar y dogmática, que existe un conjunto de problemas comunes que se vienen enfrentando de manera similar en estos países. Más que alineaciones pactadas, la aplicación de ciertas políticas resulta lógicamente compartida, pues los efectos del neoliberalismo han sido similares en la mayoría de los países de América Latina.

Principios como el de liberalización, desregulación, privatización y flexibilización, guiaron la agenda de la mayor parte de los gobiernos de la

región en las décadas anteriores. La fe ciega en el mercado y en la libre competencia, y la muletilla de doble moral en los sistemas más rentistas y corporativos, de que el Estado es la causa de todos los males fueron ejes del dogma neoliberal y del discurso político de la derecha latinoamericana de los últimos 30 años. En la defensa de intereses privados se consolidó un esquema de acumulación que ha hecho crisis y que no ha podido enfrentar a una corriente de cambio que ha decidido –entre otras cosas– recuperar el Estado y su activo rol en la promoción del desarrollo nacional.

En el Ecuador y otros países, bajo el membrete del socialismo del siglo XXI se viene discutiendo sobre la nueva estrategia de desarrollo y el correspondiente modelo de Estado. El propósito de este artículo, entonces, es brindar algunos elementos de discusión para pensar en una reforma profunda del Estado y en las posibilidades de recuperar sus facultades esenciales y estructurar una institucionalidad que nos acerque al bienestar colectivo.

En este sentido, recuperar la capacidad de planificación estratégica y de gestión de las instituciones estatales, su función redistributiva y los mecanismos de regulación, son los objetivos principales de un rediseño institucional centrado en la participación, la democracia, la descentralización y el desarrollo local, así como en la gestión pública eficiente orientada al logro de resultados.

¹ Este artículo recupera los planteamientos fundamentales del Objetivo 12 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, elaborado por la SENPLADES, agosto, 2007. www.senplades.gov.ec

Desarrollo territorial, descentralización, autonomías

El Ecuador requiere un nuevo modelo de Estado que supere las limitaciones del actual modelo centralista, así como las visiones de autonomía separatista y anti-solidaria que hay en algunos sectores de la sociedad ecuatoriana. Es necesario pensar en una estructura territorial que deje de atomizar la organización política administrativa y —por el contrario— se planteen formas de agregación, mancomunidad y complementariedad territorial para enfrentar las inequidades producidas en términos sociales y territoriales. Un Estado regional que se planteen la posibilidad de compartir la potestad legislativa con un sólido nivel intermedio de gobierno es una opción válida para superar el bicentralismo del país, y acercarnos a un Estado de corte policéntrico que promueva distintos polos de desarrollo.

Basados en el ordenamiento y el desarrollo territorial, así como en la planificación física, se debe sustentar una planificación vinculante para todos los niveles de gobierno, que establezca un claro catálogo de competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno, que genere información para la toma de decisiones, y que monitoree y evalúe la ejecución de las políticas públicas.

En el sentido de recuperación de la visión nacional del desarrollo se debe privilegiar una fórmula que cree fuertes niveles centrales, intermedios y locales de gobierno, que potencie la desconcentración, la descentralización y las autonomías. Esta perspectiva puede ayudar a crear un nuevo sistema

de gestión que se oriente al logro de resultados, al mejoramiento de la eficiencia y eficacia de sus políticas, a la simplificación de los procedimientos y a la recuperación del sentido de responsabilidad pública de las entidades y los servicios del Estado; todo esto con la intención de acercar al ciudadano y mejorar su relación con el Estado, así como de dar atención efectiva a sus demandas y necesidades.

El proceso de descentralización y desconcentración es indispensable para la transferencia progresiva de atribuciones y funciones del gobierno

central a los gobiernos intermedios y locales, considerando las posibilidades reales de asumir responsabilidades y el desempeño de su gestión pública. Estas transformaciones implican un proceso gradual que culmina con la constitución de regiones, entendidas éstas como la integración de varias provincias que puedan asumir más competencias. Estas transformaciones se deben dar en el marco de la unidad y la indivisibilidad del Estado ecuatoriano, y suponen el establecimiento de un conjunto de incentivos que conlleven la formación y el reconocimiento de mayores niveles de autonomía regional.

Los inevitables desequilibrios intra e interregionales deben ser compensados por un fondo único de cohesión social

que ponga en juego la definición de un sistema de transferencias y un esquema de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno, que les permita atender sus nuevos roles.

Una reforma que busque profundizar la descentralización y distribuir el poder estatal también

El Ecuador requiere un proceso gradual que culmine con la constitución de regiones, entendidas éstas como la integración de varias provincias que puedan asumir más competencias. Estas transformaciones se deben dar en el marco de la unidad y la indivisibilidad del Estado ecuatoriano, y suponen el establecimiento de un conjunto de incentivos que conlleven la formación y el reconocimiento de mayores niveles de autonomía regional.

debe considerar el ámbito fiscal, pues para asegurar el cumplimiento de las nuevas tareas y la calidad de los servicios públicos que se asuman, son fundamentales la equidad en la asignación de los recursos, la eficiencia y la calidad del gasto, y la sostenibilidad del endeudamiento subnacional.

Así, una propuesta de nueva división política, descentralización administrativa y fiscal, y autonomías regionales es pieza fundamental para cambiar el modelo de Estado, y prepararlo para los objetivos colectivos de superar desigualdades sociales y territoriales, y lograr bienestar para todos.

Planificación estratégica, descentralizada y participativa

La pérdida de la planificación y su reemplazo por discursos tecnocráticos de modernización - privatización, o paquetes informáticos que cuidaban un sistema de austeridad y disciplina fiscal son los efectos más perversos del Estado mínimo. Por esta razón, es necesario recuperar la planificación estratégica y participativa, y estructurar un Sistema Nacional de Planificación que articule las políticas, estrategias e intervenciones públicas, y potencie el desarrollo nacional y local. Si bien se necesita de una profunda articulación de las intervenciones ministeriales, también se requiere romper el sectorialismo de la administración pública.

Un sistema de este tipo, debe tener al gobierno central como eje de su implementación, pero también articular de manera vinculante la participación de los gobiernos seccionales y el sector privado, por lo menos en ejes centrales del desarrollo nacional y de prioridades de inversión de largo plazo.

El respaldo de una ley orgánica de planificación, así como de metodologías y herramientas del desarrollo local participativo son claves para potenciar una planificación que oriente y articule las intervenciones sectoriales y territoriales, que armonice los lineamientos nacionales de desarrollo con las

expectativas locales, que elimine la duplicidad de acciones, promueva un uso eficiente y transparente de los recursos públicos, que oriente la cooperación internacional a los esfuerzos del desarrollo local, y que, finalmente, no se desarticule de la toma de decisiones presupuestarias y de inversión pública.

Recuperar el rol regulador del Estado

La reducción del aparato estatal fue otro de los principales efectos de la aplicación del neoliberalismo en la región. La privatización de algunas empresas del sector público y la eliminación de otras respondió a la decisión de reducir el tamaño del Estado y su capacidad de intervención en la economía, situación agravada por una ineficiente gestión estatal en la prestación de servicios, teniendo como resultado un sector público desprestigiado, asociado en la sociedad con ineficiencia y corrupción.

En los últimos años las empresas públicas del Ecuador han sido objeto de varias iniciativas para mejorar su gestión e incrementar su eficiencia. No obstante, los resultados no son alentadores. En la lógica de provocar su venta, se aprobó una normativa limitante para una buena administración y se creó el Fondo de Solidaridad, que debía canalizar las utilidades de las empresas públicas a la inversión social. Sin embargo, de manera general el desempeño de las empresas públicas, tanto telefónicas como eléctricas y de petróleo no ha generado utilidades que puedan reinvertirse en términos productivos, ni de inversión social. Por lo tanto, se debe generar un esquema de principios y orientaciones normativas que especifique los criterios generales para la definición de las políticas, las áreas y las condiciones en que el Estado pueda asociarse con otros agentes económicos en la gestión y en la provisión de servicios públicos. La noción de áreas estratégicas de la economía debe ser retomada y trabajada en función de metas amplias de bienestar social.

Nuevas orientaciones y nuevos tipos de regulación sobre las empresas públicas, la banca pública

de desarrollo y diversas áreas de la política económica son fundamentales una vez que se ha constatado que la apertura indiscriminada y la ausencia del Estado limitan la capacidad de estas políticas como instrumentos de promoción, estabilización y crecimiento económico. Así, sectores como el petrolero, eléctrico, telecomunicaciones y recursos naturales como el agua y los servicios sociales básicos, no pueden quedar liberados a los juegos de un mercado con fuertes tendencias excluyentes, monopolísticas y oligopólicas.

Al comprobarse que menos Estado no ha significado mejor Estado, se vuelve necesaria la aplicación de políticas que recuperen la capacidad de gestión estatal y su rol regulador y redistribuidor. Ello no solo ayudará a modificar la concepción y la fórmula del desarrollo anteponiendo la redistribución al crecimiento, sino que mejorará la gobernabilidad, entendida como la estabilidad institucional para el desarrollo; pues un adecuado rol de la regulación del Estado frente al actual sistema de acumulación permitirá definir un nuevo esquema de desarrollo en el que las empresas públicas y la banca pública para el desarrollo jueguen un rol fundamental a la hora de generar riqueza y reactivar la producción.

Garantía universal de los derechos sociales

La política social de los años 80's y 90's se centró en la lucha contra la pobreza como estrategia de mitigación de los efectos sociales del neoliberalismo y sus políticas. En consecuencia, se consolidó una política asistencial basada en la focalización y en intervenciones puntuales y emergentes por parte del aparato estatal, junto con una amplia participación de ONG's en proyectos de desarrollo que fragmentaron el espacio de lo social y no lograron corregir los problemas ocasionados por el abandono y las ineficiencias estatales.

La asistencia social se encaminó a brindar ayuda y protección a los grupos denominados vulnerables y

dejó de lado los principios de universalidad y garantía de derechos como la salud y la educación que merecen de la acción del Estado para su ejercicio.

Contar con una política universal de salud, educación y seguridad social es la base para recuperar un Estado social que procura el bienestar colectivo y que interviene de manera responsable y eficiente para garantizar el ejercicio de derechos económicos y sociales.

Meritocracia en la administración pública y servicio civil eficiente

La debilidad institucional del Estado no eliminó los problemas de corrupción e ineficiencia de la administración pública. Actualmente, uno de los retos consiste en que la reforma del Estado venga acompañada de un servicio civil profesionalizado. La estructuración de una carrera pública estable y meritocrática es una tarea fundamental después del desprestigio experimentado en la función pública.

En este proceso de recuperar la capacidad de gestión del Estado y profesionalizar el servicio civil un elemento importante es contar con una Escuela de Gobierno y Administración Pública, pues ese Estado estratégico, dinámico e inteligente necesita de servidores públicos capacitados en temas como administración pública, planificación, políticas públicas, diseño, monitoreo y evaluación de proyectos de inversión, gestión de la participación ciudadana y gobierno electrónico.

Nueva arquitectura financiera

La flexibilización financiera iniciada en los años 90's se basó en la reforma a la normativa de regulación del sector. En 1992 se reformó la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, y en 1994 se creó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, reformas que eliminaron los controles y regulaciones estatales con la finalidad de que sea el propio mercado el encargado del manejo

y la asignación de los recursos financieros. En tal sentido, se aplicaron medidas que permitieron la flotación de las tasas de interés, la eliminación de las tasas preferenciales para ciertas actividades productivas, la reducción de la capacidad de control de las entidades estatales, entre otras medidas. Además, se abrieron las fronteras y se permitió la libre circulación de capitales con el propósito de alcanzar mejores rendimientos económicos, pues los capitales internacionales podían ser invertidos en nuestro sistema financiero, al mismo tiempo que capitales nacionales podían ser invertidos fuera del país (modelo *off shore*).

Frente a los efectos adversos generados por esta lógica de desregulación y flexibilización, se requiere llevar a cabo una nueva arquitectura del sistema financiero donde los sectores público y privado sean pilares de una fuerte reactivación productiva. Ello implica plantear un rediseño institucional que permita una adecuada regulación del sector financiero con el fin de promover el cumplimiento de sus funciones: canalizar recursos para la reactivación de la producción, impedir la especulación financiera y limitar los amplios márgenes de intermediación.

El diseño de un sistema nacional de micro finanzas también es clave para promover la profundización financiera a fin de brindar incentivos tanto para la mediana y pequeña empresa, como para las formas asociativas y comunitarias de propiedad y producción. Una nueva arquitectura institucional debe estar acompañada de una cultura de transparencia en la fijación de tasas, impuestos y costos financieros, mediante una apropiada regulación. Se debe impedir el traslado de las ineficiencias del sector privado al Estado y viceversa. Se requiere, así mismo, la despolitización de los organismos de supervisión y control del sistema financiero.

Por último, una nueva arquitectura del sector debe privilegiar el fomento de las microfinanzas y el cooperativismo de ahorro y crédito. Se debe crear un fondo nacional de microcrédito, promover sociedades de capital de riesgo y fondos de garantías

recíprocas, establecer fondos de capitalización solidaria, desarrollar calificadoras de riesgo especializadas en micro financiamiento, crear mecanismos de supervisión de cooperativas, en el marco de normas constitucionales que consagren la economía social y solidaria.

Democracia radical y promoción de la organización social

La recuperación de la dimensión pública del Estado exige cambios en su forma de funcionamiento a fin de posibilitar la democratización y la eficiencia de la administración pública. Ello apunta hacia una agenda de reformas administrativas que fijen un modelo de gestión pública abierto a los procesos de control y rendición de cuentas. Así, el lugar de la participación ciudadana en el ciclo de la política pública aparece como un factor clave para buscar mayor legitimidad, eficiencia y eficacia del Estado.

La eficiencia de la gestión pública requiere de una alta capacidad de coordinación interinstitucional y de la búsqueda de convergencias en las agendas públicas sectoriales y territoriales. Ello apunta a la necesidad de institucionalizar las funciones de planificación estatal en el marco de un sistema nacional que articule las intervenciones públicas en el nivel local y nacional a fin de fijar metas y objetivos para el mediano y largo plazo.

Lo anterior implica rediseñar las instituciones políticas y la gestión pública en la perspectiva de institucionalizar mecanismos de democracia participativa para la toma de decisiones y el control social de la acción estatal. Las demandas de la sociedad civil exigen una reforma institucional que vaya más allá de las tradicionales instancias de la democracia representativa. En la medida en que se abran a los ciudadanos los espacios de intervención y diálogo, éstos acrecentarán su poder de organización social autónoma y podrán constituirse en un pilar para el cambio político que requiere el país. 77