

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO  
CONVOCATORIA 2009-2011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN  
EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIAL**

**LA DESCENTRALIZACIÓN EN JUEGO:  
Estudio de la descentralización en la reforma del Estado ecuatoriano en el contexto  
de la Asamblea Constituyente de Montecristi.**

**IVONNE STEPHANIE DAVILA MORILLO**

**Enero 2013**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO  
CONVOCATORIA 2009-20011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN  
EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIAL**

**LA DESCENTRALIZACIÓN EN JUEGO:  
Estudio de la descentralización en la reforma del Estado ecuatoriano en el contexto  
de la Asamblea Constituyente de Montecristi.**

**IVONNE STEPHANIE DAVILA MORILLO**

**ASESOR DE TESIS: PhD. Santiago Ortiz Crespo**

**LECTORES/AS: Mgs. Marco Morales Tobar**

**Mgs. Ana Lucía Torres**

**Enero 2013**

*A mis padres,  
por su amor y por apoyarme en este y en todos mis sueños.*

*A Pablo por,  
ser mi fuerza y mi razón.*

## AGRADECIMIENTOS

Antes de comenzar el trabajo, quiero destacar aquellas personas e instituciones sin las cuales me hubiese sido imposible lograr este trabajo. En principio quiero agradecer a mi director Santiago Ortiz, por la dedicación a sus estudiantes y el loable trabajo realizado en el programa de desarrollo local y territorial, características que generan en mí una profunda admiración hacia su persona.

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

Gracias a mis padres por el incondicional apoyo e impulso en mi formación académica, a Pablo por ser mí fuerza y mi razón, a Otto por compartir su tiempo y sabiduría en esta y en muchas de las incógnitas de mi vida, a Ludo por estar conmigo acompañándome de corazón, a todos gracias por ser el motivo de nunca rendirme en mis estudios.

A mis entrañables amigos y compañeros de la maestría de desarrollo local con los que he compartido momentos inolvidables, gracias por la alegría, solidaridad, amistad.

## INDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN .....	7
CAPÍTULO I.....	10
LA REFORMA DEL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN .....	10
Una reflexión conceptual sobre el Estado y su reforma. ....	11
América Latina y las generaciones de reformas .....	14
El papel de la Descentralización en la Reforma del Estado. ....	22
La relación teórica entre la reforma del Estado y descentralización .....	26
CAPÍTULO II.....	28
CONTEXTO HISTÓRICO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE (1998-2008)	
REFORMAS POLÍTICAS-JURÍDICAS, ALCANCES Y LIMITACIONES .....	28
El enfoque neoliberal: Las reformas de los años noventa en el Ecuador. ....	28
La reforma jurídica del Ecuador herramienta del neoliberalismo. ....	33
Contexto político previo a la Asamblea Nacional Constituyente de 1997 .....	35
La descentralización y las características de sus períodos en el Ecuador. ....	37
El escenario político previo a la Asamblea Constituyente de Montecristi. ....	40
CAPÍTULO III .....	42
LA PRIMERA Y SEGUNDA GENERACION DE REFORMAS EN EL ECUADOR:	
LA DESCENTRALIZACION Y SUS HITOS JURIDICOS .....	42
Puntos teóricos previos al debate jurídico. ....	43
La Constitución Política del Ecuador de 1998: el modelo de “descentralización a la carta”.....	46
La Constitución del 2008 el nuevo ideario político para la descentralización. ....	49
El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización. .	50
Los principios del COOTAD.....	50
La nueva organización territorial y su modelo de descentralización en el régimen jurídico ecuatoriano. ....	53
El nuevo sistema de competencias territoriales en la constitución y el COOTAD. ..	59

Breve comentario sobre la descentralización fiscal.....	64
Otras leyes que apoyan el proceso.....	64
Ley de participación ciudadana. ....	64
Código de planificación y finanzas públicas. ....	65
CAPÍTULO IV .....	66
EL CAMPO POLÍTICO EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y EL DISCURSO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ECUATORIANA .....	67
Breves aspectos teóricos del campo político en la Asamblea Constituyente (2008)...	68
El desarrollo del campo político en Montecristi.....	73
El capital profesional .....	75
La derecha y la izquierda de Montecristi.....	77
El discurso de la reforma del Estado y la descentralización.....	80
La autonomía y la descentralización en juego .....	81
El discurso de la descentralización en manos de los actores .....	85
Los gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus intereses ....	85
La descentralización de SENPLADES .....	91
El gobierno territorial según el Movimiento indígena.....	99
El discurso del Estado Plurinacional y el fracaso de las Circunscripciones territoriales indígenas.....	100
La descentralización fiscal.....	108
La influencia teórica en la reforma del Estado ecuatoriana.....	111
El abandono de una reforma del Estado Neoliberal. ....	112
El desarrollo del campo político en Montecristi.....	114
CAPÍTULO V .....	122
CONCLUSIONES.....	122
BIBLIOGRAFIA .....	123

## RESUMEN

La presente investigación es uno de los pocos trabajos que existe sobre la reforma del Estado en el Ecuador, la academia priorizó enfoques o paradigmas teóricos como el marxismo o la economía política para estudiarlo, sin embargo, no lograron dilucidar la importancia del papel de las instituciones y de sus transformaciones. Por consiguiente, este trabajo busca ser una interpretación del Estado y su institucionalidad, desde la construcción de un tipo - ideal que denominamos como reforma del Estado, cuya única finalidad es de contribuir en la comprensión de los cambios y transformaciones administrativas, políticas, económicas e institucionales que históricamente sufre el Estado y se asientan en las cartas políticas como norma fundamental.

En definitiva este trabajo quiere aportar al análisis de la relación entre Estado y Sociedad, en Ecuador y en general América Latina, que en los últimos años vivenció transformaciones importantes en este vaivén entre la descentralización y la centralización definido por el paso de un régimen democrático liberal o de un régimen democrático social y en el caso de algunos países como Ecuador y Bolivia con una reciente propuesta que recoge elementos comunitarios al reconocerse como Estados Plurinacionales que podría encasillarse dentro de un régimen democrático comunitario. Estos tres enfoques contribuyeron de manera significativa a las implementaciones de tres generaciones de reformas de Estado, la primera conocida como neoliberal, la segunda como democrática y una tercera de casi imperceptible apareamiento denominado “generación silenciosa” o retorno del Estado.

En ese marco, nuestro posicionamiento conceptual estará marcado por nuestro principal problema de investigación que intentó responder ¿Como las corrientes y enfoques sobre la reforma del Estado a nivel latinoamericano incidieron en el debate político sobre descentralización dentro la Asamblea Constituyente de Montecristi, y que se expresa en el texto Constitucional del 2008 y sus leyes conexas?

Para responder esta problemática, la metodología de la presente investigación puede ser vista desde las representaciones o motivaciones según Weber, para ello nuestro método

asume una postura tradicional cualitativa, en este caso, la utilización de un tipo ideal y el análisis del discurso. En el caso del análisis de las reformas del Estado se utilizó una perspectiva del tipo ideal burocrático Weberiano, para lo que recurrimos a la técnica de análisis de textos legales específicamente hablamos de un análisis exegético de las normas y leyes relacionadas al proceso de descentralización. En cuanto al impacto político de la descentralización recurrimos a un análisis del discurso bajo conceptos teóricos como capital social y campo político de Pierre Bourdieu además de hegemonía y teoría del discurso de Mouffe Chantal y Ernesto Laclau, basado fundamentalmente en la realización de 20 entrevistas semi estructuradas de actores sociales y políticos, funcionarios públicos, e intelectuales que influenciaron en el debate de la constituyente, las mismas que han sido cruzadas con información de análisis de textos de tipo formal en este caso las propuestas constituyentes de los actores analizados.

El informe de investigación está presentado de la siguiente manera, en el capítulo I veremos, previamente el concepto de Estado, de reforma del Estado y de descentralización, para luego hondar en las corrientes teóricas de la reforma del Estado en América Latina cada una de estas corrientes responde a un paradigma teórico, ya sea el neoliberal, el democratizante y *New Public Management* o nueva gestión pública. El segundo capítulo se refiere al contexto histórico previo a la Asamblea Constituyente de Montecristi, el que se podría considerar un breve resumen de la primera generación de reformas en el Ecuador. En el tercer capítulo se ha realizado un análisis de los instrumentos jurídicos con los que se concreta la segunda generación de reformas en el Ecuador, especialmente de aquellos que norman la descentralización. En el cuarto capítulo, encontramos una reconstrucción del debate de la Constituyente, que devela los intereses detrás de las propuestas de los principales actores y sus pugnas por el poder que dan como resultado el actual contenido de la Constitución del 2008. Para finalizar en el quinto capítulo de esta tesis expondremos las conclusiones de esta investigación las mismas que configuran un panorama de la actual situación del proceso de descentralización en el Ecuador.

El resultado de este trabajo por tanto es dilucidar aquellos elementos que pusieron a la “descentralización en juego” en el campo político de la asamblea constituyente de Montecristi, que dejaron a tras aquel esquema neoliberal de los años noventa que apostaba

por mayor modernización y privatización, donde la descentralización era objeto para el debilitamiento del Estado, para ser suplantado por un modelo democrático de fortalecimiento del Estado con una tendencia centralizadora del poder.

## CAPÍTULO I

### LA REFORMA DEL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

#### **Introducción.**

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

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

Por ende la intención en este apartado, es dejar sentados los principales conceptos teóricos que se utilizarán a lo largo de esta investigación razón por lo que el contenido del presente está dirigido a determinar, primero, a que nos referimos con el concepto de Reforma del Estado, que integra para ello, una necesaria visión sobre la noción del Estado desde la sociología jurídica de Marx Weber. En segundo lugar se pretende dilucidar el concepto de descentralización como herramienta fundamental de la reforma estatal. Finalmente en una tercera parte identificaremos desde la posición de varios autores, las corrientes teóricas de la reforma del Estado y la descentralización dadas en América Latina o lo que se conoce como generaciones de reformas.

## **Una reflexión conceptual sobre el Estado y su reforma**

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

Por ello, la reforma del Estado es un tema históricamente debatido, tanto así que podemos decir que sus inicios se remontan al siglo XIX, con el debate político del Estado francés que ocupa sin lugar a dudas una posición predominante en la historia política del mundo. Desde el absolutismo puro sintetizado en la frase de Luis XIV que sostenía “el Estado soy yo”, la humanidad sintió la necesidad de buscar medios que permitan realizar reformas estatales para impedir la negación de sus derechos. En ese sentido, se podría decir que una de las iniciales reformas estatales empezó con la revolución francesa de 1789, ya que la sociedad transformó la racionalidad política del Estado hacia la idea de la separación de poderes planteada inicialmente por John Locke (1690) en su célebre “Tratado de gobierno civil” y posteriormente desarrollada por Montesquieu en su famosa obra “El espíritu de las leyes” (1748), que es importante hasta la actualidad ya que la división de poderes de la institucionalidad estatal que consistió en hacer leyes, administrar el Estado en base a esas leyes y la de impartir justicia son reformas que inauguraron la vida democrática de los Estados. De la división de poderes de Montesquieu se deriva la teoría federal, que distribuye las competencias gubernativas en función del territorio entre los órganos federales y los regionales. Luego Alexis de Tocqueville (1835), inspirándose en Montesquieu, acuñaría la idea de descentralización, considerada como la mejor forma de organización política para ejercer la libertad democrática “este autor desarrolló originalmente la teoría que sustenta esta afirmación a partir de la observación y el análisis de la formación histórico-social de Nueva Inglaterra” (Finot; 2001:27 citando a Tocqueville; 1835), por lo que del génesis de la descentralización se deriva a la vez las raíces de la reforma del Estado.

Un importante hito histórico para el caso de América Latina y sus reformas estatales, se encuentran en la década de los años ochenta y noventa, periodo en el que se puso fin a las dictaduras en los países latinoamericanos dando inicio las políticas de reforma estatal, las mismas que iban encaminadas a la reducción del Estado para enfrentar las crisis de la época como la financiera en los países desarrollados y la crisis política de los países dictatoriales, sumándose además la generada por la deuda externa y los procesos inflacionarios. Terminada esta breve introducción histórica pasemos ahora a determinar los conceptos claves dentro del tema propuesto.

Consecuentemente la reforma del Estado es considerado en este marco teórico como procesos de cambio y creación institucional que tiene distintos objetivos, de acuerdo, al contexto que se vive. Sin embargo, para poder reforzar nuestra construcción del tipo-ideal, concordamos con la doctrina jurídica y de la ciencia política de la reforma del Estado. En este sentido autores como el profesor Roberto Drommi plantean desde la ciencia jurídica que “la reforma del Estado encierra un profundo proceso de transformación, abarcando *in integrum* lo político, económico, social y administrativo” (1991:29), añade además que esta reforma estructural debe encontrar su fundamento en lo jurídico, que está relacionado directamente al marco ideológico constitucional. Según Drommi la reforma posee contenidos sustanciales que la hacen viable e importante como: “relocalizar el Estado, redistribuir la economía, reorganizar el gobierno, reconvertir la descentralización, recrear el control, reinstalar el legislativo, redefinir el federalismo, redimensionar el municipio reformular el derecho y renovar el Estado” (ídem.), subraya que estos objetos deberán ser traducidas a medidas operativas y concretas de acción pública.

Para el politólogo brasileño Bresser Pereira, con una amplia experiencia de reforma del Estado en su país, diseña otra forma de interpretar el tipo-ideal: reforma del Estado, plantea que hay que “entenderla como un proceso de creación o de transformación de instituciones, de forma de aumentar la gobernanza y la gobernabilidad” (Pereira; 1998: 10), es decir que la reforma del Estado implica aumentar la capacidad del Estado para gobernar y para regular a la sociedad, logrando que el gobierno goce de legitimidad y de apoyo de la sociedad, esto será posible -siguiendo siempre Bresser Pereira- mediante la creación de instituciones políticas que aseguren políticas públicas para el interés público. Por tanto,

Pereira, propone que existen cuatro problemas que se deben tomar en cuenta para una reforma del Estado: a) Un problema económico-político: la delimitación del tamaño del Estado; b) otro también económico-político, pero que merece una consideración especial: la redefinición del papel regulador del Estado; c) uno económico-administrativo: la recuperación de la “governancia” o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas; y d) un problema político: el aumento de la gobernabilidad o capacidad (Pereira; 1998:1).

Otros autores han venido estudiando las reformas del Estado en Latinoamérica como es el caso de Naim (1995), Oszlack (1997), Lechner (1998), Fleury (2000), Assies (2003) por citar algunos, pero para que el lector comprenda que significa en sí este concepto, es necesario tener claro la idea que tenemos de Estado detrás de esa institucionalidad aparente. Para fines de este estudio utilizaremos la sociología jurídica de uno de los autores clásicos de las ciencias sociales, Max Weber quien plantea que el Estado es una forma de dominación de tipo institucional que implicaría que una reforma del Estado no se desenvuelve mágicamente sino en base a permanentes relaciones de fuerza e intereses ya sea de clase o de estamento.

El Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquello por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos en la cima suprema.” (Weber; 2002: 1060).

De esta manera, el Estado para Weber contiene instituciones dedicadas a la administración pública, justicia, seguridad y defensa que cumplen una estructura de dominación, ya que mantiene una relación de poder entre gobernantes y gobernados. Weber analiza el concepto de dominación y lo interpreta como la “posibilidad de encontrar obediencia a un mandato o una orden de contenido determinado en unas personas determinadas” (Weber; 2002:1060) pueden encontrarse formas por las que el hombre acepta el sometimiento como lo es la dominación y que esta suele apoyarse interiormente en motivos jurídicos o motivos de su legitimidad. En ese sentido, una reforma del Estado, en última instancia depende del tipo de dominación que esta engranada en la institucionalidad.

Para Weber los motivos de legitimidad de la dominación son de tres tipos (tradicional, carismática y legal), cada uno de los cuales se encuentra enlazado. Para los fines de este estudio trabajaremos con la noción de dominación legal, que según el mismo Weber es un tipo de dominación que en su estado más puro se podría denominar como dominación burocrática, “su idea básica es que cualquier derecho puede crearse y modificarse por medio de un estatuto sancionado correctamente a la forma” (Weber 2002: 1060). En tal sentido, Weber expone que en el Estado moderno, el verdadero dominio está en el manejo diario de la administración, y que se encuentra necesariamente en manos de la burocracia (2002: 1060).

En otras palabras podríamos decir que según el concepto de Estado de Weber, la reforma del Estado son los cambios que se producen en la institución estatal, para ejercer una mayor dominación legal-racional sobre la sociedad y lo hace posible mediante la norma jurídica, que en palabras de Drommi sería bajo el marco ideológico constitucional. De esta manera, la reforma del Estado está subordinada a la dominación legal del Estado, que según Weber “se basa en la creencia en la legalidad del ordenamiento establecido y del derecho a dar órdenes por parte de quienes tengan la competencia para ejercer la dominación según ese ordenamiento” (Weber; 2007: 65), que posibilita una pugna de intereses de clase o motivaciones políticas que deriva en un aparato burocrático, este elemento nos servirá para el análisis de próximos capítulos.

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

### **América Latina y las generaciones de reformas**

Se puede argüir que el debate sobre la reforma del Estado en Latinoamérica tiene sus primeros orígenes en los años setenta, con la crisis de legitimidad del modelo

intervencionista y en un contexto de recrudescimiento de la guerra fría, con la instauración casi generalizada de dictaduras militares y máximo centralismo, que coincidió además con la crisis del petróleo y la consiguiente abundancia de los llamados “petrodólares”, lo que permitió recurrir en mayor escala al endeudamiento (Finot; 2001: 8). Pero es en la década de los ochenta en donde este tema toma fuerza en las agendas públicas estatales, la discusión central sería el Estado y sus relaciones con el mercado y la ciudadanía, tema que treinta años más tarde y tras varias experiencias de transformación aún sigue inconcluso. Desde 1980 hasta nuestros días, se pueden identificar tres tipos de reforma estatal a las que se ha denominado de primera y segunda generación, con el actual apareamiento de una tercera, con lo que coinciden autores como Kliksberg (1994), Lechner (1998), Oszlak (1999), Canel (2001), Assies (2003), Coragio (2004), Larenas (2010), entre otros.

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

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

En cuanto a la descentralización y como lo expresa Canel (2001) esta se presenta como una propuesta de corte neoliberal que propuso una reestructuración radical en la relación Estado sociedad, entonces la descentralización constituye en este periodo la parte central de un proyecto de capitalismo de libre mercado, debilitando al Estado en su rol tradicional como asegurador de los principios de garantía social, que ahondaremos más adelante.

Este primer periodo se ve influenciado por un paradigma teórico, naciente de la Escuela de Chicago, “el neoliberalismo”, que según Finot básicamente planteaba devolver al libre mercado, la función primordial de asignar recursos y reducir el Estado para asegurar la estabilidad económica (Finot; 2001:8). Así mismo Fleury sostiene que las reformas de primera generación “en ese momento estuvieron apoyadas en las contribuciones y orientaciones teóricas como la teoría de la selección racional (rational choice), la teoría de la agencia (principal agente) y la corriente del neo institucionalismo” (Fleury; 2000: 6). Esta autora plantea que la reforma del Estado estuvo interpretada desde elementos como la gobernabilidad, enfatizando las reformas institucionales que fortalezcan la democracia y el mercado.

Como producto del fracaso de este primer periodo de reformas, surge en la década de los noventa las denominadas reformas de “segunda generación”, Assies plantea que estas reformas se presentan años después como reflexivas, en el sentido de considerar “que las políticas de reforma del Estado ya no pueden concebirse como meras respuestas a los problemas de legitimidad y de la crisis fiscal; implican al mismo tiempo un cuestionamiento más profundo del modelo del Estado-nación acostumbrado” (Assies 2003:5). Estas reformas “están enfocadas a la administración pública, la justicia y el aparato judicial, la legislación laboral así como una nueva legislación antimonopolios sobre los mercados de capitales. Además se da una nueva atención a la educación, la salud, el llamado capital humano, incluso al papel de los gobiernos locales en estas áreas” (ídem: 4). Según Assies (2003) en este contexto el discurso de la descentralización también cambia de enfoque, el mismo que va desde la transferencia de recursos y funciones a la creación de condiciones para el desarrollo local y la creación de instituciones y mecanismos, que aseguran la gobernabilidad.

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

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

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

Para Larenas la descentralización juega un rol fundamental en este periodo de reformas puesto que se propone profundizar los “procesos de descentralización ya iniciados, apoyando el fortalecimiento de las instancias de gestión subnacionales y agencias ejecutoras. Ello puede requerir, entre otras cosas, acciones de capacitación, introducción de tecnologías de gestión o promoción de proyectos productivos en el nivel regional y municipal” (2010: 6).

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

Para el ecuatoriano Rene Larenas (2010), se podría hablar actualmente de una tercera generación de reformas “que busca no sólo un Estado eficiente sino una reforma del

poder, a través de su concentración por parte del Estado”, esta tercera generación es conocida por algunos autores como el “retorno del Estado”. Este autor identifica algunos elementos de esta tercera generación:

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

Aunque suene paradójico, la necesidad de retorno del Estado fue planteada por el propio Banco Mundial, pues como lo vimos anteriormente en la década de los ochenta y noventa el Consenso Washington sugirió todo lo contrario. Es así que Ludolfo Paramio expone que el punto inicial del regreso del Estado en América Latina sería el informe sobre el “Estado en un mundo en transformación” emitido por el Banco Mundial en el año de 1997, el mismo que coincide con el comienzo de la crisis asiática y que “revelaría no sólo la vulnerabilidad del nuevo modelo económico latinoamericano, sino sobre todo la inseguridad que creaba a los ciudadanos esa vulnerabilidad en condiciones de retirada del Estado” (Paramio; 2008: 4).

Añade este autor que a pesar que el contenido de este informe aún tenía ideas neoliberales propias de la época, planteaba al mismo tiempo la necesidad que los gobiernos concibieran la idea de aumentar las capacidades del Estado, para hacer frente a tareas que estuvieran inicialmente más allá de sus recursos económicos, humanos o técnicos, reconociendo que el desarrollo de los países no limitaba la presencia del Estado en la economía por considerarla ineficaz, sino también que el Estado debía cumplir tareas propias de su naturaleza para el buen funcionamiento de la sociedad y de los mercados.

Esta idea es reforzada, en un estudio sobre políticas públicas, emitido por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO (2012), denominado *(Des) encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en Latinoamérica*, sostiene que a partir del año 2000 en adelante surge en América Latina, una tercera generación de reformas económicas y sociales, influenciadas por el llamado Consenso de Beijing o por el

pos neoliberalismo, a las que se ha denominado “reformas heterodoxas”. Autores como Jeff Dayton-Johnson; Juliana Londoño y Sebastián Nieto Parra, (2011) coinciden con este fundamento:

“América Latina ha sido objeto de una tercera ola de reformas del Estado, influenciada por el llamado Consenso Beijing. Esta “revolución silenciosa” como lo ha denominado Eduardo Lora (2007) es caracterizada por el surgimiento de lo que Cornejo Ramírez (2005) denomina “una nueva forma de hacer política”. El papel del Estado se ha redefinido, en busca no sólo de generar y proporcionar eficientes servicios a sus ciudadanos, sino también para equilibrar los intereses sociales. El Consenso de Beijing se ha convertido en un enfoque alternativo para el desarrollo económico de las naciones en desarrollo, el uso de la economía y el gobierno para mejorar la sociedad (Ramo, 2004), por lo tanto, los estados latinoamericanos ahora tratan de lograr la modernización productiva para mejorar la competitividad internacional y la inclusión social para abordar el problema de la concentración del ingreso (Kirby, 2009). Para lograr estos objetivos económicos y sociales, los nuevos líderes deben comprometerse con el pragmatismo económico y deben reconocer que las políticas son altamente dependientes del contexto (Santiso y Hausmann; 2006) Este cambio representa un giro, en palabras de Hirschman, de la política economía de lo posible” (Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011: 11)<sup>1</sup>.

Según este estudio de CLACSO (2012:8), la nueva generación de reformas nace de una triple matriz que la caracteriza y la condiciona, la misma que consiste en: la multiplicación de alternativas de políticas sociales de segunda generación; la profundización de los cuestionamientos globales a las políticas económicas impulsadas en el Consenso de Washington; y la creciente presencia en el escenario de la representación política de gobiernos de matriz de izquierda. Así mismo expone que “el centro de estas nuevas políticas, está en consolidar la competitividad internacional, pero también en disminuir la concentración del ingreso; las políticas gubernamentales contienen un enfoque marcado por un “pragmatismo económico”, muy diferenciado de la ortodoxia que encontraba su soporte en el funcionamiento desatado de las fuerzas del mercado” (Ídem: 13).

Por otro lado, diferentes trabajos académicos nos muestran a la gobernanza como parte del paradigma teórico de esta tercera ola de reformas, conocido también como el nuevo gerencialismo o *New Public Management* (NPM). Vale hacer aquí una aclaración, si

---

<sup>1</sup> Traducción propia, originalmente del texto en inglés.

bien es cierta esta doctrina, posee una conexión de sus fundamentos con los planteamientos neoliberales, el análisis que aquí se plantea se centra en términos del manejo de la administración pública como parte de la reforma estatal y no puramente a la política económica.

De este modo William Assies considera que la perspectiva de la Nueva Gestión Pública se orienta a un nuevo modelo de la administración pública, que propone lo que este autor llama una “revolución silenciosa” que remplaza el modelo burocrático-jerárquico y centralizado descrito por Max Weber. (Assies; 2003: 7)

Para Sonia Fleury el enfoque del NPM debate la transición desde un paradigma burocrático de la administración pública hacia un nuevo paradigma gerencial “que considere las transformaciones en el medio e incorpore instrumentos gerenciales probados con éxito en el mercado” (Fleury; 2000:11), el New Public Management asume implícitamente que el sector público y el sector privado, son similares en esencia y responden a los mismos incentivos y procesos, propone “la introducción de mejoras en la gestión, mediante la desregulación, descentralización, y la introducción de competencias y transparencia en la rendición de cuentas” (Coninck-Smith,1991; Ladner,1999; Montesinos,1999).

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

Para Cabrero (2005) el NPM es un conjunto de diversas perspectivas disciplinarias, herramientas de acción, métodos de análisis, así como de ideas en torno a lo público y a las estrategias de cambio gubernamental. Este enfoque se enmarca bajo una perspectiva ne estructuralista, donde la descentralización aparece como una forma de fortalecimiento del

Estado, que va desde el nivel central hasta el nivel local, con una visión estratégica a fin de garantizar la equidad territorial y las políticas sectoriales, por lo que la descentralización se convierte en una herramienta básica de desconcentramiento del Estado central y una forma de integrar a los gobiernos locales en el proceso de desarrollo.

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

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

**Cuadro 1: Visiones sobre la reforma del Estado y la descentralización**

Generación	Primera	Segunda	Tercera
<b>Década</b>	De los 70 a los 80	De los 90	2000 hasta la actualidad
<b>Contexto</b>	crisis de legitimidad del modelo intervencionista, dictaduras militares en Latinoamérica, máximo centralismo,	Fracaso de las políticas de primera generación propone un cuestionamiento más profundo del modelo del Estado-nación	Inicios de la crisis asiática Consenso de Beijing
<b>Enfoque</b>	Neoliberal fuertemente influenciado por el Consenso de Washington	Democrático Post Consenso de Washington	Nueva Gestión Pública ( <i>New Public Management</i> )
<b>Reforma del Estado</b>	Pautas del consenso de Washington: reducir el rol estatal, privatizar los servicios públicos y eliminar los subsidios,	Las reformas se enfocan a la administración pública, la justicia y el aparato judicial, la legislación laboral, una nueva legislación antimonopolios énfasis en temas de salud y	El Estado como: regulador de las políticas y del mercado, inversor, generador de mercados, el Estado como garante de derechos, planificación estatal

		educación	
<b>Descentralización</b>	De corte neoliberal y constituye la parte central de un proyecto de capitalismo de libre mercado, debilitando al Estado en su rol tradicional como asegurador de los principios de garantía social.	Va desde la transferencia de recursos y funciones a la creación de condiciones para participación ciudadana, desarrollo local y la creación de instituciones, mecanismos que aseguran la gobernabilidad	un instrumento para la liberación de potencia gerencial para aumentar su eficiencia con los conceptos de orientación hacia el cliente, eficiencia y de efectos sociales

Fuente: Elaboración propia

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

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

### **El papel de la Descentralización en la Reforma del Estado**

Como hemos visto a breves rasgos, la descentralización cobra importancia y se vuelve un instrumento fundamental en la reforma del Estado, su debate teórico es bastante amplio ya que se trata de un proceso de transformación territorial, social y política cuyo objeto

principal es el de traspasar funciones y competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales. En las siguientes páginas se desarrollará primero, una aproximación conceptual de la descentralización, fundamentada básicamente en autores como Boissier (1990), Rondinelli (1989) y Haldenwang (1990) y posteriormente, la relación entre reforma del Estado y descentralización, es decir que demostraremos que la reforma del Estado al ser un elemento global define el tipo de descentralización que se institucionaliza.

Para Sergio Boissier “la descentralización es un concepto tanto teleológico como instrumental. Es fin y medio simultáneamente y ello ha contribuido a un cierto nivel de confusión conceptual en el debate descentralizador” (1991:3). Explica además que “hay descentralización en los casos de traspaso de poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propios”, reconoce tres formas de descentralización:

Funcional: o “reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a un solo sector de actividad”. Territorial: o “traspaso de poder decisonal a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad”. Política: “cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales” (Boissier, 1990. En Finot, 2001:37).

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

La desconcentración que corresponde a “la redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central”; La delegación que es la “transferencia de poder de decisión y administración”; La devolución: que es la “transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales”; Y la privatización: “consiste desde dejar la provisión de bienes y servicios enteramente a la competencia económica”. (Rondinelli, 1989. En Finot, 2001:37)

Para Christian Von Haldenwang (1990) la descentralización se basa en “la transferencia de competencias”. Este autor realiza una tipología de descentralización apoyado en lo planteado por Rondinelli (1989) pudiendo ser: política, administrativa o económica. “La

“devolución” sería un caso de descentralización política; la “desconcentración” y la “delegación” serían situaciones de descentralización administrativa, y la privatización sería un caso de descentralización económica.” (Haldenwang, 1990. En Finot, 2001:37). Existen otros tipos de descentralización que están contenidos en los anteriores así: en la descentralización política podría ser “representativa” “cuando se hace a organizaciones controladas por partidos y a organizaciones locales”. La descentralización administrativa podría ser además “general (territorial), funcional o burocrática (a agencias semiestatales)”. Y por último dentro del concepto de “privatización” se incluye a “la descentralización económica o la desregulación”. (Haldenwang, 1990. En Finot, 2001:38)

Por lo tanto, sabemos que el Estado es un órgano complejo compuesto de varios niveles gubernamentales por lo que la distribución de competencias y recursos es importante para el reparto de poder político entre los distintos niveles territoriales, es así y bajo un criterio propio podemos decir que asumimos en esta investigación al concepto de descentralización, como aquella distribución de poder que va desde el nivel central a una pluralidad de subniveles o entes descentralizados para gozar de autonomía propia en el manejo de competencias, funciones, atribuciones, recursos y responsabilidades conferidas por el propio Estado y que tiene que ser asumido bajo la idea de un proyecto nacional de integración, para evitar caer en la desigualdad e inequidad de territorios.

De acuerdo a Alex Rosenfeld quien plantea una conceptualización sobre la reforma del Estado bajo el marco de la descentralización, identifica algunos aspectos que involucran a los distintos niveles de la estructura del Estado, pudiendo ser:

1. La reforma política, que ha consistido, por una parte, en nuevos gobiernos y autoridades regionales o comunales, y por otra, en nuevos sistemas de representación política y de participación de la sociedad civil.
2. Reformas en la esfera político-administrativa, que ha consistido en dotar a los Municipios, y en algunos países, a las Regiones, de mayores atribuciones, funciones y competencias, especialmente en lo que se refiere a la planificación de la inversión pública y el desarrollo social, así como en la provisión y administración de servicios.
3. Una reforma presupuestaria que, a través del incremento de recursos propios o de nuevas transferencias desde el Gobierno central, han estructurado un nuevo esquema de financiamiento para las regiones y municipios, que significa un sustancial aumento de recursos para desempeñar sus funciones. (Rosenfeld; 1998:2).

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

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

Por otro lado tenemos a *la descentralización política* implica una distribución del poder político, entre el nivel central y la pluralidad de subniveles con atribuciones de gobierno o legislativas, va de la mano con la descentralización administrativa pues esta última sería su modus operandi, es decir hace posible la acción del gobierno. Algunos autores como Cardona Recinos (1998) la han contemplado como un proceso complejo y multifactorial, que profundiza la democracia y hace más racional, simple y efectiva la gestión pública del territorio, por ser un proceso político y no meramente técnico. Para Von Haldenwang la descentralización política ofrece nuevas posibilidades de participación política y puede darse en los siguientes casos a) “Se trasladan funciones específicas a instituciones semiestatales” o delegación política, b) “Se transfieren competencias a entidades territoriales dotadas con cierta autonomía frente al gobierno central”, y c) “En algunos campos específicos, instituciones locales especializadas y representativas pueden recibir poderes decisorios” (Von Haldenwang; 1990: 62).

Por último, *la descentralización económica* podemos decir que es el traspaso de recursos a los niveles locales para la producción y prestación de bienes públicos.

Nuevamente citando a Von Haldenwang (1990: 63) “se quiere limitar las funciones estatales de regulación económica y de distribución social, aliviando de esta manera el presupuesto del Estado y liberando las fuerzas del mercado” según este mismo autor se puede dar en los siguientes casos a) “Se privatizan funciones públicas, competencias administrativas o medios de producción o conocida como privatización, b) “Se desregula legal o políticamente a mercados anteriormente controlados por el Estado, trasladando competencias decisorias al mercado” o conocida como desregulación.

Está por demás decir que esta clasificación propia de la descentralización, ha estado presente en las diferentes generaciones de reformas del Estado, las mismas que marcaron sus características de acuerdo al contexto en el que se ha visto inmersa.

### **La relación teórica entre la reforma del Estado y descentralización**

En términos generales se pueden observar tres grandes corrientes teóricas interpretativas respecto a la relación entre reforma del Estado y descentralización, que se desprenden de las olas reformativas del Estado en América Latina detalladas anteriormente, por un lado está el enfoque neoliberal que la relaciona con la modernización del Estado y la privatización de los servicios públicos buscando su optimización, posteriormente tenemos al enfoque democratizante es decir como su nombre lo indica toma elementos políticos que democratizan el poder estatal y a diferencia del primero la descentralización es vista como un instrumento para fortalecer al Estado, por último un enfoque que se desprende del retorno del Estado que combina elementos de la primera y segunda corriente donde la descentralización trata por un lado de volver al Estado más fuerte y la vez más eficiente.

Christian Von Haldenwang (1990) realiza un estudio politológico de estos enfoques de la descentralización realizado desde diferentes perspectivas como neoliberal, neo-estructuralista, neo-marxista. Los enfoques neoliberales presumen a la descentralización como un programa de modernización administrativa, despolitización económica y desmantelamiento del Estado ineficiente. Por lo que el “éxito de esta descentralización depende en buena medida de la voluntad de las élites políticas y burocráticas” (Von Haldenwang; 1990: 64). Según este autor para los neoliberales, una descentralización

exitosa resulta cuando se da el proceso de negociación entre élites interesadas en el proceso dentro de instituciones adecuadas que permitan dicho proceso.

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

Finalmente este autor nos habla del enfoque neo marxista al que lo ha denominado también de ajuste económico y reproducción de la dominación política por medio de la privatización, la modernización y la fragmentación de la práctica política, y explica que tras las políticas de ajuste, modernización y democratización, se presenta bajo este enfoque los diversos proyectos de reforma del Estado y la descentralización podría ser entendida como “un proceso de reestructuración que tiene una necesidad histórica en una situación de crisis y dependencia. Su forma concreta es el resultado de los conflictos entre las diferentes fracciones del capital y del desarrollo general de las fuerzas productivas” (ídem: 68).

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

## **CAPITULO II**

### **CONTEXTO HISTÓRICO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE (1998-2008), REFORMAS POLÍTICAS-JURÍDICAS, ALCANCES Y LIMITACIONES**

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

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

#### **El enfoque neoliberal: Las reformas de los años noventa en el Ecuador.**

En la década de los noventa el escenario político, social y económico del Ecuador se enmarcó bajo el paradigma neoliberal, cuya característica principal se representaba en la modernización del Estado, un ejemplo de la influencia neoliberal fue la promulgación de la

Ley de Modernización en el año de 1993 como columna vertebral de esta reforma, a lo que podemos sumar el apareamiento años después de las denominadas “leyes troles I y II” que constituyeron un conjunto de reformas a varios cuerpos legales cuyo objetivo inicial sería apoyar el proceso de crecimiento y la estabilidad económica, a costa de la disminución del papel del sistema político y democrático del país. Esta situación se desarrolló en una difícil coyuntura latinoamericana como lo asegura William Assies (2000), puesto que desde la década de los ochenta inicia una etapa de doble transición, que por un lado, obedecía a las reformas neoliberales en el campo económico, y por el otro, el retorno de la democracia después de los cruentos gobiernos dictatoriales, por lo que se inician cambios notorios a nivel de prácticas de gobierno, especialmente en los planes de desarrollo y modernización, mediante lo se llamó como la primera generación de reformas neoliberales.

En Latinoamérica el contexto de esta primera generación de reformas estuvo caracterizado por un denominado ajuste caótico (Cavarozzi; 1991), resultado de las secuelas económicas y sociales que dejó la crisis latinoamericana de mediados de los años ochenta, más aquellos procesos de deterioro de las políticas públicas, producto de la agudización del agotamiento del sistema, basado en lo que Cavarozzi denominó “matriz estado céntrica”, que generó una serie de reformas de carácter político, que tenían como fin la modernización económica y política de los Estados latinoamericanos. Lo que se trataba era de enfrentar la crisis, originada de la ingobernabilidad política, de la falta de representatividad de los partidos políticos y el déficit fiscal del Estado, con reformas económicas, políticas, administrativas y sociales. Estas reformas del Estado, fueron los elementos primordiales para la modernización, según lo exigía la democracia moderna, que en última instancia significó el enraizamiento de esas políticas neoliberales que respondía a la necesidad de los grandes capitales dejando a un lado los temas sociales.

En este contexto el Fondo Monetario Internacional FMI, fue quien principalmente implementaría esta serie de mediadas macro económicas que propendían a estabilizar la economía, bajo intereses propios. En consecuencia, el caso ecuatoriano no sería la excepción y las reformas neoliberales que habían quedado pendientes en las cartas de intención y en la agenda de liberalización y desregulación de los ochenta se empiezan a implementar de forma visible y palpante desde el gobierno de Sixto Durán Ballén en el

periodo comprendido desde los años de 1992 a 1996, las políticas implementadas fueron la apertura comercial, la disminución del tamaño del Estado, los intentos de privatización, la desregulación y la flexibilización financiera, la Ley de Modernización del Estado sería la herramienta facultativa para llevar a cabo este proceso.

Para Santiago Ortiz (1998) el contexto de la modernización del Estado orientó la reforma neoliberal del Ecuador, cuyo objeto fue “reducir al Estado para ganar en gobernabilidad, generando instancias autónomas de decisión, con participación de las élites vinculadas directamente con los organismos multilaterales y por fuera del control democrático de la población” (Ortiz, 1998:2). Así mismo, esto generó una crisis del régimen político, producida desde 1995 provocada por la inestabilidad y la falta de representatividad de los partidos políticos que trajo a la palestra política a los actores del movimiento indígena.

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

Hay que tomar en cuenta a los actores involucrados en la definición de la política descentralizadora, que básicamente se centró en los municipios, entre estos tuvieron importante influencias los gobiernos municipales de Quito, Guayaquil y Cotacachi, que expresó los debates de autonomía municipal y que adquirieron dos formas, “una desde las regiones pobres y la otra desde las ricas. Mientras que las regiones pobres demandan la presencia de más Estado, las ricas al contrario reivindican la ausencia del Estado vía privatización y que los recursos que producen en la región queden en ella” (Carrión, 2007. En: Larenas, 2010). Por lo tanto, podemos inferir que las “propuestas descentralizadoras han provenido principalmente del mundo municipal, lo que ha incidido además en la polarización entre lo local y lo nacional (Larenas, 2010). En consecuencia los actores sociales en el Ecuador han estado igualmente influenciados por los enfoques existentes de

descentralización. Por eso autores como Ojeda (2004) ven que el proceso de descentralización no ha propuesto cambios en la estructura misma del Estado o su rediseño, sino se han limitado a proponer modificaciones parciales, sin que importe las posibles distorsiones y polarización que podría producir este tipo de propuestas entre lo local y nacional. Por ello uno de los objetivos del actual estudio es analizar los contenidos de las actuales reformas estatales.

En resumen y tomando las palabras de Santiago Ortiz (1998) en esta época se implementó gracias al neoliberalismo una modernización y privatización parcial que no tuvo mayores aciertos, pues ni se descentralizó, ni tampoco se redujo el Estado, más bien el resultado sería el debilitamiento del gobierno central por lo que se realizaron reformas favorables a este modelo dejando a un lado la equidad y el desarrollo, es así que este autor experto en el tema denominó a este proceso como un “Frankenstein criollo”, que resume en siete características que vale la pena citar y analizar:

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

Segundo, la “descentralización frustrada: pese a los cambios legales, el Estado no ha sido capaz de descentralizarse (...). Apenas el 5% de las competencias han sido transferidas. La participación fiscal de todos los organismos seccionales no pasa del 25% del presupuesto” (2008: 217). Para complementar lo anotado citaremos a Alejandro Moreano (1998:137) quien explica que si bien es cierto existieron aportes en la legislación de los noventa sobre la descentralización, pero ese marco jurídico se vio influenciado por “una visión liberal avanzada propia del espíritu norteamericano y que ha impregnado las nuevas cartas constitucionales de los países latinoamericanos en la era neoliberal” (1998:137).

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

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

Quinto, “un sistema clientelar y fragmentado de representación política que limita la posibilidad de participación ciudadana y actoría social, y consolida un modelo de gestión basado en los arreglos y lealtades personalistas y poco transparentes. No reconocimiento de la participación ciudadana. De la mano de lo anterior, en la mayoría de organismos seccionales se mantiene un sistema jerárquico impermeable a la participación de la sociedad civil” (2008: 218). Pese a la crisis política que resalta el autor podemos rescatar en este período, a la aceptación de la propuesta del movimiento indígena, cuya bandera fue el tema de las circunscripciones territoriales indígenas, que en realidad fue la propuesta más radical referente a la descentralización con una connotación más democratizadora.

Sexto, “inexistencia de un sistema de competencias que defina las reglas de juego y el papel de cada entidad territorial” (Ibídem: 218). En este período se mantuvo la división política administrativa con pocas atribuciones a los entes seccionales, la dinámica en este período más bien planteaba que la descentralización sea exigida desde los propios entes seccionales con un mecanismo “optativo para los gobiernos seccionales autónomos y

obligatorio para el Gobierno Central en el traspaso de responsabilidades y recurso” (Falconí y Muñoz, 2007; 3). Por último, y como séptimo punto un “sistema fiscal obsoleto e inequitativo. Los recursos se orientan a las ciudades y regiones que tienen poder económico, acentuando la inequidad territorial y fiscal.” (2008: 218), en este sentido la desigualdad territorial hace que el concepto de pobreza en el Ecuador supere límites económicos y se evidencien en la falta de acceso y la calidad de servicios públicos y de infraestructura básica

### **La reforma jurídica del Ecuador como herramienta del neoliberalismo**

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

Las reformas legales que se llevaron a cabo en la década de los noventa giraban bajo el cuestionamiento del denominado centralismo del Estado ecuatoriano, por lo que la solución sería poner en práctica la modernización, utilizando como instrumento principal a la privatización de los servicios públicos, es así que con esta finalidad se publica, la “Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada”, ley que propendía a un objetivo claro: afianzar el sistema neoliberal en el Ecuador, mediante mecanismos como la privatización de empresas públicas y el debilitamiento de la capacidad de regulación del Estado por medio de la desconcentración.

Es así que en los primeros años de la década de los noventa la descentralización se relaciona directamente con la ley de modernización. El objeto de la descentralización en este cuerpo normativo consistía en la “delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales” (art. 34 Ley de Modernización), en coordinación al AME y al CONCOPE en

lo que fuera pertinente, esta ley no establecía procesos claros o tiempos para cumplir su finalidad, y señalaba como el responsable directo para poner en práctica el contenido de esta norma al ya desaparecido Consejo Nacional de Modernización CONAM.

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

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

La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales (...)” (Art. 3 Ley Especial de Descentralización del Estado).

Las características de la Ley de Descentralización de esta época, como lo dice León Trujillo (1998:179) “no fue considerada ni radical ni coherente, empero presento diversas normas generales de descentralización y desconcentración junto con instrumentos concretos para volver efectivos aspectos de descentralización, empezando por la mayor transferencia de recursos que fue el aspecto que más atención suscitó”. En resumen este modelo de descentralización se basó en la facultad de los gobiernos seccionales autónomos de solicitar voluntariamente la transferencia de competencias y recursos al gobierno central, razón por

la cual la descentralización era vista por actores sociales, medios de comunicación y políticos como “a la carta”. Es necesario mencionar que las leyes más importantes relacionadas con la descentralización en este período, aparte de las ya citadas son: el Reglamento de aplicación de la Ley de Descentralización y Participación Social, el Plan Nacional de Descentralización, el Decreto Ejecutivo de Desconcentración, el Reglamento General a la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales, todos expedidos en el 2001. Como complemento estas leyes sumaríamos la Ley de Régimen Municipal y la Ley de Régimen Provincial y sus modificaciones publicadas con antelación a este período y que años después se convertirían en la razón de ser del COOTAD.

### **Contexto político previo a la Asamblea Nacional Constituyente de 1997**

Como lo describimos en las anteriores líneas, el contexto que marcó la Asamblea Nacional de 1997, se caracterizaba por una fuerte crisis económica, social, política y jurídica por lo que se demandaba una reforma política en nuestro país.

Autores como Fander Falconí y Pavel Muñoz (2007: 20), consideran que el debate social y político previo a la Asamblea de 1997 se origina de las demandas del movimiento indígena de 1990; la lectura de gobernabilidad e hiper-presidencialismo de los partidos políticos de centro derecha; y finalmente, en los planes modernizadores-privatizadores del gobierno de Durán Ballén. Según Galo Chiriboga (1998: 34) la reforma constitucional fue motivada por cuatro hechos fundamentales: un hecho sociopolítico que provenía del pedido del movimiento indígena desde inicios de la década de los 90 y un hecho político, cuyo factor predominante fue el derrocamiento del ex presidente Abdalá Bucaram. Además se evidencia un hecho jurídico como tercer punto, correspondiente a la iniciativa de reformar la Constitución ecuatoriana, y las exigencias del nuevo modelo de desarrollo, que respondían a un sistema liberal relacionadas a una razón económica. En consecuencia y tras estos antecedentes se lleva a cabo la Asamblea Constituyente de 1997.

En esa misma línea, Santiago Ortiz (2008: 14) plantea que este contexto se caracterizó por tres elementos: la reforma neoliberal, la crisis política de la época y el auge de nuevos movimientos indígenas y ciudadanos, para Ortiz la reforma constitucional estaría orientada principalmente por una visión neoliberal cuyo objeto fue reducir al Estado para

ganar en gobernabilidad. Los temas principales de los debates que se desarrollaron en dicha Asamblea en cuanto a nuestro tema de estudio, versaban alrededor de la reducción del Estado y privatizaciones, la descentralización y el Estado plurinacional. Es así que la crisis del régimen político que se traducía en la crisis de representatividad de los partidos políticos de aquella época, se desató en un sin número de protestas que empeoraban la situación, en donde empiezan a surgir nuevos actores como el movimiento indígena que sumados a los movimientos de la sociedad civil, marcan el contexto de la creación de la Constitución del 1998.

Para León Trujillo el tema de la descentralización misma en la opinión pública y en las preocupaciones de las autoridades locales, ha sido secundaria en el caso del Ecuador a diferencia de otros países de la región, su explicación e debe a que “el Banco Mundial ha vendido más la idea que cualquier entidad nacional. No ha sido una preocupación endógena. La Descentralización en Ecuador no ha tenido actores a su favor, es decir no ha tenido promotores y articuladores sociales, sino ya avanzada la elaboración de una Ley de Descentralización aprobada meses antes de la Asamblea Nacional de 1997” (León Trujillo; 1998: 178).

Para este mismo autor el hecho de que la Ley de Descentralización haya sido aprobada meses antes a la reforma constitucional, logro que el tema de la descentralización adquiriera relevancia pública y rompa las barreras de oposición que se evidenciaban en aquella época, proceso que legitimo el tratamiento de la descentralización. La razón por la que al convocarse a la Asamblea Constituyente de 1997, el tema de la descentralización se vuelve a plantear en el debate, expresado en relación a demandas como la participación ciudadana que fue canalizada por Pachakutic, la transferencia mayoritaria de los recursos económicos y la desconcentración propuesta por un sector de Guayaquil y la idea de reforzar lo local que proviene especialmente de los representantes de Pastaza, estos actores hacen ver la importancia que el tema de la descentralización se encuentre en la Constitución por crearse, pero en ningún caso se pone sobre la mesa el tema de la división administrativa y política del Estado de aquella época (parroquias, cantones y provincias), las reformas iban encaminadas a la provincia, tampoco se habla del tema de tributación, ni tampoco el tema de la elección de representantes locales. Se evidencia en esta época únicamente la

transferencia de competencia en educación y salud, clásica preocupación en la agenda de países como Estados Unidos y organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y por el Banco Interamericano de desarrollo (BID).

Mario Unda (1998: 205) coincide con lo citado, y plantea que el poco protagonismo del debate de la descentralización en la Asamblea constituyente de 1997, se debía a que no fue un tema que haya sido tematizado por los actores sociales, ni por los actores políticos e institucionales involucrados ya que la descentralización de aquella época respondía a la reforma política neoliberal, no como una demanda propia de la sociedad sino que fue parte del paquete de reformas impuesto por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y que se refleja especialmente en el contenido de la ley del 15% y la propia ley de descentralización, por tanto los actores de la descentralización eran los organismos internacionales ya nombrados sus intermediarios locales: el Estado y la clase política del “stablishment”.

### **La descentralización y las características de sus períodos en el Ecuador**

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

Para Fernando Carrión (2007) la descentralización en el Ecuador se enmarca en tres momentos: La primera etapa se caracteriza por dos momentos: en la que aparecen dos formas de autonomía: funcional que permite crear instituciones como el Seguro Social, el Banco Central, la Casa de la Cultura y otra de carácter territorial que determina que los

municipios y consejos provinciales sean autónomos política, económica y administrativamente.

Por otro lado Augusto Barrera (2007) considera cinco momentos del proceso descentralizador en el Ecuador: el primero se refiere al impulso del desarrollo regional desde el gobierno central, en el que aparecen propuestas de desarrollo sectorial en las provincias y organismos de desarrollo regional como PREDESUR, CREA, CRM, URDENOR. Un segundo momento se establece entre los años 1990 a 1995 donde surge la controversial Ley de modernización, con un enfoque neoliberal y bajo la administración del desaparecido Consejo Nacional de Modernización CONAM, donde la descentralización aparece como una herramienta de reforma del Estado “basado en la desburocratización, desregulación, liberalización del mercado de capitales, privatización de empresas públicas. La descentralización aparece en la ley de modernización como delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales” (Larenas: 2010 citando a Barrera: 2007). Un tercer momento se da entre los años de 1996 y 1998, con la crisis generada por la caída del gobierno de Bucaram. En ese periodo se generan la ley de descentralización, la ley del 15%, y la Constitución de 1998. El cuarto momento a raíz de la crisis económica y política de 1999 se empieza a promover propuestas regionales y a generar una institucionalidad para promover la descentralización por lo que esta crisis genero impactos regionales diferenciados y se presentó el “Nuevo modelo de Gestión”, generándose más reformas. Un quinto momento nos dicen estos autores se da entre los años 2001-2004 con los gobiernos de Noboa, Gutiérrez y Palacio, se realizan acuerdos de descentralización como la del CONCOPE que propone “una propuesta de competencias unificadas en las provincias, que fortalezcan el rol de articulación. Se vuelven a discutir en ese contexto algunas matrices de competencias” (Ídem: 2010). Pero la crisis institucional impide que se efectivicen estos procesos.

Para Larenas (2010) surge un sexto momento en el año 2006, se presenta un proyecto de ley de autonomías por parte de los alcaldes de Quito, Guayaquil y Cotacachi junto con otras autoridades locales, con un esquema que permitiría generar regiones que

cuenten con autonomía, a partir de 200.000 habitantes, cada una con un gobierno dirigido por un presidente y una asamblea legislativa.

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

En el primer momento se destaca la aprobación en 1993 la Ley de modernización del Estado, y se crea al CONAM, hasta la segunda mitad de los años noventa, la descentralización, a partir de 1996-1997 los debates para aprobar la ley de distribución del 15% del presupuesto del gobierno central a los gobiernos seccionales posicionan con fuerza los debates de la descentralización en nuestro país principalmente en torno al reparto de recursos fiscales. En el segundo momento y por la crisis presente en nuestro país el debate sobre la descentralización se enmarca en el discurso que ataca al “centralismo”, la mayoría de propuestas son en torno a formas de recaudación y reparto de las rentas estatales, y se relacionan con la democracia. La propuesta de descentralización asumida por la Constitución del 98 eliminó el Consejo Nacional de Descentralización (CONADE) que era la instancia de planificación, finalmente se dan una serie de consultas populares en torno a la descentralización y autonomía.

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

## **El escenario político previo a la Asamblea Constituyente de Montecristi**

Con la primera generación de reformas, la descentralización respondió a la receta neoliberal impuesta por los organismos multilaterales como el BM y el FMI y que se consuma en la Constituyente de 1997 que estableció las reglas del juego de la descentralización, basada en aquellas leyes promulgadas anteriormente a la reforma constitucional, esto deriva que el concepto de descentralización este influenciado por el de modernización que más bien significó la reducción de las funciones del Estado, delegando el gobierno central al ámbito privado, la ejecución de obras propias de su naturaleza, reformas valga la aclaración que como lo analiza Santiago Ortiz (2008) “ni siquiera se modernizó el Estado, no se lo descentralizó ni se lo redujo, como planteaban las tesis neoliberales en boga. Al contrario, las pugnas entre las élites continuaron y la crisis política se fue agravando”. Esta dinámica propendería a dar un vuelco una década después específicamente, con el llamado mediante referéndum realizado en el año 2007, y que al ser favorable la respuesta de la ciudadanía convocaría a una nueva Asamblea Constituyente en Montecristi que buscaba redactar una nueva Carta Política, al poco tiempo de ser posesionado como Presidente Rafael Correa.

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

En este contexto, esta crisis estuvo materializada en estos diez años de transición entre constituyentes marcadas por diversos sucesos como el revocamiento del mandato de tres presidentes que empieza con la caída de Bucaram en el año de 1997, posteriormente por el gobierno de Mahuad en el año de 1998 que se caracterizó por una fuerte la crisis financiera con el denominado feriado bancario, la migración de ecuatorianos a Europa y la dolarización, y posteriormente con una nuevo derrocamiento del gobierno de Lucio Gutiérrez con el protagonismo de “Los Forajidos”, en donde aparece un nuevo cuyo líder sería Rafael Correa quien representaba a un nuevo actor y a nueva fuerza política Alianza País, quien rechaza a las políticas neoliberales con una posición fuerte de no al Tratado de

Libre Comercio (TLC), el cierre de la Base de Manta, y la propuesta de convocar a una Asamblea Constituyente con su discurso denominado socialismo del siglo XXI. “En esas condiciones Alianza País se constituyó en el 2006 como movimiento político cuando todas las demás alternativas -de derecha, centro e izquierda- demostraron ser incapaces dar una salida a la crisis nacional” (Ortiz: 2008).

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

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

### CAPITULO III

#### **LA PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS DEL ESTADO EN EL ECUADOR: LA DESCENTRAIZACION Y SUS HITOS JURÍDICOS**

La Reforma del Estado es un proceso integral de transformación que abarca lo político, económico, social y administrativo (Dromi: 1991) el tema jurídico, de esta manera se convierte en el pilar fundamental en la medida en que permite implementar cambios institucionales, y es ahí donde aquella metamorfosis estructural se respalda. La importancia de lo jurídico, radica en que todo Estado posee un sistema político, que se deriva de un marco ideológico sustentado en un régimen jurídico. Es así que una Constitución como norma suprema de un Estado, hace posible la interrelación de esos elementos, por tanto se convierte en aquel eslabón que da forma jurídica a ese marco ideológico que depende del sistema político que ha sido determinado, y que a su vez significa una renovación de la relación entre individuo y Estado la misma que se da y es posible a través de dos reformas: La del Estado y de la Constitución (Dromi; 2001: 52).

Por tales razones, el objetivo del presente capítulo es realizar un análisis jurídico de las normas que han sustentado la reforma del Estado ecuatoriano, sobre la base de la descentralización, este análisis básicamente compara la Constitución Política de 1998 y la Constitución de la República de 2008, vinculado a procesos que han sido apoyados por leyes conexas en esta materia<sup>2</sup> y que como lo hemos visto en capítulos anteriores responden a las corrientes que devienen de la propia América Latina con tendencias ya sean neoliberales, o democráticas y recientemente con la visibilización de una fuerte estatización del poder.

Para hacer posible el análisis del tema planteado para este capítulo, es necesario en primer lugar determinar la clasificación de los sistemas de gobierno dentro de la organización política, como un elemento clave que nos ayuda a entender el origen de las

---

<sup>2</sup> En la década de los noventa se expidieron leyes como la ley de modernización privatizaciones y prestación de servicios públicos, la ley de distribución del 15% y la ley de descentralización y participación social, lo que a posteriori serían codificadas en el COOTAD.

reformas del Estado dentro del debate jurídico. Posteriormente se dará paso al estudio de la norma legal, tomando como sustento teórico, la jerarquización de la ley según la teoría pura del derecho de Hans Kelsen. Para fundamentar nuestro estudio se realiza un recuento del contexto que determinó los cambios constitucionales, tanto en la Asamblea Constituyente de 1997 y de 2007, para a posterior dar paso al desarrollo del análisis jurídico de las dos Cartas Políticas, el mismo que se lo interpretará desde la parte dogmática y orgánica según el derecho constitucional. A raíz de este análisis llegamos a una reflexión sobre los cambios en cada período con aportes tomados de juristas y cientistas sociales que se han referido al tema. Para tener una visión completa de los cambios acontecidos en este periodo también realizamos un análisis jurídico del COOTAD, cuerpo legal que recoge las leyes en esta materia creadas en la época de los años noventa o lo que se denominaba como la primera generación de reformas en el Ecuador. Por último se elaborará una comparación de los cambios dentro del marco jurídico derivado de cada una de las Constituciones citadas.

### **Puntos teóricos previos al debate jurídico**

Definir lo que significa un sistema de gobierno es un tema de amplio debate que merece un apartado exclusivo, por lo que para cumplir con el propósito de este capítulo, vamos a enfocar nuestro análisis únicamente en la clasificación de los sistemas de gobierno en cuanto a la organización política. Esta clasificación ha sido sistematizada por Roberto Dromi (1991:3) en dos grupos: los sistemas democráticos y los autocráticos. Dentro de los primeros encontramos al régimen democrático liberal y al régimen democrático social. Para este autor, los sistemas políticos en términos de derecho responden a equivalentes sistemas jurídicos, por ejemplo: el Estado de Derecho, el Estado Social de Derecho y el Estado colectivo de Derecho, es así que el papel que juega el derecho en la organización del Estado, no se agota únicamente en el derecho positivo es decir en el conjunto normativo o a su vez en el imperio de la ley, sino que debe responder a los valores jurídicos comunes a los objetivos de la comunidad.

Los sistemas políticos son un producto intelectual del hombre, “condicionados históricamente por realidades políticas y sociales, así se dice que en el ensayo del gobierno

civil de Locke se define al liberalismo; en el contrato social de Roseau se perfila a la democracia, y en el Leviatán de Hobbes se caracteriza a la autocracia” (Dromi 1991:3), veamos de manera general de que trata cada sistema de gobierno según este autor.

Por un lado el sistema liberal, posee como principio la libertad individual, ubicándonos en el tema de nuestro análisis, la descentralización es considerada como mínima donde más bien “el Estado obra por abstención, la descentralización se caracteriza por una gran concentración del Estado con el único propósito de no hacer” (Dromi; 1991:4). Por otro lado el sistema autocrático, se caracteriza por que la libertad es una abstracción, donde el fin primero es el propio Estado, “existe una fuerte centralización del poder en todas sus instancias políticas como administrativas, predomina el administrar de las funciones jurisdiccionales como las de legislación que son funciones pertenecientes del sistema institucional, administrativo estatal y burocrático” (Ídem; 1991:5).

Y por último el sistema democrático, el mismo que dentro de sus fines procura la libertad social y la libertad participativa. Sobre la descentralización Dromi plantea que esta se caracteriza por ser un producto de la democracia y de la participación, “la descentralización es una de las instituciones para la libertad en la medida que se transfiere el ejercicio del poder a los que deben detentarlo en el plano intermedio de la grada institucional de este” (Ídem; 1991:6), se evidencia que lo público no sólo está en manos del Estado, sino también de cuerpos intermedios del sector público o privado en función del pluralismo social, otra de las características del sistema democrático es que debe “impulsar la planificación democrática concertada y de ejecución descentralizada, como un instrumento para programar la acción estatal y la participación individual y sectorial” (1991: 6).

Consecuentemente la Reforma del Estado se convierte en el mecanismo para la concreción de ciertos objetivos como reorganizar territorialmente y administrativamente al Estado, replantear la descentralización, redefinir las instancias territoriales y sus competencias, reformular la legislación competente y de esta forma renovar al Estado. En palabras de Dromi, “se relocaliza al Estado”, es decir se lo sitúa en un nuevo y distinto lugar con respecto del individuo y de la sociedad. Es así que se trata de una nueva

organización política y de una nueva categoría histórica, tomando lo inicialmente planteado en este capítulo, se trata del paso de un sistema liberal a un sistema democrático.

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

La primera parte, es decir la parte dogmática del texto constitucional, corresponde a los artículos que hablan de la determinación del tipo de Estado, sus fines, derechos y garantías de los ciudadanos. Mientras que la parte orgánica se sustenta en las competencias que la Constitución designa a los organismos superiores de control del propio Estado, nos viene a la mente la importancia de la división de poderes en la administración pública derivada de la teoría de Locke y Montesquieu planteado en nuestro marco teórico. Estos elementos teóricos serán de gran ayuda en el momento mismo del análisis jurídico de nuestros Códigos Políticos.

Es así que según la pirámide de Kensel (1969) originada en la teoría pura del derecho, la Constitución Política de un Estado constituye la suprema ley y prevalece sobre cualquier otra norma legal, sus conceptos generales son aplicados por medio de leyes que se encuentran subordinadas por la misma, vienen posteriormente las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, y con menos jerarquía los decretos, los estatutos, las ordenanzas, reglamentos y resoluciones. “Cuando Kensel califica a su teoría lo hace con el claro propósito metodológico de orientarla tan solo al conocimiento del derecho positivo, excluyendo todo lo que no pertenece a ese exacto objeto jurídico” (Santofímio, 2007:107). Para mejor entendimiento del lector me permitiré citar la definición de estas leyes según nuestra actual Constitución:

Las leyes serán orgánicas y ordinarias: Serán leyes orgánicas: Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Las que regulen la organización,

competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica (Art. 133 CRE).

Esta jerarquización de la norma además constituye lo que Max Weber denominó como dominación legal-racional del Estado burocrático mediante la norma jurídica es decir la “posibilidad de encontrar obediencia a un mandato o una orden de contenido determinado en unas personas determinadas” (Weber; 2002:1060), tema que planteado en nuestro marco teórico. Con estos breves argumentos teóricos pasaremos a continuación a realizar el análisis de los cuerpos legales aquí citados.

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

Desde los elementos teóricos planteados al iniciar este capítulo podemos expresar que la Carta Política del 98 en su parte dogmática declara al Ecuador como un “Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico” (Art. 1 CPE), con el reconocimiento de un importante grupo de derechos como los civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y colectivos (Art. 23 al 34 CPE). Mientras que por lo contrario en su parte orgánica adopta un modelo mercantilista neoliberal mediante el reconocimiento de la economía social de mercado, igualmente se dejó puerta abierta a las intenciones privatizadoras de las empresas y servicios públicos mediante la llamada modernización del Estado (Art. 244, 245, 246 CPE), ajeno a cumplir con lo que promete en su parte dogmática.

En este texto constitucional existía un triángulo entre modernización, privatización y descentralización, que respondía al paradigma de reforma estatal neoliberal, característico de la primera ola de reformas del Estado vividas en el Ecuador en la década de los noventa, que por un lado, en su parte dogmática incorpora derechos y adopta el discurso innovador

de “pluricultural y multiétnico”, mientras que la parte orgánica “supone el diseño institucional de un Estado reducido en sus capacidades de regulación y planificación del desarrollo; el fortalecimiento del sistema presidencialista para terminar de aplicar la receta neoliberal; y una descentralización tan solo de principios” (Falconí y Muñoz; 2007: 20).

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

La Constitución del 1998 dedica todo el título XI, del capítulo II a la descentralización, específicamente en los artículos 224 hasta el 237, mismos que están relacionados con la organización territorial, la desconcentración y los gobiernos seccionales autónomos. Se reconoce al Ecuador como indivisible pero dividido para efectos administrativos y de representación política, en provincias, cantones, parroquias y circunscripciones indígenas y afro ecuatorianas (Art. 224 CPE).

El mecanismo impuesto para lograr la descentralización y desconcentración sería de forma obligatoria para el Estado pero no para los gobiernos locales, mediante la transferencia progresiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos económicos, cuyo objetivo “sería alcanzar el desarrollo armónico y la participación ciudadana en todos los campos” (Art. 225 CPE). Todas las competencias del gobierno central podrían descentralizarse, excepto las referentes a temas de defensa y seguridad nacional, política exterior y relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, el endeudamiento externo (Art. 226 CPE). Estos elementos determinaban a la

descentralización como obligatoria para el gobierno central cuando las competencias sean solicitadas por una entidad seccional pero voluntario para los gobiernos seccionales autónomos, por lo que tomo el nombre de “descentralización a la carta”. La voluntariedad fue el problema por el que fracaso este modelo de descentralizador ya que este código político no estableció mecanismos de obligatoriedad a los gobiernos locales para asumir el ejercicio de esas competencias. Al respecto de lo anotado Luis Verdesoto considera que:

La Constitución vigente entre 1998 y 2008 previó una forma de descentralización de inspiración liberal, basada en una gran apertura a la transferencia de competencias en manos del gobierno nacional, hacia los niveles de gobierno. Estos no tuvieron una caracterización específica de objetivos y finalidades, aunque sí se les dotó de una gran capacidad para demandar competencias, que no la ejercieron. Tampoco recibieron la obligatoriedad de ejecutar las competencias asignadas, lo que derivó en una extrema ineptitud institucional (Verdesoto; 2009: 5).

Los gobiernos locales están considerados específicamente en el capítulo II, conocidos anteriormente como “Gobiernos Seccionales Autónomos ” desde el artículo 228 al artículo 237, constituía el antiguo régimen seccional y que abarca a los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales rurales; la Constitución otorgaba plena autonomía, con la posibilidad de asociarse entre ellos para alcanzar un desarrollo sostenido, económico y social para el manejo de los recursos naturales y productivos y el nivel de vida de sus habitantes. Es necesario mencionar que antes de la Constitución de 1998 no existían en Ecuador las juntas parroquiales eran sólo de elección política, marcando un antecedente para la actual organización territorial donde componen un nuevo nivel de gobierno.

El capítulo IV, de este cuerpo legal dedica al reconocimiento de los regímenes especiales tema que estuvo vinculado a los derechos colectivos, se incluyó en este apartado legal a las CTIs que pueden ser territorios indígenas o afroecuatorianos, además también por consideraciones ambientales a provincia de Galápagos con el Instituto Nacional Galápagos o INGALA como ente planificador.

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

Pese que en la década de los noventa existieron experiencias de planificación para el desarrollo y la participación ciudadana, en gobiernos locales como Cotacachi y Montufar - como ejemplo por nombrar- estos procesos no se articularon a la planificación nacionales, la Constitución de 1998 únicamente habla de una planificación económica y social, incluida en sus artículos 254 al 255, posteriormente la nueva carta política subsanaría este vacío.

### **La Constitución del 2008 como el nuevo ideario político para la descentralización**

La Constitución de Montecristi recoge en buena parte los derechos y principios que constaban en la anterior Constitución de 1998, con la diferencia que se los amplía y se añaden una serie de innovaciones importantes. En comparación con su antecesora, esta Carta Política fue catalogada como garantista pues propende a un notable cambio especialmente en la parte dogmática, ya que en su primer artículo precisa al modelo social adoptado por el Ecuador definiéndolo como un “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada”, la principal diferencia con el antiguo esquema es que se intenta superar la noción del “Estado de derecho”, sustituyéndolo por uno constitucional de derechos. Por otro lado la parte orgánica establece como garantía constitucional, la obligación del propio Estado para cumplir la efectivización de los derechos del Buen Vivir, con garantías basadas en varios principios que son aplicados a la organización territorial con los que supera algunas de las deficiencias existentes en el pasado (Art. 3 numeral 1, Art. 11 y Art. 85 CRE).

Esta parte orgánica alinea al modelo económico y político con el modelo social ya descrito, donde el Estado se convierte en generador de recursos respondiendo al Sumak

Kawsay como nuevo modelo de desarrollo (Art. 3 numeral 5, Art. 283 CRE) que según su preámbulo es el fin que se conseguirá mediante una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, lo que demuestra ese afán de abandonar la etapa neoliberal planteando otro modelo de sociedad.

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

### **El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización**

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

El COOTAD está formado por 598 artículos divididos en nueve títulos: Principios Generales; Organización del Territorio; Gobiernos Autónomos Descentralizados; Regímenes Especiales; Descentralización y Sistema Nacional de Competencias; Recursos Financieros; Mecanismos de gestión, planificación, coordinación y participación; Disposiciones comunes de los gobiernos autónomos descentralizados; y, Disposiciones

especiales de los niveles de gobierno. Además de nueve disposiciones generales, treinta y un disposiciones transitorias y dos reformatorias.

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

Cabe mencionar que el objetivo principal que la ley otorga al COOTAD, es el regular la organización territorial del Estado de conformidad a lo establecido en el título V de la Constitución, y se establecen regulaciones específicas para cada uno de los niveles de gobierno, en concordancia a las disposiciones constitucionales, esta norma determina un marco jurídico que regula la función ejecutiva y legislativa de cada uno de los niveles de gobierno locales, incluyendo además a la participación ciudadana como elemento fundamental en la gobernanza.

### ***Los principios del COOTAD***

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

Es así que de conformidad con la Constitución vigente, el COOTAD desarrolla los mecanismos para el desenvolvimiento del recientemente creado Sistema Nacional de Competencias, que determina para cada nivel de gobierno un conjunto de competencias exclusivas que serán descentralizada de manera obligatoria y progresiva cambiando de forma radical el antiguo modelo “bis a bis” basado en la voluntariedad de los gobiernos locales. Es así que el gobierno central transfiere determinadas competencias a los GADs, por lo que la autonomía y la descentralización se convierte en un nuevo reto para los gobiernos autónomos descentralizados al momento de asumir sus roles y buscar su fortalecimiento institucional.

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

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

Según esta norma legal los fines de los GADs serán alcanzados a través del fortalecimiento de la autonomía y la descentralización y de esta forma obtener no solo un desarrollo equitativo sino también solidario. Otros fines serían la garantía y el goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales; el fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad; la recuperación y conservación de la naturaleza; la protección y promoción de la diversidad cultural; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural; La obtención de un hábitat seguro y saludable; el desarrollo planificado participativamente para erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza (artículo 4 COOTAD).

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

les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado” (Art. 5 COOTAD).

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

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

Este articulado organiza al Estado territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población, la Constitución permite la creación de regímenes especiales. Se añade que los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales (art. 242 CRE). En cada una de esas unidades territoriales, el texto constitucional establece las distintas formas de gobiernos autónomos descentralizados que pueden ser las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales (art. 238 CRE). Parfraseando a Luis Verdesoto (2009: 31) este esquema de organización territorial responde por un lado al antiguo modelo del Régimen Seccional que asume a los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales rurales; y, de otro lado, al nuevo modelo regido por estatutos autonómicos surgidos de la Constitución correspondiente a las regiones y distritos metropolitanos, englobando dos vías bajo la denominación de “gobiernos autónomos descentralizados”.

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

Si la Constitución ecuatoriana caracteriza a los gobiernos autónomos descentralizados como poseedores de autonomía política, administrativa y

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

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

La Constitución propuesta utiliza un concepto flexible de autonomía “política, administrativa y financiera” en la que los gobiernos regionales podrán expedir normas en sus competencias y ámbitos territoriales, ateniéndose a un estatuto (ley) que deberá ser aprobado por el legislativo nacional. Igualmente los Municipios y Consejos Provinciales pueden dictar ordenanzas (legislando). Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas. Los gobiernos indígenas por sus derechos colectivos podrán mantener su derecho consuetudinario” (Ortiz: 1998).

La Planificación es otro de los tópicos en esta sección constitucional, que se destaca como un tema fundamental para dejar de lado el período de reforma estatal neoliberal. Los principios sobre planificación están contenidos en el artículo 239 de la Constitución concomitante con el artículo 241 del mismo texto. En ese sentido, el afán de la Constituyente fue establecer a la planificación territorial no sólo en el nivel central sino en todos los niveles de gobierno que se va tejiendo de forma vertical, como un instrumento que persigue el desarrollo del país. La planificación es una característica del período

democrático de intervencionismo del Estado, tomando las palabras de Julio Echeverría (2008), quien hace una observación al respecto y considera que en el modelo político instaurado por esta Constitución tiende al fortalecimiento del presidencialismo, evidente en dos características, la intervención directa del presidente en el Sistema Nacional de Planificación y por ende en el Plan Nacional de Desarrollo (Art. 141 y 147 CRE), lo que se vuelve cuestionable sobre todo cuando se habla de la descentralización y la capacidad de autonomía que por ende adquieren los gobiernos locales pues este particular influye directamente en la capacidad de planificación y manejo de sus competencias. Luis Verdesoto coincide con este autor:

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

El Art. 28 del COOTAD en concordancia al Art. 242 de la C.R.E determina que cada nivel territorial estará regido por un gobierno autónomo descentralizado, siendo estos: las regiones; las provincias; los cantones; las parroquias rurales; y los distritos metropolitanos y las circunscripciones territoriales étnico-culturales y Galápagos. Notamos dentro de este análisis que las provincias, cantones y parroquias rurales, se sumarán las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianos y montubias, que tendrán su propias reglas de convivencia, además se fortalece la figura del distrito metropolitano.

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

Ya no se habla de regiones naturales que antes existían como Costa, Sierra, Oriente e Insular, el país pasará a articularse en regiones autonómicas que deben conformarse hasta dentro de ocho años. Se propone la conformación de regiones (Art. 30 al 32 del COOTAD) priorizando los siguientes objetivos: Integrar la gestión de zonas más amplias, de manera que a través de un nivel de gobierno de mayor escala, competencias y recursos, se agrupen territorios provinciales y se facilite la planificación y gestión de políticas de desarrollo sustentable; Impulsar territorios equilibrados, que, estructuren el territorio nacional en espacios con equivalentes pesos poblacionales, de infraestructura, aparato productivo y económico, etc.; Estructurar territorios que cuenten con recursos naturales suficientes y diversos pisos latitudinales para que obtengan ventajas comparativas de sus condiciones particulares; Impulsar procesos de fortalecimiento de la identidad y la autonomía regionales, mediante la conformación voluntaria de un nivel de gobierno que tendrá las mayores competencias, a través de la elaboración de un estatuto autonómico ratificado en consulta popular por las provincias que autodefinan conformarse como región autónoma.

Según la exposición de motivos del COOTAD explica que “de este modo, podrá existir un nivel intermedio de gobierno, que posibilite contar con un Estado fuerte y poli céntrico. La escala territorial regional viabiliza y potencia la generación de procesos de desarrollo económico local, que con adecuados niveles de planificación y articulación entre escalas permitirán un mayor equilibrio territorial en el país” (Hernández: 2011). Se piensa que este debe ser un proceso de construcción de voluntad y consensos entre las provincias quienes deben definir su propio proyecto de región, en concordancia a lo dispuesto en el Art. 245 de la C.R.E. También se reconoce a los GADs funciones propias en el ámbito ejecutivo y legislativo donde se incluye a la participación ciudadana como un elemento fundamental en

las prácticas de gobierno tanto para autoridades y como para la ciudadanía (Art. 41 y 42 COOTAD).

Sobre los consejos provinciales la Constitución define la forma de organización y conformación por lo que además del prefecto y vice prefecto, estarán integrados por los alcaldes, o concejales en representación de los cantones; y representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales (Art. 43, 44, 45 del COTAD en concordancia al art. 252 de la C.R.E). Según Virgilio Hernández (2011) este mecanismo asegura una mayor articulación entre consejos provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales rurales, y una adecuada representación de las unidades territoriales que componen la provincia. Por consiguiente, según este mismo autor se consolida, a través de la especificidad de las funciones, la figura del gobierno municipal, ratificando su rol preponderante en la organización y uso del suelo cantonal (Art. 53 y siguientes del COTAD).

En cuanto a las juntas parroquiales se dio paso a la creación de un marco normativo más desarrollado que el antiguo, para que puedan adecuarse al nuevo rol constitucional, como gobiernos autónomos descentralizados (Art. 63, 64 y 65). En relación a sus órganos de gobierno, se favorece una mayor horizontalidad y corresponsabilidad entre los ejecutivos y los demás miembros de las mismas; y se norma sus fines, funciones y atribuciones, para que puedan desenvolverse con las nuevas competencias que les otorga la constitución de la República en concordancia a sus artículos 255 y 267.

Sobre los Regímenes especiales establecidos en el marco Constitucional en los artículos 242, 254, 257, 258, 259, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, en sus artículo 72 Según la exposición de motivos del COOTAD establece que

“los Distritos Metropolitanos Autónomos, las Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afroecuatorianos y Montubias y la provincia de Galápagos son regímenes especiales que son formas de gobierno y administración del territorio, constituidas por razones de población, étnico culturales o de conservación ambiental. Su conformación tendrá

lugar en el marco de la organización político administrativa del Estado”  
(Hernández: 2011).

La conformación de los Distritos Metropolitanos Autónomos según su artículo 73 constituye un componente estratégico del proceso de reestructuración de la organización del Estado para impulsar la equidad, solidaridad y bienestar de los territorios, mediante un modelo autónomo, descentralizado y democrático, constituidos por razones de concentración demográfica, ejerciendo las competencias atribuidas a los gobiernos cantonales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales. Para la conformación de los Distritos Metropolitanos Autónomos, este Código en su artículo 74, 75 y 76 regula las especificidades necesarias del procedimiento establecido en la Constitución, conforme el cual, sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley de creación del distrito metropolitano autónomo y un proyecto de estatuto de autonomía. El artículo 77 determina que el estatuto de autonomía del distrito metropolitano autónomo cumplirá con las mismas condiciones que el de las regiones; por ello, las regulaciones establecidas al respecto en el artículo 84 de este Código acuerda como objetivo fundamental el brindar la normativa necesaria para: Impulsar el desarrollo y la gestión de las ciudades que por su cantidad de población, requieren competencias adicionales a las que manejan los gobiernos cantonales; Conformar áreas metropolitanas con una modalidad especial de gestión eficiente, conforme a lo que requieren los grandes centros urbanos; Fusionar cantones conurbados que requieren una estructura de gobierno y administración conjunta e integral; e Impulsar procesos de consecución de autonomía mediante la conformación voluntaria de distritos metropolitanos, a través de la elaboración de un estatuto autonómico que sea ratificado en consulta popular.

Dentro del tema de Autonomía Indígena, destaca a las Circunscripciones Territoriales indígenas, Afroecuatorianos y Montubias determinadas en su artículo 93, según la exposición de motivos del COOTAD “estas se establecen con el objetivo de impulsar la construcción del carácter plurinacional y pluricultural del Estado, reconocer las formas de autogobierno de los pueblos ancestrales” en concordancia al artículo 257 de la C.R.E. Este cuerpo legal establece en su artículo 94, 95 y 96 “las normas específicas para

la conformación de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianos y montubias”. Veamos a continuación lo que nos dice la exposición de motivos del COOTAD

“En función de ello, estas circunscripciones constituyen un régimen especial de gobierno establecido por autodefinición de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de la organización político administrativa del Estado, que ejercerán las competencias del nivel de gobierno autónomo correspondiente (Art. 98, 99 del COOTAD). De conformidad a la Constitución y el COOTAD se regula la conformación de circunscripciones étnico culturales, en el marco de la organización político administrativa, que ejercerán las competencias del nivel de gobierno correspondiente y se guiarán por los principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos; de este modo, las provincias, cantones y parroquias conformadas mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubias o ancestrales podrán acogerse a este régimen, a través de una consulta popular”. (Hernández: 2011)

La Provincia de Galápagos como otro régimen especial, tal como lo establece la Constitución en su artículo 258, se puntualiza la creación del régimen especial de la Provincia de Galápagos “en razón de las particularidades ambientales y por constituir patrimonio natural de la humanidad”, y de forma transitoria, establece la integración y funciones del Consejo de Gobierno de esta provincia y de su Secretaría Técnica según su artículo 103.

### **El nuevo sistema de competencias territoriales en la constitución y el COOTAD**

Con el fin de superar este fracasado modelo de “descentralización a la carta”, se implementa el denominado Sistema Nacional de Competencias que prevé la transferencia de las competencias mediante un sistema conformado por los niveles de gobierno, el mismo que será de carácter obligatorio y progresivo, considerando que “las competencias se las conoce como los ámbitos de responsabilidad para la gestión pública. De modo más preciso, en el ámbito territorial, las competencias son el conjunto de políticas y acciones ejercidas por un nivel de gobierno, en virtud de atribuciones contenidas en el orden jurídico” (Verdesoto; 2006: 49). El texto constitucional en varios artículos que van desde el 260,

determina las clases de competencias entre ellas las exclusivas posteriormente las concurrentes y por último las residuales o complementarias,

De conformidad con el artículo 262 de la Constitución, regula al denominado Sistema Nacional de Competencias el mismo que es determinado como obligatorio y progresivo, y que dota a cada nivel de gobierno competencias exclusivas, que de forma gradual deben ser obligatoriamente asumidas por los gobiernos autónomos descentralizados y trasladadas por el gobierno central (Art 262 al 269 de la C.R.E), en complementariedad al el Título V, capítulo I del COOTAD que amplía estas disposiciones constitucionales.

Resumiendo el carácter de cada una de ellas diremos que, las competencias exclusivas como su nombre lo indica son aquellas que son ejercidas únicamente por el nivel central, sin la posibilidad de intervenir o ser cogobernadas. Por otro lado, las competencias concurrentes son aquellas que están compartidas entre los diferentes niveles de Gobierno un ejemplo sería la planificación y por último las competencias adicionales y residuales son aquellas que complementan a las competencias principales. El Sistema Nacional de Competencias estará a cargo de un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno (Art. 108 COOTAD). El COOTAD acoge los principios básicos con los que debe funcionar el Sistema Nacional de Competencias en donde se introduce dos conceptos, además de los tipos de competencias ya mencionados con el propósito de resolver los nudos conceptuales de la constitución y son: los sectores y las facultades.

#### Sistema Nacional de Competencias

<p><b>Sistema Nacional de Competencias:</b> Es el sistema integrado y ordenado de responsabilidades que a través de sus intervención asume el Estado, las que serán distribuidas y organizadas de manera descentralizada entre el</p>	<p><b>Competencias:</b> Constituyen la medida de actuación de cada ente público sobre determinado sector de intervención administrativa; (Art. 112)</p>	<p><b>Exclusivas:</b> es decir que la titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno (Art. 113 COOTAD) (261 al 264 y 267 CRE)</p>
		<p><b>Concurrentes:</b> Son aquellas donde la titularidad corresponde a varios niveles de gobierno (Art. 114, 126 COOTAD 260 CRE)</p>

gobierno central y los GADs		<p><b>Adicionales:</b> El CNC transferirá este tipo de competencias a los GAD en el plazo máximo de ocho años según lo determina el COOTAD, especialmente en salud, educación, turismo, ambiente, inclusión económica y social, vivienda, desarrollo agropecuario industrias, cultura deporte. (269 NUMERALES 2 Y 4 CRE)</p>
		<p><b>Residuales:</b> La Descentralización de las competencias de la forma y plazo establecido en la ley y el Consejo Nacional de Competencias</p>
	<p><b>Sectores:</b> Son cada una de las áreas de intervención y responsabilidad del Estado (Art. 108)</p>	<p><b>Privativos:</b> Las que corresponden únicamente al gobierno central (Art. 109)</p>
		<p><b>Estratégicos:</b> Aquellos en los que el Estado se reserva todas sus competencias y facultades. Como: energía, recursos naturales, telecomunicaciones, transporte y refinación de hidrocarburos, etc. (Art. 111 COOTAD y 313 CRE)</p>
		<p><b>Generales:</b> Todos los demás sectores de responsabilidad del Estado (Art.111)</p>
	<p><b>Facultades:</b> Pueden ser de rectoría, planificación, regulación, control y gestión, en sí son las atribuciones que tiene un GAD para el ejercicio de una competencia. Su gestión, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente.</p>	<p><b>Rectoría:</b> capacidad para emitir políticas públicas nacionales o de Estado que orientan las acciones para el logro de los objetivos del desarrollo. Corresponde exclusivamente al Gobierno Central.</p>
<p><b>Planificación:</b> Capacidad para establecer y articular las estrategias, objetivos y acciones en el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas, proyectos. Corresponde concurrentemente a varios niveles de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Planificación.</p>		
<p><b>Regulación:</b> Capacidad de emitir normas técnicas para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios. Se ejerce en el marco de las competencias.</p>		
<p><b>Control:</b> Es la capacidad para el cumplimiento de las normas técnicas establecidas.</p>		

Fuente: Elaboración propia

De esta manera, no solamente el gobierno central tiene el deber de transferir las competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, sino que éstos deberán asumir progresivamente un conjunto de competencias propias de su nivel. Nos hemos permitido resumir en el siguiente cuadro el sistema competencial según la Constitución y el COOTAD, donde se pueden visualizar las competencias asignadas por materia y nivel de gobierno

**Nuevo Sistema Competencial**

	<b>Materia</b>	<b>Gobierno Regional</b>	<b>Gobierno Provincial</b>	<b>Gobierno Municipal</b>	<b>Gobierno Parroquial</b>
<b>Constitución de 2008</b>  (Título V. Capítulo IV. Art.262, 263, 264, 265, 266, 267 )	Planificación y ordenamiento territorial	Planificar el desarrollo regional, formular planes de ordenamiento territorial	Planificar el desarrollo provincial, formular planes de ordenamiento territorial	Planificar el desarrollo cantonal, formular planes de ordenamiento territorial	Planificar el desarrollo parroquial y su ordenamiento territorial
				Ejercer control sobre el uso y ocupación del suelo	
	Vialidad y tránsito	Planificar, construir y conservar el sistema vial	Planificar, construir y mantener el sistema vial	Coordinar con los gobiernos provinciales la planificación del sistema vial	Planificar, construir y conservar el sistema vial
		Tránsito y transporte		Tránsito y transporte	
	Actividades agrícolas productivas	Fomento de las actividades agrícolas y productivas nacionales	Fomento de las actividades agrícolas y productivas		Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias
		Fomento a la seguridad alimentaria			
	Recursos hídricos	Gestión de cuencas hidrográficas	Coordinación con los gobiernos regionales para la ejecución de obras en cuencas hidrográficas		
			Construir sistemas de riego de carácter		

			provincial		
		Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias	Gestión ambiental	Conservar difundir y mantener el patrimonio arquitectónico cultural y natural	Incentivar la biodiversidad y la protección del medio ambiente
			Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias	Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias	Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias
		Políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías		Construir y mantener infraestructura en salud y educación; y espacios públicos para cultura y deporte	Planificar, construir y mantener la infraestructura física, de espacios públicos
				Prestación de servicios públicos agua potable, saneamiento, alcantarillado	Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados
				Administrar catastros	
				Socorro y extinción de incendios	
				Control y uso de playas, ríos; lagos y lagunas.	
					Explotación de materiales de construcción

	Capacidad legislativa	Otorgamiento de personalidad jurídica, registro y control de organizaciones sociales regionales	Crear o suprimir tasas tributarias para mejoras	Registro de la propiedad	Promoción de la participación ciudadana y vigilancia de la ejecución y prestación de obras y servicios públicos
--	-----------------------	---	---	--------------------------	---

Elaboración: Fuente Propia

### ***Breve comentario sobre la descentralización fiscal***

Por último es necesario referirnos al tema fiscal, la constitución y el COOTAD establecen con claridad, tanto el monto total de la participación de los gobiernos autónomos en el presupuesto general del Estado, como la fórmula de distribución, con estricto apego a las disposiciones constitucionales y al principio de equidad territorial en la asignación de los recursos. Favoreciendo más a aquellas provincias, cantones y parroquias rurales que tradicionalmente recibían menos recursos y que, por lo mismo, fueron acumulando estructuralmente, desigualdades sociales y económicas.

Respecto al monto de participación en el presupuesto fiscal se establece que se transferirá a los gobiernos autónomos el 21% de ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público, lo cual constituye una mayor participación de lo que representaban la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central y las leyes que creaban fondos especiales.

### **Otras leyes que apoyan el proceso**

Existen otros instrumentos jurídicos que sirven de apoyo a este proceso entre lo más importantes podemos destacar a la Ley de participación ciudadana y control social, y al Código de Planificación y Finanzas Públicas a continuación serán descritos de forma breve.

### ***Ley de participación ciudadana***

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

En relación al tema que nos compete este texto legal dedica su título VI a la participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno, para lo que se crean instancias de participación en distintos planos como: el nacional mediante los consejos nacionales para la igualdad, el consejo nacional de planificación, la asamblea ciudadana plurinacional e intercultural para el buen vivir, como espacios de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía con el que se llevará adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo (Art. 48 y siguientes LOPC).

A nivel regional se crean los consejos ciudadanos sectoriales como instancias de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial, además de la planificación participativa intersectorial (Art. 52 y siguientes LOPC). Y a nivel local mediante las asambleas locales y las asambleas en las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, así como los consejos locales de planificación (Art. 56 y siguientes LOPC). Además de otros espacios de deliberación pública a nivel local considerados como mecanismos para el ejercicio de estos derechos (observatorios, veedurías, silla vacía, presupuesto participativo, etc.).

En este sentido la ley de participación ciudadana incentiva la organización local mediante asambleas locales en cada nivel de gobierno y las asambleas en las circunscripciones territoriales según los artículos 56, 57, 58 y 59 de esta ley, las mismas que deben interrelacionarse entre los distintos niveles territoriales, su finalidad será de elaborar planes y políticas locales, definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos participativos, fortalecer la democracia, etc.

***Código de planificación y finanzas públicas***

El propósito fundamental de este Código es garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, así como también complementar con insumos jurídicos el desarrollo de la descentralización a través del Sistema Nacional de Competencias, que es el organismo responsable de las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para subsanar los desequilibrios en el desarrollo territorial (Art. 1 CPFP en concordancia al Art. 4, 238, 239 de la CRE).

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

Para concluir este capítulo, podemos decir que el marco jurídico tanto en la primera o segunda generación de reformas fue una herramienta indispensable para concretar los propósitos del marco ideológico que perseguía cada reforma. Para ser más específicos en la primera generación de reformas de espíritu neoliberal, el marco jurídico tendió a crear medidas de mayor amplitud para el mercado y menor intervención del Estado con el objeto de desmantelarlo, el marco jurídico giro alrededor de tres condiciones: la modernización, privatización y descentralización. Por el contrario en esta segunda generación de reformas cuya tendencia es democrática, el Estado se fortalece con mecanismos que recuperen sus roles elementales que le permiten decidir sobre los distintos procesos por lo que incluso ha sido tildada como centralista, a la vez que ordena el caótico proceso de descentralización de

competencias que pasa de un modelo voluntario a uno obligatorio con competencias claras para cada nivel de gobierno, ampliando igualmente los conceptos de democracia con mecanismos de participación ciudadana.

## CAPITULO IV

### EL CAMPO POLÍTICO EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y EL DISCURSO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ECUATORIANA

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

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

Por tanto, el lector, encontrará a continuación el siguiente orden de información de este capítulo IV, primero, una breve reflexión teórica sobre el concepto de campo político, que es un concepto fruto de la tradición sociológica de Pierre Bourdieu, para demostrar que toda arena o espacio, es un lugar de lucha de intereses, de posición y disposición de los actores. En segundo lugar, se presentará los resultados del análisis del discurso sobre la reforma del Estado y descentralización que representa estas pugnas e intereses que se

jugaban en el interior de la Asamblea Constituyente y que se realizó a partir de entrevistas a los principales actores, sus propuestas y las actuales normas del gobierno ecuatoriano (presidencia de Rafael Correa). En tercer lugar, y como último punto, nuestro interés es comprender qué tipo de tendencias teóricas influyeron en la reforma del Estado y la posterior descentralización, para ello recurrimos también a entrevistas con académicos ecuatorianos especialistas en descentralización para denotar como y mediante qué base teórica se consolidaron la política estatal de descentralización.

### **Breves aspectos teóricos del campo político en la Asamblea Constituyente (2008)**

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

Para Sylvia Meichsner (2007) los trabajos de Bourdieu sobre el campo político fueron inspirados por Max Weber (1956), Robert Michels (1970) y Antonio Gramsci (1974), que en última instancia trata de mostrar la relación entre un político y sus electores. Particularmente aquí nos interesa estudiar la relación entre los actores de la Asamblea Constituyente y las representaciones que sus principales actores hacían de las demandas de sus electores, o sea, como los partidos políticos y movimientos políticos representaban a sus electores, en un tema tan puntual como es la descentralización. En ese sentido, el campo es una herramienta teórica que como diría Lahire (2005), permite observar “más que espacios de posiciones estrategias de agentes en lucha, relaciones de fuerza y de

dominación, estructuras desiguales de distribución de los capitales específicos” (Lahire, 2005:50). Por consiguiente, se asume que el espacio político de la Asamblea Constituyente, que fue marcada, por un lado, por la posición estratégica que ocupó un determinado actor, ya sea, Alianza País, el Movimiento Indígena, Gremios institucionales, Autonomistas, etc. y por otro por las relaciones de poder que surgieron por la posesión de distintos tipos de capital. En ese marco, citando a Pierre Bourdieu (2000), se debe comprender el campo político de la siguiente manera:

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

En esa definición de Pierre Bourdieu del campo político se encuentran elementos básicos para comprender el campo político desarrollado en la Asamblea Constituyente de Montecristi, primero, los discursos de confrontación entre actores que definen una oposición o actitud de combate de acuerdo de una determinada propuesta, segundo, las formas de acumulación de capital político, que se suscitaron en el interior de la Constituyente y que puede haber estado marcada por la reputación de un determinado grupo o actor. Y un tercer punto, que es importante resaltarlo, el capital profesional, que tiene que ver con capacidades notables de los actores para desenvolverse en el juego político, este punto, es esencial para nuestro análisis puesto que la Asamblea Constituyente fue marcada básicamente por el rol de lo que en ciencias sociales se llama los profesionales<sup>3</sup>. En consecuencia, el campo político está conformado por “profesionales de

---

<sup>3</sup> Precisamente por eso nuestro trabajo estaba orientado a buscar conversaciones con profesionales del ámbito de la Constituyente

la representación” que actúan como portavoces de los grupos al servicio de los cuales ponen su competencia específica, su poder simbólico, se enfrentan entre profesionales al interior del campo de producción simbólica:

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

En ese sentido, los profesionales asumen una posición respecto del campo, llevando a una analogía con el tema de la descentralización, cada actor asumió una posición respecto a una postura temática de la descentralización y que represente tanto a sus mandados y sobre todo a sus intereses políticos, esto produce una serie de clasificaciones que se representaron en la Constitución Política del Estado. En ese marco, el capítulo presentara más adelante como el papel de un determinado actor producía una cierta posición y clasificación material de su discurso.

Siguiendo a Bourdieu (2000) el campo político tiene una autonomía relativa al interior del macrocosmos social y por ende tiene distintas distribución de capital político, por ende, un campo político, es una arena de luchas donde el capital político es diferenciado, ya que este es un “es un microcosmos, es decir un pequeño mundo social relativamente autónomo al interior del gran mundo social. Ahí se encontrarán un montón de propiedades, de relaciones, de acciones y de procesos que se encuentran en el mundo global” (Bourdieu, 2010:10). Esto significa que el capital político, que puede adquirir la forma de reputación, prestigio o su capacidad como profesional notable son los elementos que definen la estructura del campo político. A este respecto, en la Asamblea Constituyente, las figuras de líderes con alta reputación como es el hecho del presidente Rafael Correa, le brindaron una mayor acumulación de capital político y por ende una

mejor posición al partido de Alianza País, por otro lado la reputación que contaba el Movimiento Indígena Ecuatoriano respecto a sus reivindicaciones, muchas de ellas conseguidas y sentadas en la anterior Carta Constitucional de 1998, además de luchas contra propósitos de la derecha como el Tratado de Libre Comercio (TLC), generaba una cierta confianza con la izquierda ecuatoriana pero que redujo considerablemente por su debilitamiento interno y por su vinculación por la desastrosa gestión del presidente Lucio Gutiérrez, estos elementos al final definieron la estructura posición y estrategia de cada uno de los actores para consolidar sus sistemas de clasificación que están presentes hoy en la carta magna ecuatoriana. En ese sentido, el campo político se organiza como Bourdieu representa

Cada campo político se organiza alrededor de dos polos, opuestos, por ejemplo “derecha” e “izquierda” o “liberal” y “conservador”. En su totalidad, el campo se define como sistema de distancias entre estos dos polos de tal manera que todas las actividades y discursos dentro de este campo pueden ser interpretados de una manera relacional, es decir como un juego de oposiciones y distinciones (Bourdieu 1991b: 500. En: Meichsner, 2007:12)

Una característica importante que atribuye Bourdieu al campo político es que este es intrínsecamente cerrado, “un cierto número de personas cumpliendo las condiciones de acceso juegan un juego particular del cual los otros son excluidos” (2000:11). En esa línea la Asamblea Constituyente fue un excelente ejemplo de un campo político cerrado, ya que la definición de sus demandas estaba en mano de los profesionales y en cierto sentido del periodismo que reflejaba una cierta exclusión aquellos que no tenían el suficiente discurso profesional para influir dentro la Constituyente. También dentro el campo político de la Constituyente era visible la conformación de clasificaciones entre ser de derecha o ser de izquierda como veremos más adelante.

Es importante saber que el universo político descansa sobre una exclusión, sobre una desposesión. Entre más se constituye el campo político, más se autonomiza, más se profesionaliza, más tendencia tienen los profesionales a mirar a los profanos con una especie de conmiseración. Para hacer comprender que no estoy en la especulación pura, evocaré simplemente el uso que ciertos hombres políticos hacen de la acusación de irresponsabilidad lanzada contra los profanos que quieren mezclarse en la

política: soportando mal la intrusión de los profanos en el círculo sagrado de los políticos, les reclaman el orden como los clérigos reclaman a los laicos su ilegitimidad (Bourdieu, 2000:11).

Sostener que el campo político tiende a ser cerrado y excluyente genera inmediatamente la idea de que este campo tiene un interés político específico, dentro la Asamblea Constituyente este interés estaba relacionado a las siguientes consideraciones o características: a) La toma de posición de un determinado actor que fue en realidad definida por la representación que electores tenían de este actor, ya sea desde un polo de izquierda, centro, o derecha. b) Intereses que se definen por la relación a un determinado grupo u partido político, esto será ampliamente desarrollado más adelante porque mostraremos que intereses estaban detrás de una determinada propuesta de descentralización. c) Intereses en contra de las personas de un grupo o determinado partido político centrado básicamente en la mayor capacidad de un grupo de tener mayor o menor capital político. Para Bourdieu dentro “la política es una lucha por las ideas pero por un tipo de ideas del todo particular, a saber las ideas-fuerza, ideas que dan fuerza funcionando como fuerza de movilización” (2010:15). Es decir, que dentro la Asamblea Constituyente, el plano intelectual que argumente y desprestige una determinada idea-fuerza fue el mecanismo de determinación de una norma constitucional. Con esto queremos decir que en realidad la Asamblea Constituyente tuvo mucha más influencia en el plano de los profesionales involucrados que incluso de aquellas provenientes de las propias movilizaciones o actos populares de la sociedad civil.

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

Esta posibilidad movilizadora estaba definida por el periodismo puesto que los medios producen el contacto entre el político y el público, tomando las palabras de Collovald, “nace una dependencia relativa del campo político del campo con respecto del periodismo y de sondeos que participan en la producción del capital simbólico de cada político y por eso

son vitales para ellos. De eso sigue un interés particular de los políticos en establecer y mantener buenos contactos con los periodistas (Collovald 1999: 261. En: Meichsner, 2007:14). Solamente basta que revisemos las posturas de los principales medios de comunicación ecuatoriano para defender el capital político de un determinado actor. En consecuencia, como plantea Fernández (2009) el campo político ejerce un efecto de censura al limitar el universo del discurso político, definiendo que es lo políticamente pensable y estableciendo los límites de la problemática política.

### **El desarrollo del campo político en Montecristi**

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

En ese contexto, Santiago Ortiz (2009) resume que estos elementos responden por un lado a la estrategia electoral confortativa aprovechando de manera novedosa los recursos mediáticos que posesionaban la figura del Presidente a modo de icono atractivo para la población, además de un discurso posesionado que atacaba a la “partidocracia corrupta”, a sus viejos líderes, banqueros y medios de comunicación quienes el pueblo ecuatoriano identificaba como los causantes de todos sus males, lo que sirvió para tomar ventaja frente a sus adversarios. “En este contexto, se ubica la Asamblea Constituyente de Montecristi, que responde por un lado a la estrategia electoral y de polarización analizada, y por otro, al deseo más ideológico de constituir un marco que fundamente la creación de un nuevo régimen político, modificando las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía” (Ortiz: 2009). Alianza País ganó relevancia política gracias a la figura del presidente Rafael Correa, lo que denominamos como reputación y fuente del capital político, en esa afirmación concordamos con Ortiz cuando describe que “Alianza País es un movimiento político cuya virtud y defecto es su capacidad de licuar las diferencias entre los actores

sociales y sectores democráticos, unificando electoralmente a grupos antes desunidos por el sectarismo y las banderas corporativistas”. (Ortiz: 2009).

De esta manera en el momento de la Constituyente la figura del presidente tenía mucho más peso y por tanto la propuesta de reforma del Estado de Alianza País tenía mayores oportunidades de emanciparse, la propuesta de reforma del Estado de este actor político, proponía un concepto mucho más estructurado sobre el rol del Estado y es la que finalmente se posesiona en discusión democrática y abierta, propuesta que tuvo la intervención de muchos actores ligados directamente a la figura de Correa como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), símbolo del capital profesional del gobierno, que hizo a su vez como representante del ejecutivo. Para uno de nuestros entrevistados el papel de Correa igualmente es fundamental:

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

Entonces el actor más fuerte fue el gobierno central con la figura del presidente quien fue representado por el movimiento Alianza País y por instituciones estatales como la SENPLADES, que minimizó la presencia de otros actores, como los indígenas, los partidos tradicionales y los representantes municipales. Particularmente el caso del movimiento indígena pasaba un momento de conflicto interno y de poca claridad en sus demandas, su

discurso sobre autonomía en el dominio de sus territorios ancestrales fue bastante confuso y desligado de un capital profesional que pueda sustentar este. Por otro lado, un actor políticamente fuerte que representaba a Guayaquil como Jaime Nebot, el Partido Social Cristiano y Madera de Guerrero perdieron peso político debido al fracaso del proyecto neoliberal y su baja capital de reputación que se expresó en la falta de credibilidad de la población ecuatoriana. Por último, a pesar de que la historia muestra que el municipalismo ha sido siempre bastante fuerte y autónoma en Ecuador, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) se convirtió en una instancia del ejecutivo nacional para negociar con los municipios, excluyendo a municipios grandes como Quito y Guayaquil que negocian de manera directa con el Estado. Vemos entonces que estos actores que antes tenían un proyecto y discurso descentralizador han cambiado de intereses por lo que no hay un proyecto alternativo de descentralización, tampoco se ve la presencia de un líder o actor social que tome a el tema a su cargo, incluso ni la misma cooperación internacional está avanzando, posiblemente las juntas parroquiales a futuro sea este nuevo actor que retome el debate ahora que asumen nuevas responsabilidades.

### ***El capital profesional***

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

Pero focalizando a nuestro tema de la descentralización encontramos que el capital profesional estaba siendo apoyado en la discusión del tipo de Estado que se debería construir en el Ecuador, en ese sentido, era visible la presencia de delegados del Centro de

Estudios Políticos y Sociales de España<sup>4</sup> que fue un equipo de abogados de la Región Vasca, además de otros asesores que vinieron delegados del gobierno de Cataluña en los que figuraban nombres como Decio Machado, Roberto Viciano, Marco Aparicio y Francisco Palacios. Nos sorprendió la respuesta de uno de nuestros entrevistados, al preguntarle que desde su punto de vista quienes definieron el actual modelo de descentralización en el Ecuador, respondió “los colegas de la Universidad de Valencia”, cosa que fue evidente por casi todos los actores participantes en los debates. Otro de los entrevistados es enfático al respecto

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

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

Todo esto en su conjunto, levantó adscripciones más activas entre los asambleístas de Alianza País y elevó el nivel del debate en la opinión pública, estos intelectuales o profesionales hablaron sobre temas de autonomía y plurinacionalidad en términos

---

<sup>4</sup>El Centro de Estudios Políticos y Sociales, es una organización política no partidaria dedicada a la producción de pensamiento crítico y al trabajo cultural e intelectual para fomentar consensos de izquierdas.

conceptuales, lo que implicó como plantea uno de nuestros entrevistados que esta influencia se representase en seguir un modelo francés o español de tipo de Estado.

La influencia francesa vino por el SENPLADES, el debate de SENPLADES planteaba la tesis más institucionalista, en sentido de aplicar las herramientas y la ingeniería institucional hacer una propuesta de descentralización, dirigida desde un nivel central, con el caso de la presidenta de la comisión de Tatiana Hidróvo, ella representada el sentimiento del anarquismo quería la autonomía en ese debate entre la tesis del modelo español y la tesis del modelo francés finalmente digamos se aplicó el modelo español, pero estableciendo una ritmo una dinámica. (Fernando Buendía)

Los insumos del modelo francés y los insumos del modelo español sirvieron como elementos para sustanciar, para canalizar el trabajo dentro la Asamblea Constituyente, es así por ejemplo que la constitución prevé la posibilidad de construcción de las regiones que proviene de la influencia autonómica española y la institucionalidad y fortalecimiento del Estado central fruto de la tradición francesa. Lo que se trataba era de llenar de argumentos a las tesis que trataban de clarificar al Estado o el alcance de ciertos conceptos donde había primado algunas dudas sobre lo que implicaba tomar una vía u otra, entonces el aporte de todos estos expertos permitió ir definiendo, de qué forma se estaba direccionando el proceso de reforma del Estado.

### ***La derecha y la izquierda de Montecristi***

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

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

La Asamblea Constituyente al ser descrito como un campo político se organizó entorno de dos polos políticos en un juego de oposición y distinción como propone Bourdieu, se enfrentaron por un lado, la corriente política de lo que consideramos como “la derecha”, representada en el movimiento de Guayaquil impulsado por Jaime Nebot<sup>5</sup>, el movimiento cívico de Guayaquil Madera Guerrero<sup>6</sup> y el Partido Social Cristiano, quienes apostaban por la autonomía frente al centralismo estatal. Por el otro lado, la corriente “de izquierda” que rechazaba firmemente el modelo económico neoliberal y apostaba por la tesis de la plurinacionalidad, encontramos en este grupo partidos políticos como Alianza País, el Movimiento Popular Democrático (MPD), y Pachakutik que a la vez representada al movimiento indígena y a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Otro actor de mucha incidencia, que inmediatamente con una propuesta que tendía a la izquierda, fueron los gremios de los gobiernos descentralizados fundamentalmente las municipalidades a través de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE)<sup>7</sup> y las juntas parroquiales representadas por el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE) cuya apuesta era una mayor descentralización. Además se pudo identificar la fuerte participación de otras instituciones estatales como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) quien medió o fue una bisagra en la mesa de ordenamiento territorial y que marco los contenidos que se vertieron en la

---

<sup>5</sup> Alcalde de Guayaquil desde hace once años, por el partido Social Cristiano, movimiento político con tendencia de derecha, ha sido diputado y dos veces candidato presidencial, se asume como el mayor opositor del Gobierno de Rafael Correa.

<sup>6</sup> El Movimiento Cívico Madera de Guerrero (MDG) es un partido conservador de la ciudad de Guayaquil creado por el alcalde de Guayaquil Jaime Nebot, como un ala del Partido Social Cristiano su programa está centrado en la autonomía regional.

<sup>7</sup> Actualmente CONGOPE Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador

asamblea con un matiz de cierta influencia del ejecutivo, su mayor apuesta era la regionalización.

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

Nuevamente el jugador más fuerte en esta arena de lucha fue Alianza País, quien conformaba el grupo mayoritario en la constituyente que represento la voz del gobierno y controló la Asamblea Constituyente, para muchos de nuestros entrevistados “ahí empezó este sistema de relaciones de acaparamiento y disputa del poder”. Alianza País se caracterizó por ser un conglomerado de fuerzas políticas de amplio espectro político e ideológico, en la que había una composición de personas con trayectoria en la izquierda del país, en especial de la izquierda ortodoxa y de la izquierda convencional, nos referimos antiguos militantes del Partido Comunista Ecuatoriano y el Partido Socialista, e incluso Pachakutik, e incluso de la ala más radicales de izquierda como el grupo de Concentración de Fuerzas Populares (CFP), Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y Alfar Vive Carajo<sup>8</sup>, es decir, una suma de actores que posibilitaba que Alianza País gané una clasificación de “izquierda” dentro el campo político de esa época histórica del Ecuador.

Sin embargo, las clasificaciones son solamente un espejismo, pues dentro de Alianza País se tenía en realidad una plataforma de actores más amplia que provenía de provincias electoralmente pequeñas, como las de la Sierra Sur y de la Amazonia Sur de Ecuador que históricamente tenían trayectorias políticas, que no venían precisamente de la izquierda, sino de procesos de partidos políticos como el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) o Sociedad Patriótica, es decir, militaban miembros que no respondía necesariamente a un ideario fijo, por lo que Alianza País contó en el debate con posiciones políticas menos claras, más ambiguas y abiertamente más conservadoras en varios temas, que respondían a consideraciones de la política local de estas provincias. Y en definitiva estas posturas territoriales que se generaban al interior de lo que llamamos la izquierda de

---

<sup>8</sup> AVC Alfar Vive Carajo, fue grupo armado ecuatoriano de la década de los 80, que se autodenominaba de izquierda revolucionaria y marxista-leninista.

la Asamblea Constituyente fueron definidas por los actores que representaban a los gobiernos locales, o como dice nuestro entrevistado:

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

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

### **El discurso de la reforma del Estado y la descentralización**

En este trabajo asumimos desde la perspectiva Laclau y Mouffe (2004), que la Asamblea Constituyente estaba constituida por discursos, por una configuración significativa, en esa medida, el discurso incluye elementos lingüísticos y no lingüísticos, y como plantea Giacaglia “es en la discursividad que se constituye la posición del sujeto como agente social y no el agente social el que es origen del discurso” (Giacaglia 2005:13). Por ello, el objetivo de este apartado es recordar los debates que llevaron a la construcción de un nuevo Estado en el seno de la Asamblea de Montecristi, la herramienta más importante para reconstruir el universo de pensamientos que representó esta fue la realización de un total de

20 entrevistas a varios actores de diversos sectores que influyeron en los debates en la Constituyente, ya que en base al análisis de sus discursos se identificó las relaciones de poder y los intereses detrás de sus tesis. Entre los entrevistados están tres ex asambleístas, uno del Movimiento Alianza País y dos de Pachakutic, uno de ellos es un actor activo del movimiento indígena, tres ex asesores de la presidencia de la Constituyente, del movimiento indígena y de Alianza País respectivamente, un alcalde y un ex alcalde, dos representantes de los gremios Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), un representante de los autonomistas de Guayaquil, tres técnicos tanto de la cooperación internacional (GTZ), de los GADs, y de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), un Ministro y una Viceministra de Gobierno, además de un magistrado de la Corte Nacional y tres académicos.

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

### ***La autonomía y la descentralización en juego***

La autonomía generó un espacio de relaciones de poder en Montecristi, pues es el tema que determinaba cuan profundo iba a ser el proceso de descentralización en Ecuador, que va desde el grado mínimo de poder que sede el gobierno central, hasta un mayor grado con el que se puede ser totalmente autónomo. Recordemos que en la época neoliberal, se propendía a una mayor autonomía para “debilitar” el Estado y entregar varias de sus competencias en manos de la sociedad civil o en los pequeños gobiernos sub-nacionales,

por el contrario en la fase democratizante el Estado regulariza y determina el grado de autonomía para una mayor concentración de poder. Este por tanto fue el tema central del debate, que generó varias posturas y pugnas entre los actores, que se desarrolló en dos posturas de estrategia territorial, por un lado, una visión híper presidencialista y centralista del Estado frente a una visión autonomista de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que e incluso tenían una postura más extrema en Guayaquil, la autonomía para algunos líderes conservadores y para un pequeño grupo de alcaldes, era idealmente concebida como una separación o sucesión del Estado, mientras que para otros assembleístas especialmente para aquellos de Alianza País, peleaban por recuperar las atribuciones del Estado como el caso de la planificación lo que generó incluso el temor de volver a un Estado absolutamente centralista. Finalmente lo que primo fue el objetivo estratégico que tenía el régimen de gobierno y por ende la posición oficialista de volver a restablecer el Estado como ente central de la política pública.

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

Hay evidencias claras que la actitud gubernamental es menoscabar los Gobiernos locales mediante la drástica reducción de competencias

transferibles; la centralización de competencias descentralizadas; la disminución de recursos; la supresión de las pre asignaciones; el entorpecimiento del funcionamiento del modelo de gestión local; la desmembración territorial, entre otros mecanismos atentatorios. Rechazamos esta posición centralista que lesiona la autonomía de los Gobiernos Seccionales y perjudica al pueblo. Es inaceptable que se cambie un esquema de distribución de rentas para los organismos del régimen seccional, universidades y escuelas politécnicas, que nace de la Constitución y la Ley, con ingresos seguros, predecibles y de crédito automático, por un esquema centralista de expectativa presupuestaria sujeta a la discrecionalidad del Presidente o del Ministerio de Finanzas. Por otro lado, exigimos respeto al modelo de gestión administrativa exitoso desarrollado en Guayaquil y también en otras ciudades como Quito, Manta, Babahoyo, Cuenca, Machala, Cotacachi, entre otras, caracterizado por ser transparente, sometido a los órganos de control, competido, honesto y eficaz, generador de bienestar y empleo, que ha llegado hasta a suplir deficiencias del Gobierno Central” (Mandato Ciudadano desde Guayaquil, por la patria; 2007: 5).

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

El debate de la descentralización en Montecristi fue falso, poco serio, en el que simplemente se plasmaron tesis desde la óptica del centralismo, las llamadas autonomías fue otro engaño nacional puesto que no hubo ningún debate. La Asamblea de Montecristi solo buscó implementar la voluntad de Rafael Correa, el resto no interesaba en el Ecuador y por supuesto el pensamiento de Guayaquil no valía nada. Lo que se buscaba era un Estado centralista a través de un marcado interés de sectores tecnócratas de izquierda de la sierra que querían simplemente plasmar en esta Constitución lo que han buscado siempre desde su concepción ideológica es decir el Estado centralizado y dirigido desde un único centro de poder, Rafael correa y Fander Falconí son los que tomaron sobre ese tema las decisiones.

Aquella posición de rechazo, aglutinó no sólo a los representantes de Alianza País sino a otras fuerzas que dejaban en minoría absoluta la posición de Madera de Guerrero que era la voz oficialista del alcalde de Guayaquil (Nebot), quienes ya no tenían ninguna posibilidad de influenciar en el debate.

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

Las clases dirigentes oligárquicas de Guayaquil y sus planteamientos de autonomía no tenían que ver con competencias nuevas, sino como una independencia política con el gobierno central, entonces eso era la gran trampa del debate sobre autonomía, la Constituyente resolvió el problema de las autonomías bastante bien, porque el tipo de debate que había antes era absolutamente enconado inclusive en relación a que hubo una serie de episodios infortunadamente en el caso de Guayaquil independiente que llegaban a la límite de plantear casi una suerte de secesionismo o de separatismo. Entonces la constitución encausa bien eso, por tanto quienes quieren ser autónomos deben constituir regiones con varias provincias o en distritos metropolitanos, por ejemplo si el distrito metropolitano quiere consolidar su autonomía lo que tiene que hacer es constituirse como gobierno regional autónomo, si Guayaquil quiere ir a la autonomía lo que tiene que hacer es convertirse en distrito metropolitano e igualmente consolidarse como un gobierno autónomo y eso que no ha ocurrido en caso de Guayaquil, pese que ahora la legislación plantea un camino para lograrlo, ese camino ya ha sido recorrido por Quito, porque ser gobierno autónomo no significa sobre todo más competencias y responsabilidades. El debate de la autonomía que hay después de la Constituyente mojó la pólvora a los planteamientos separatistas o autonomistas de corte oligárquico y de corte neoliberal, porque si alguien quiere ser autónomo tienen el mecanismo de lo que significa autonomía que no precisamente significa romper el Estado sino fortalecerlo. Augusto Barrera

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

### ***El discurso de la descentralización en manos de los actores***

La claridad de las propuestas constituyentes y la capacidad de incidencia alrededor de esas tesis, fue lo que determinó quienes eran los actores más influyentes. Esta compleja interacción de actores bajo una aparente convergencia de discursos en torno a un proyecto de izquierda escondía un campo político que definió a futuro el tipo reforma del Estado y por ende la descentralización en el Ecuador, en esa medida, nuestros entrevistados plantean que en realidad las estrategias y coaliciones de los actores definieron el tipo de descentralización que actualmente tiene el Ecuador. A continuación el lector encontrará tópicos centrales de la descentralización que se definió en ese campo político de Montecristi.

### ***Los gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus intereses***

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

Otro elemento que fortaleció el peso político de los representantes de los GADs fue que muchos de los asambleístas que estaban en las mesas relacionadas a este tema, en varias oportunidades ocuparon los puestos de prefectos, alcaldes, presidentes de junta parroquial o a la vez presidentes de organizaciones como CONCOPE o del CONAJUPARE hubo una correlación de fuerzas que motivo al final logros importantes en función de sus requerimientos. Por otro lado fue evidente en el debate, que el ejecutivo entró con mucha fuerza cuya propuesta estaba liderada por la SENPLADES, sobre todo en los tema de organización del territorio, esta postura era bastante intensa como es obvio y tenía la misma posición del presidente Rafael Correa.

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

De esta manera podemos inferir que los debates de descentralización estuvieron marcados por dos posiciones dominantes, una posición municipalista, que exigía generar un proceso de descentralización más profundo bajo el esquema de mayor autonomía para los GADs encabezado por tres actores principales: Paco Moncayo, Auki Tituaña y Jaime Nebot. Y la posición del grupo de Alianza País quienes tenían una tendencia clara de recuperación del Estado central, tendencia que no sólo estaba orientada a dejar atrás el modelo neoliberal y que de alguna manera se generaba de la desconfianza del rol de los municipios y de los gobiernos autónomos, sobresaliendo el capital profesional de Augusto Barrera (actual alcalde de Quito), que además es autor de la obra *La descentralización un modelo para desarmar* publicada en los noventa que influyó fuertemente en su posición, así como Virgilio Hernández y Ana María Larrea.

Por tanto, se puede afirmar que el aporte que hizo el sector municipalista en la Asamblea de Montecristi fue decisivo para la descentralización, en una balance general se

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

El modelo a la carta es un fenómeno en el que de un lado el Estado va retirándose de una lógica desordenada desestructurada caótica el Estado central y los gobiernos autónomos con la misma lógica caótica desordenada va responsabilizando a la prefecturas de que las estructuras aulas escolares, campañas de alfabetización, municipios dedicados, impulsados a desarrollar programas de desarrollo económico, unidades productivas con pequeñas al menos productores que la lógica de la constitución del año 98, por lo general el ambiente fue de que el Estado central tiene que dejar todo aquello que pueda prescindir hacia la sociedad y hacia los sectores privados y también digamos esta abandono esta deserción, ante la demanda ciudadana vio la necesidad implico por parte de un grupo autónomo descentralizado responsabilizarse de cualquier punto de competencia (Buendía)

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

Uno de nuestros entrevistados que ocupo años atrás la alcaldía de la capital sostiene que las exigencias de los gremios de los gobiernos autónomos en especial de los municipios fue acogida en el texto constitucional, especialmente cuando se reconoce gobiernos locales ya no simplemente como administraciones, sino como gobiernos con funciones ya sea la administrativa o ejecutiva, legislativa y de participación. Entonces estos asumen el carácter de gobiernos locales, pero así mismo considera que el anterior texto constitucional era

mayormente descentralizador por que se podía asumir todas las competencias que los gobiernos locales deseaban, excluyendo las privativas que le correspondía al Estado central, aunque admite que en la práctica realmente era ficticia porque “ningún gobierno local quería asumir las competencias”, a excepción de algunos claro está.

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

Aunque la propuesta municipalistas defendía mantener el modelo competencial establecido en la Constitución del año 98 es decir “las competencias a la carta”, concuerdan con el nuevo texto constitucional al establecer competencias claras que definen el papel de cada nivel de gobierno.

Muchos alcaldes estábamos contentos con el sistema de competencias anterior, incluso yo había oído decir a muchos, “ya con las competencias que tengo no avanzo para que más”. Pero el establecimiento de un modelo de definición de competencias exclusivas y concurrentes para cada nivel de gobierno que posteriormente fue ampliado por el COOTAD, además de la conformación de un Concejo Nacional de Competencias y la redacción de un plan de descentralización, hacen que el proceso sea más organizado, con un andamiaje institucional mucho más ordenado. Paco Moncayo

Este entrevistado desde su experiencia identifica un problema que según él no se ha pensado o se ha podido resolver, existen países donde se legislan de manera distinta a las metrópolis o a las sociedades intermedias y sociedades pequeñas, “aquí hay una sola ley, o sea lo que es bueno para Quito no puede ser bueno para una pequeña municipalidad amazónica, pues esa ciudad no puede estar en capacidad de asumir todas esas competencias, ese es un problema de centralismo que se caracteriza por ser homogenizante y por creer que lo que vale para uno vale para todos”.

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

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

Los gobiernos municipales, han demandado permanente más espacio de gestión, más competencias y desde luego más recursos, además tienen una fortaleza propia, un ejemplo claro es que nunca estuvo en discusión su permanencia como institución, por lo que aprovecharon el momento en la Constituyente para discutir temas como el gerencial y la identificación de competencias, por lo que en el articulado constitucional el nivel de

gobierno que más competencias exclusivas obtuvo es el gobierno cantonal o municipal, con 14 competencias exclusivas, frente a los otros niveles de gobierno con casi la mitad de competencias, AME fue obviamente un actor dinámico que defendía la centralidad, peso y rol de la municipalidad y planteaba un modelo más bien de descentralización municipalista.

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

Por otro lado, tenemos a las juntas parroquiales representadas por el CONAJUPARE, quienes tuvieron un campo bastante destacado, tenían pues la posibilidad de consolidar su estatus de gobierno local y acceder a recursos y a competencias, logrando ser un nivel de gobierno más. Para uno de los académicos entrevistados el reconocimiento de este nuevo nivel de gobierno “está conduciendo una fragmentación del territorio, ya que su pluralización o incremento cuantitativo no ayuda en un absoluto para que exista mejores condiciones de sus habitantes”, esto a la larga va a generar otro problema y es que en algún momento las juntas parroquiales que siendo urbanas quieren ser rurales “se están dando casos en el Ecuador de la ruralización de parroquias urbanas por que las unas eligen autoridades y las otras no, unas reciben recursos otras no entonces hay casos de parroquias o cantones que están ruralizándose, este es un fenómeno complejo que no ha resuelto”. A esto debemos sumar el criterio de uno de los dirigentes indígenas que identifica un problema más “las comunidades indígenas eran las interlocutoras de la realidad directamente con el Estado, pero ahora ya no existe esa posibilidad porque las juntas parroquiales son los que remplazan a las comunidades, lo que significa que poco a poco van desapareciendo esas estructuras históricas, se impone de esta manera la visión del Estado

que choca definitivamente con la cosmovisión indígena”. Este elemento puede ser el principal factor que hoy en día debilita las bases organizativas del otrora fuerte movimiento indígena ecuatoriano.

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

### ***La descentralización de SENPLADES***

La propuesta de Alianza País es la más cercana a lo que finalmente se plasmó en el texto constitucional la misma que se derivaba de una tesis más estructurada construida por SENPLADES, quien fue el organismo encargado de elaborar un planteamiento desde el ejecutivo con respecto a la descentralización y todo lo que aquello implicaba. En la entrevista realizada a Pavel Muñoz opina al respecto “yo te diría que sí que la propuesta de SENPLADES se materializa en la Constitución, siempre hay una diferencia entre el ideal y lo que finalmente se consagro yo creo que nuestra propuesta era más radical, y hay una parte de esa propuesta que no se materializo necesariamente”. Veamos ahora parte del contenido de esa propuesta

El diseño de una nueva organización de la gestión pública en el territorio busca contribuir a la construcción de un Estado, desconcentrado y descentralizado, para el bienestar colectivo. Esta reforma implica el rediseñar la estructura del Estado y sus niveles de gobierno y articular sus modelos de gestión al nuevo Sistema Nacional de Planificación con claros procesos de seguimiento y evaluación de la gestión pública. La reforma propuesta implica clarificar las competencias, facultades y atribuciones por niveles de gobierno, estableciendo previamente las fuentes de recursos necesarios para el cabal cumplimiento de dichas responsabilidades con la ciudadanía. Incluye además, abordar el sistema de representación política y los mecanismos de participación ciudadana en cada nivel de gobierno. En este esquema, la organización territorial del Estado es el punto de partida y el punto de llegada de un proceso de transformación sustancial

del País que conlleva modificar la gestión estatal y la distribución espacial/territorial del poder (Propuesta SENPLADES).

Uno de los planteamientos contenidos dentro de esta misma propuesta, que tuvo una respuesta constitucional explícita es la exclusión de algunos elementos de la descentralización, por ejemplo en la constitución de los noventa cuya tendencia era neoliberal tenía cuatro temas que eran propios del gobierno central: defensa, seguridad, relaciones internacionales y políticas económicas y todos los demás eran descentralizables. La constitución actual amplía ese listado dejando fuera del proceso a todo lo que hoy se consideran los sectores estratégicos, que ya no entran en el proceso de descentralización pues consideran exclusivos del gobierno central, justamente lo que se busca es fortalecer el Estado central, característica de la reforma democrática del Estado. Del planteamiento original de SENPLADES a lo que finalmente se estableció en la constitución, existen algunos matices que fueron discutidos en lo largo del debate, por ejemplo según su visión el rol de las regiones era más importante, la idea era más bien una transición de un modelo de provincias a un modelo de regiones, que no se concretó, más bien se fortaleció a los gobiernos provinciales.

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

1. El proceso que se sugiere es válido para el conjunto de los gobiernos seccionales y no es voluntario; por lo tanto, no se aplicará a conveniencia de uno de los gobiernos.
2. El camino y la secuencia, en cambio, pueden ser flexibles y seguir las condiciones del gobierno seccional.
3. La desconcentración administrativa inicial hacia las entidades del régimen dependiente garantizará una mayor descentralización.

4. El proceso de acceso al estatuto regional autonómico comprende una fase preparatoria, en la que se forman regiones de planificación, y dos fases posteriores: la región se constituye en un nivel de gobierno (como parte de la nueva división político-administrativa) y, finalmente, accede a la autonomía regional.

5. En su funcionamiento, por consiguiente, este proceso se regirá por los siguientes principios: flexibilidad, subsidiaridad (entre el nivel local e intermedio siguiendo un sistema de escalas), solidaridad, complementariedad y corresponsabilidad, integración nacional, y derecho al ejercicio de la diversidad colectiva.

Se propone, además, la creación de una entidad encargada de gestionar y promover la descentralización: la Dirección Nacional de Descentralización y Autonomías, que estará integrada a la entidad de planificación nacional, es decir a la SENPLADES” (SENPLADES; 2007: 6).

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

La propuesta del ejecutivo tampoco terminaría primando del todo porque el objetivo era aprobar las zonas o las regiones tal como lo había planteado la SEMPLADES que incluso se dibujó en un mapa, pero por lo contrario se acordó que la formación de las regiones sería través de la unión voluntaria de las provincias, con un procedimiento determinado. El Contenido de la propuesta SENPLADES fue la siguiente:

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

El límite de creación de las regiones es de ocho años, pero si dentro de este plazo no se logra concretar este objetivo, la Constitución faculta al Presidente de la República para decidir mediante un decreto sobre este particular, según muchos de nuestros entrevistados probablemente esto es lo que sucederá y terminará aprobándose el modelo planteado por la SENPLADES y que es el modelo que defiende el ejecutivo.

Es así que uno de nuestros entrevistados del grupo de los municipalistas considera que “una regionalización no debe ser creada por decreto, las regiones que están en la constitución y el COOTAD y que penosamente la SENPLADES ya establece como deben estar constituidas, por lo que ya no existe ningún espacio para decidir cómo estas deben estar constituidas”. A consideración de este entrevistado la regionalización era una propuesta que venía de los asesores de las regiones autónomas españolas, que fueron traídos por Alianza País.

La geografía ha marcado una regionalización y la oligarquía el regionalismo, entonces desde hace mucho tiempo se ha pensado en romper este determinismo geográfico de costa sierra y oriente y hacer regiones horizontales desde la época de la ex JUNAPLA y nunca ha dado resultados. El Ecuador ya tuvo un intento de regionalización exitoso como

el CREA y el gobierno suprimió los avances que ya existían. Planificar y llevar a cabo un nuevo proyecto es difícil además con un plazo de ocho años, hubo varias formas de regionalización por afinidades e identidades sociológicas, incluso por cuenca hidrográficas, la de PREDESUR por ejemplo era de integración regional por que tenía el Oro, Loja y Zamora era la única que cumplía el sueño de integrar las tres regiones, el CREA era Azuay Cañar y Morona Santiago con una vinculación fuerte de Azuay, Cañar con la amazonia. Entonces la región se vuelve un tema de debate antiguo en el Ecuador, donde siempre se discutió el cómo crear fajas horizontales que tengan costa, sierra y amazonia. Paco Moncayo

El movimiento indígena por otro lado opina no estar de acuerdo con el planteamiento gobiernista sobre la regionalización por ser perjudicial a sus sistemas culturales, sociales y de biodiversidad, así lo confirma la opinión de uno de nuestros entrevistados perteneciente al movimiento indígena:

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

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

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

que permita calificar al Ecuador como un Estado regionalizado. Joffre  
Campaña

Sin duda el tema de la región fue y sigue siendo un tema polémico, ya que por un lado la Constitución habla de regiones y por otro lado la SENPLADES habla de zonas de planificación, y que en la práctica son exactamente lo mismo, ya que las zonas que plantea la SENPLADES son la unión de dos o más provincias con ciertas características de localidad, a las que se les da un traslado de que de institucionalidad del nivel central, algunos de los conflictos que aun giran en torno a este tema han sido identificados por uno de los ex técnicos de la ex GTZ ahora GIZ que participó en el proceso y el cuál fue entrevistado:

Hoy en día en el Ecuador el proceso de regionalización es casi un tema tabú, uno de ellos es determinar cuál es la capital idónea de una región por ejemplo: en la zona cinco, a pesar de las capacidades de Guayaquil como ciudad se escogió como capital zonal a Milagro, de alguna manera se está disfrazando el tema puesto que de esta forma se está evitando un conflicto y saltando un obstáculo, ya que en otro circunstancia sería complicado y difícil discutirlo democráticamente. El otro punto es la denominación de la región lo que se ha venido haciendo hasta el momento es identificar con número y no con nombre similar al modelo chileno, el motivo deviene porque si se está juntando 2 o 3 provincias habrá una disputa por el nombre o por la ciudad que será la capital, eso son los temas álgidos de un proceso de regionalización que nos están induciendo a través de este proceso de planificación cuya vía es la desconcentración. José Swing

Las posturas de una asambleísta de Alianza País muestran un poco lo incomodo que resulta el planteamiento de regionalización del Ecuador ya que no existen incentivos para poder motivar la construcción de regiones frente a los liderazgos y a las identidades provinciales. Por tanto, el único incentivo real es que si no se hacen en ocho años se debe hacer mediante el gobierno central que es un incentivo que juega más bien como una condición negativa antes que como una oferta propositiva.

Si, por eso te digo la ley no resuelve todo, en el tema de regiones. Quizá no hago bien en decirte lo que te voy a decir, yo soy escéptico respecto a la creación de las regiones, soy escéptico y espero equivocarme pero creo

que los mecanismos y los incentivos institucionales para la construcción de regiones son demasiado débiles. **¿Y por qué?** Porque es en el marco constitucional, porque creo yo que en la constitución hubo un papel muy fuerte de los prefectos, y entonces básicamente se consolida ese como un nivel intermedio y entonces ahora hay muy pocos incentivos para la construcción de regiones. Quizá el único incentivo es un incentivo coercitivo, que es que si no se hace en los ocho años después el gobierno nacional queda en la libertad de poder trazar sus propias regiones, pero creo que pensar que de forma voluntaria, ojala me equivoque y por eso digo quizá no es políticamente correcto que yo te diga que creo que hay muy pocos incentivos para la construcción regional, muy pocos incentivos tributarios, muy pocos incentivos económicos, muy pocos incentivos competenciales. Virgilio Hernández

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

Al final la idea era como estas regiones que históricamente habían sido excluidas o habían sido colocadas en un plano periférico podían cambiar su estatus o la relación misma con las zonas centrales y con el Estado mismo, y eso incluía fundamentos para que se pueda reconocer la figura de los regímenes especiales autonómicos así como a las circunscripciones territoriales indígenas (CTIs), que aparecen al reconocer la interculturalidad y plurinacionalidad del Estado. Se encajó entonces dentro de este tema a los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales como regímenes especiales. Aquí el Consejo de Galápagos que aparece como una figura interesante como un instrumento fundamental en aras a la conservación del territorio insular.

### ***El gobierno territorial según el Movimiento indígena***

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

En la Constitución actual existe plena libertad para solicitar competencias de manera desordenada: la descentralización es estrictamente voluntaria. La nueva propuesta de Constitución fija competencias y atribuciones obligatorias. El gobierno territorial comunitario tiene ciertas atribuciones específicas que derivan de las particularidades culturales de los pueblos indígenas: cultura, educación, salud, planificación del manejo de los espacios de vida (biodiversidad y patrimonio natural), resolución de conflictos internos, representación externa, reconocimiento jurídico de transacciones de bienes inmuebles y justicia comunitaria (Propuesta constitucional de la CONAIE; 2007: 12).

A pesar del contenido de la propuesta, la postura de los representantes de Pachakutic a la Asamblea Constituyente fue poca clara e inconsistente en su defensa, puesto que confundían a la descentralización con la desconcentración, tomando en cuenta que la una difiere de la otra, en que la primera incide entre administraciones diferentes y la desconcentración entre órganos de la misma administración, es así que uno de nuestros entrevistados ex asambleísta de Pachakutic opina:

Generalmente las diversas organizaciones estaban de acuerdo en temas como la descentralización, en el ámbito de la educación se planteaba que no todo se centralice en Quito, si no que las acciones sean un poco más ágiles y oportunas dando más servicio a cada uno de las provincias incluso en cada uno de las parroquias de tal forma que la gente no tenga que hacer un simple trámite ir a parar por un título por decir en Quito, ósea eso era la propuesta vinculada por un lado a la educación, igual el tema de la salud, en los gobiernos seccionales se planteaba la

descentralización de competencias en el ámbito de riego por ejemplo hacia los gobiernos provinciales. Entonces desde esa perspectiva se hablaba del tema de la descentralización, es decir que no todo se centralice en las gestiones por ejemplo en Quito, entonces ahora ahí hay que reconocer que hay también una confusión por parte del gobierno nacional, lo que sucede a raíz de que se aprueba la nueva constitución comienza a descentralizarse a todas las provincias inclusive antes de esto con la aplicación de la nueva constitución con la aplicación del COOTAD se empieza a descentralizar pero solo a los niveles regionales, ósea no ha cambiado nada, entonces parece que hay una mala interpretación por parte de los que hacen el gobierno nacional, si lo que se busca es que el Estado sea un poco más ágil más oportuno llegue a las comunidades a las verdaderas necesidades de las bases tiene que ser ágil, por tanto esto tiene, esto tiene que llegar hasta un nivel mínimo si es posible no es cierto.

En nuestro análisis del discurso tanto las posturas indígenas, como las posturas de Alianza País, desechan la posibilidad de un gobierno territorial basado en la Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTIs). Las CTIs están tratadas del artículo 93 al 100 es un marco bastante importante, entonces en la medida en que no exista una CTI va a seguir siendo un planteamiento que no se va poder validar como un instrumento concreto de descentralización, el motivo sería una confrontación de criterios de estos dos actores que a continuación son expuestos.

### ***El discurso del Estado Plurinacional y el fracaso de las Circunscripciones territoriales indígenas***

Curiosamente el caso del movimiento indígena, tuvo una posición política bastante débil en el contexto de la Constituyente, es decir la capacidad de incidencia de la CONAIE fue baja en términos de su relaciones de fuerza dentro del campo político, puesto que este bloque poseía apenas cuatro asambleístas. Uno de los líderes del movimiento indígena que en la época de la Constituyente ocupaba el cargo de asambleísta, realiza una mea culpa aceptando que internamente hubo rupturas dentro del movimiento:

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

Las CTIs que deben reproducir los gobiernos territoriales indígenas sobre la base de sus usos y costumbres de un determinado pueblo y nacionalidad indígena y que incorporan competencias de derechos colectivos que establece el artículo 57 de la constitución y que en el tiempo vayan delegando los otros niveles de gobierno en los hechos es al parecer inviable básicamente por las divisiones internas del movimiento indígena o como lo explica el siguiente académico

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

Según palabras de un ex asambleísta de Pachakutic y que en la actualidad unge como actual asambleísta del partido de gobierno, opina que la débil incidencia del movimiento indígena se debió a que

Esta fue una Asamblea en donde las mayorías impusieron su voluntad sobre todo el desarrollo tanto de la designación de autoridades, de las leyes y en este caso de las articulaciones de la constitución por tanto el movimiento indígena no pudo trascender, hay que añadir además que en ese momento la CONAIE pasaba por momentos bastantes críticos, por lo que fue bastante complicado incidir, entonces lo que se buscó fue mover

las corrientes organizativas de todas las provincias del País y desde luego los cuatro voceros fundamentales del movimiento indígena trabajaron en conexión directa con las organizaciones, la presencia de Alberto Acosta en calidad de presidente de la Asamblea fue fundamental, pues fue quien abrió el abanico para que los asambleístas del movimiento Pachakutik participen en el proceso y esto ligeramente permitió al movimiento indígena participe en la discusión interna y externa para el desarrollo de los artículos de la constitución. De todas maneras y pese a las condiciones negativas por las que pasaba el Movimiento Indígena se logró incidir en algunos capítulos de la constitución respecto a la posición del concepto rol del Estado frente al caduco modelo de Estado neoliberal, para transformarlo en un Estado con criterios distintos, con ideologías distintas y que no lográbamos entenderlo”. Gilberto Guamangate

Hay que notar un hecho importante que facilitó que ciertas demandas históricas del movimiento indígena fueran centrales en la agenda del debate, se debió a la importancia y la prioridad que le dieron determinados asambleístas del propio grupo de Alianza País. Estos asambleístas al final del día tuvieron no solo la apertura sino que apoyaban profundamente la tesis de la plurinacionalidad, entre ellos destacaban personajes como María Fernanda Espinoza, Efraín Carvajal, Augusto Barrera el propio presidente de la Asamblea Alberto Acosta, así como otros asambleístas de izquierda, estos personajes contaban con mucha incidencia al interno del propio gobierno y al mismo tiempo venían de una trayectoria fuerte con el movimiento indígena y que podríamos considerar el capital profesional de las propuestas indígenas. Esta constatación de división del movimiento indígena demuestra que en realidad los profesionales o el capital profesional que defendía las propuestas indígenas fueron los impulsores de la materialización de estas dentro del campo político de la Constituyente.

Este suceso hizo que los pueblos indígenas tengan una voz fuerte a través de los intelectuales, en lo que podríamos decir una nueva forma de ventrilocuismo del que escribe Andrés Guerrero (1991), en concreto para conseguir las proposiciones de la plurinacionalidad del Estado y el reconocimiento de las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas, aunque estas ya fueron reconocidas en la anterior constitución, hecho que no hubiera sido posible con la sola actuación de sus representantes,

puesto que las reglas de representación benefician a la mayor población ecuatoriana no-indígena.

Las reglas de los instrumentos para la Asamblea Constituyente las elaboró el congreso nacional aun en vigencia, ahí se limitó totalmente la participación de los pueblos indígenas y nos tocó entonces estar ahí papeleando, nos tacharon como opositores, aquí hay que diferenciar no estamos oponiéndonos sino lo que estamos haciendo es reivindicando y reclamando nuestro derecho, porque somos sujetos de derecho, lo que estábamos haciendo es invitando a debatir y profundizar de lo que es este territorio el Estado ecuatoriano en la realidad, para que no nos impongan en los escritos jurídicos, pedimos no imponer de esa manera esos instrumentos en las normas de convivencia social y cultural, en eso quisimos participar, pero no al final tuvimos que aceptar las reglas de juego y únicamente con un poco de compañeros y algunos aliados se logró debatir cual era nuestro planteamiento sobre el tema de las CTIs, o como queríamos que sea el tema del ordenamiento territorial, propuesta que afecta a los terratenientes a los acaparadores de tierra, de agua, y a quienes han tenido privilegios y usufructuado el aparato del Estado, cuando topamos esos temas todo el mundo salta y dice no es posible para ustedes, o ustedes no caben aquí. César Pilataxi

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

Como resultado de las autonomías indígenas, se plasmó en el marco legal un laberinto que subordinó los principios de autodeterminación y de gestión territorial indígena a la masa político administrativa del Estado, un camino que no reconoce los

estatus de posesión y control ancestral del territorio, es decir se mantiene aún en el Ecuador una perspectiva etnocéntrica de gestión territorial. Hubo un momento en el debate, que la lucha para el movimiento indígena y para quienes defendían sus demandas decayó, puesto que ni la propia CONAIE como ya lo mencionamos tenía una posición clara respecto al tema. La explicación se debe a que la CONAIE en los últimos años de su trayectoria abandono temas claves de su discurso, y eso se reflejó en la fragilidad de sus argumentos en la constituyente, es decir sus sustentos políticos jurídicos y técnicos eran extremadamente débiles. Corroborando lo dicho uno de los académicos a los que hemos entrevistado considera

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

El tema de las circunscripciones territoriales indígenas estuvo en el debate en el marco del Estado plurinacional, la experiencia de Bolivia con el tema autonómico tuvo mucha influencia, y fue además apoyado por un capital profesional tanto desde la academia como dentro la Constituyente. La propuesta con que la CONAIE intentaba proponer su tipo de Estado era la siguiente:

El Estado Plurinacional no implica solamente una declaratoria formal en el artículo primero de la Constitución. La plurinacionalidad fortalecerá al nuevo Estado, mediante la consolidación de la unidad en la diversidad, destruyendo de este modo el racismo y el regionalismo. La plurinacionalidad promueve la equidad social y política, la justicia económica, la interculturalidad de toda la sociedad, y el derecho de las nacionalidades y pueblos al control territorial y a su gobierno comunitario dentro del Estado unitario, en igualdad de condiciones con los demás

sectores de la sociedad. Implica ante todo una construcción desde abajo, desde las comunidades y pueblos del Ecuador, en cuya edificación trabajamos y seguiremos trabajando todos los días, con cambios legales, sin ellos o contra ellos. Esto implica tres grandes dimensiones de la organización del Estado: Primero, la construcción de una verdadera interculturalidad que implica la construcción de un proyecto de País entre todas y todos que propugne el respeto y valoración de toda forma de expresión cultural, de conocimiento y espiritualidad que exige la unidad de los pueblos y nacionalidades y de la sociedad entera como condición básica para una democracia plurinacional y una economía justa y equitativa (CONAIE; 2007: 6).

El tema de las Circunscripciones Territoriales Indígenas se vuelve importante en el debate desde dos puntos de vista, por un lado, la de reconocer los territorios ancestrales, que respondía a la propuesta del Movimiento indígena bajo la propuesta del gobierno comunitario, con los siguientes argumentos:

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

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

La nueva DPA comprende circunscripciones territoriales indígenas sin crear una división paralela o superpuesta ni definir circunscripciones con espacios discontinuos. La propuesta sí garantiza, empero, pautas flexibles para la aplicación de los derechos colectivos al interior de dichos espacios

indígenas, incluida la selección de autoridades y la aplicación de justicia propias (SENPLADES; 2007:16).

El resultado en la Constitución sería la segunda opción, puesto que hubo una tesis que se armó en el gobierno central y encarnada por parte la SEMPLADES, que básicamente no quiso poner en duda ni en discusión los fundamentos del ordenamiento territorial del Estado nacional, planteando que la tesis de plurinacionalidad, autonomía y de los principios de autodeterminación indígena podían derivar en un cuestionamiento que podía descomponer el tablero geopolítico nacional, hubo aquí una posición dura por parte del gobierno y de los asambleístas que fueron subordinándose a esa tesis. Este sin duda fue un tema complicado de resolver, puesto que como se mencionó lamentablemente la CONAIE no tenía precisión más allá de un cierto discurso. Esto generó a la vez varias posturas en pro y en contra, por ejemplo la visión de SENPLADES según uno de nuestro entrevistados fue que

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

Por otro lado y como es obvio provoco el descontento para los líderes del movimiento indígena que manifestaron que las Circunscripciones territoriales son impuestas por el imaginario del Estado:

Los temas debatidos en la Asamblea fueron complejos y conflictivos, porque se relacionan al Estado y su poder, que van más allá de una simple cuestión de demarcación territorial, por ejemplo cuando se habla de gestión territorial plenamente el ejercicio de la autoridad ancestral en nuestro territorio, los marcos jurídicos creados chocan totalmente, el COOTAD es una norma jurídica con la que el movimiento indígena no concuerda. Los territorios ancestrales donde están asentados los pueblos

indígenas, rebasan las CTIs y sus cuestiones jurídicas, porque son reducidos a un imaginario del Estado o una división estructural y política que no concuerda con la realidad de los pueblos indígenas, por lo que tampoco encaja con la propuesta del movimiento indígena. Cesar Pilataxi

Dentro del debate de las circunscripciones territoriales indígenas hay un suceso importante de resaltar, y es que la autonomía era un concepto que no se lo tenía claro, lo que produce una confusión interna y externa al movimiento indígena, puesto que se la confundió con la tesis autonomista planteada por Guayaquil, este mismo entrevistado expresó

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

Según los entrevistados la tesis sobre autonomía del pueblo indígena es que primero sean reconocidos como tales, como entidades históricas que ejercen sus derechos como titulares, ser directamente interlocutores para cualquier asunto político del Estado, para participar directamente en los asuntos del Estado o en su estructura por ejemplo, “si un municipio quiere realizar una ordenanza pero que afecta a los territorios indígenas, pues ser directamente participes de los debates de la discusión y decisiones políticas, puesto que las personas elegidas realizan por desconocimiento ordenanzas que afectan”. Entonces para los pueblos indígenas es que la descentralización este en todos los niveles pero que los pueblos

afectados tengan el pleno derecho de participar pero no solamente para opinar sino que esas opiniones sean vinculantes.

La confusión en tono a la propuesta de autonomía es corroborada por la versión de otro de nuestros entrevistados quien fue también ex asambleísta del movimiento Pachakutik

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

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

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

Ligeramente esta trágica confusión se logra persuadir con la intervención de gente que tenía incidencia en el movimiento indígena, con la actuación de asambleístas que estaban conscientes que lo que la propuesta de autonomía de la CONAIE estaba inmersa dentro de un Estado único, entonces siendo intercultural, siendo plurinacional, todos los niveles de gobierno, las circunscripciones territoriales, y las organizaciones forman parte de este Estado único. Además el documento que contenía la propuesta constitucional de la CONAIE, realizaba una diferencia expresa con las “autonomías enarboladas por la derecha política” en palabras con las que describe este documento, bajo el siguiente contenido:

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

Lo esencial es el respeto al principio básico de la equidad territorial. Las propuestas indígenas buscan ser incluyentes y no excluyentes. Se asientan en poblaciones y territorios empobrecidos y discriminados por el modelo económico y cultural dominante y busca por lo tanto fortalecer las posibilidades de manejo propio de esos territorios para evitar la sangría de sus recursos y la descapitalización de sus tierras. La propuesta de la derecha quiere asentarse en grupos de elites de territorios enriquecidos que quieren reservarse el dominio exclusivo sobre las riquezas a costa de las regiones empobrecidas. El autogobierno territorial tal como lo demandan los pueblos y nacionalidades deben respetar la equidad en la distribución de los recursos económicos (con fondos de compensación, por ejemplo) para evitar la profundización de las desigualdades regionales y sociales. (CONAIE; 2007:13)

### ***La descentralización fiscal***

La descentralización fiscal es otro de los temas analizados dentro de las pugnas del campo político de la Constituyente, que no tuvo mayor amplitud en la discusión. Se mantuvo mayoritariamente el esquema de distribución de impuestos anterior, agregando en la constitución una forma que se supone es más equitativa de distribución, la eliminación de lo que se llamaba las preasignaciones, aquellos fondos que iban directamente hacia los

gobierno municipales, provenientes de ONGs o programas nacionales y se reemplazó por una sola bolsa fiscal y lo que de ahí corresponde a los gobiernos autónomos es un porcentaje de los ingresos propios, es decir de los permanentes y no permanentes según la terminología que tiene hoy en día tiene la carta política.

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

El tema de los recursos es la pelea de toda la vida, pero este nuevo sistema tiene una trampa, porque el tema petróleo no se distribuye con equidad y casi todo va al gobierno, y esa fue una conquista de los gobiernos locales, aunque se puso 10% de los ingresos no permanentes, 10% de los ingresos de lo que antes llamaban ingresos de capital dentro de esos estaba el petróleo, excepto endeudamiento eso era correcto por que el gobierno central asume deudas para temas específicos. Paco Moncayo

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

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

La tesis de Guayaquil según nuestro entrevistado “demandaba un reparto equitativo sobre los recursos fiscales en todas las regiones provincias o autonomías en función de la población y necesidades básicas insatisfechas, entonces lo que se busca era la posibilidad de un reparto no supeditado a las decisiones del ejecutivo y por lo contrario que fueran rentas de transferencias de forma predecible y previamente determinadas para evitar la discrecionalidad en la asignación de recursos”.

Según él representantes del Movimiento Indígena, en un momento del debate el tema de los recursos eran tratados por cuestiones como la eficiencia y de la planificación “hay ciertos municipios que se les ha dado una cierta cantidad de recursos y resulta que al finalizar el año no habían gastado y regresaban esos recursos a las arcas del Estado, entonces eso era la intención inicial es decir que todos los niveles de gobierno se les entregue la designación presupuestaría de acuerdo a la planificación a la capacidad de gasto de cada uno, ahora todas las acciones tienen que ser planificadas y justificadas y que incluso esta tiene que ser un indicativo para ver el desempeño de la autoridad”. La propuesta presentada por el Movimiento Indígena trataba el tema fiscal al relacionarlo con el autogobierno territorial, que debía contener mecanismos como por ejemplo fondos de compensación, con el fin de evitar la profundización de las desigualdades regionales y sociales (CONAIE; 2007: 13).

Frente a estos criterios la posición oficialista considera que la descentralización fiscal es otro avance puesto que hasta antes de la Constitución existía un sistema de transferencia de recursos que no reconocía diferencias entre niveles de gobierno que beneficiaba generalmente a los que mayormente tenían la posibilidad de hacer presión en el centro político, por que permitía obtener para sí mismo una pre asignación por parte del gobierno central, por lo que ahora se excluye esa posibilidad “pues se recibe lo que la Constitución manda y nada mas no es posible ahora la creación de una ley a favor de un territorio en la que me establezcan una transferencia de recursos”. Uno de nuestros entrevistados que actualmente forma parte de la SENPLADES identifica un problema dentro de este sistema y explica que no precisamente se deriva de la Constitución sino de la realidad, porque no existe información suficiente para construir esos indicadores que corresponden al esfuerzo fiscal

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

En realidad, la descentralización fiscal debe lograr canalizar de manera adecuada la descentralización integral, ya que si no existe una voluntad económica para poder financiarla es mera retórica.

### **La influencia teórica en la reforma del Estado ecuatoriana.**

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

La década de los noventa en el Ecuador estuvo caracterizada por las pautas impuestas por el “Consenso de Washington”, donde una de las variables fue reducir el tamaño del Estado, aunque si se compara este período con el resto de países de la región como Chile, Argentina, y Brasil entre otros, nuestro país vivió el neoliberalismo de manera parcial, puesto que una existió una apertura indiscriminada y privatizaciones del sector público de manera extrema, mucho de esto tiene que ver -como lo vimos en nuestro capítulo de contexto- a la intervención de las organizaciones sociales y de la movilización social que frenaron en parte estas iniciativas como el primer levantamiento indígena del año 90 y el aparecimiento de un actor explícito que es la CONAIE que después logra tener su brazo político “Pachakutik”. A pesar de aquello las diferentes tipos de reformas del Estado si llegaron a materializarse en el Ecuador, precisamente por esa influencia de los paradigmas teóricos y de aquel contexto internacional, que fue inducida por el poder de determinadas élites donde la descentralización en este contexto era un instrumento de debilitamiento del Estado.

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

### **El abandono de una reforma del Estado Neoliberal**

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

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

Los debates de la Asamblea Constituyente de Montecristi sin duda alguna tendieron a bloquear la perspectiva neoliberal de descentralización para dar paso a otra perspectiva más democrática y en esa medida se lograron consensos entre los principales grupos de presión que a pesar de sus diferencias encontraron un punto en común bajo la tesis del

Estado Plurinacional y la mayor democratización del Estado, frente aquel pequeño grupo que representaba a la derecha con la propuesta del llamado “Mandato de Guayaquil”, que trató de preservar los postulados de la reforma neoliberal en los debates de la Asamblea bajo dos ejes centrales: la reducción del Estado con mayor capacidad de competencia para los municipios y un segundo eje que implicaba mayor capacidad regulatoria y legislativa para los gobiernos locales especialmente los municipios o para las autonomías sin éxito alguno.

Posiblemente la tesis que más influyó en el cambio de paradigma teórico fue el Movimiento Indígena, exponía en su discurso que la constitución de 1998 no respondía a las demandas de sus pueblos y se pidió por tanto que en la una nueva constitución se reconozca al Estado ecuatoriano como plurinacional, por lo que se necesitaba además una reestructuración rechazando el modelo neoliberal.

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

Es así que el movimiento indígena apoyó al movimiento Alianza País que tomo la plurinacionalidad como bandera de su propuesta política, y que fue varias veces recalado por uno de nuestros entrevistados, actual dirigente de este movimiento “entonces queda claro que la propuesta de reconocer al Estado ecuatoriano como plurinacional no fue una

demanda del régimen del gobierno actual, sino una demanda social y también una lucha de varios años del movimiento indígena”.

### **Hacia una reforma del Estado Democratizante**

Uno de los giros que dio el Ecuador con la actual reforma del Estado, es la sustitución del concepto y práctica de la democracia con el reconocimiento de la plurinacionalidad y el respeto a las diferencias, es decir un pueblo indígena o una nacionalidad no tienen que ser igual a aquellos pueblos afros, blancos o mestizos. El discurso democrático actual se relaciona con los contenidos de la nueva constitución, en temas como por ejemplo la participación ciudadana que aparece hoy como un quinto poder, o en el caso que nos compete es decir la descentralización, el enfoque democrático se materializa en la transferencia directa y sistemática de las competencias y los recursos a los gobiernos autónomos descentralizados a través de la obligatoriedad que da la posibilidad de impulsar más rápidamente el proceso y que en el modelo anterior no existía, actualmente se muestra un aspecto técnico importante que es el de vincular a la descentralización con la planificación y el presupuesto. Para una asambleísta de Alianza País este nuevo aparato institucional inaugura

Todo un sistema de planificación, ese sistema de planificación se aterriza de mejor forma en el COOTAD, pero esa es la concepción de la constitución como logramos una participación y ahora cuando se establece un demérito respecto a la participación realmente es una cosa con perjuicio ideológico porque el problema es que no se puede evaluar en tan corto tiempo los beneficios de un sistema que apenas se empieza a implementar (Virgilio)

Pero la principal característica del período actual de reforma, es que existe un evidente regreso o retorno del Estado y del concepto de todo lo público, que permite recuperar las facultades de regulación de planificación y de ejecución del Estado. Es así que en el debate de Montecristi se hicieron visibles elementos teóricos sobre la concepción del Estado, como por ejemplo el devolverle sus capacidades, su rol como actor, su retorno contra la huida y el abandono.

La reforma actual posee una diferencia gigantesca con la anterior y es precisamente esa, la de recuperar las funciones básicas de planificación y el rol de rectoría, esto es un punto clave ya que el Estado limita a través de la planificación que se convierte en obligatoria para el sector público y privativa para el sector privado, lo cual permite que efectivamente se construyan herramientas importantes de gestión como la creación de empresas públicas propias. Este modelo tiene una tendencia visible de fortalecimiento del Estado central intenso que incluso podría ser leído como centralizador del poder, en su afán de recuperar el papel central del Estado.

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

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

También Alianza País, tenía claro la influencia que tuvo la reforma estatal neoliberal en la descentralización porque ellos reconocen que este tipo de tendencia apunta a una descentralización fiscal, que es una tendencia que marco en la Asamblea Constituyente, como analizamos anteriormente, la otra es aquella vista como la descentralización como transformación de la gestión (administrativa), pensar la

descentralización como eficiencia, como eficacia, incluso en ocasiones como privatización.

Por otro lado, reconocen una descentralización democratizadora

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

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

El Ecuador desde un discurso hegemónico de Alianza País ha avanzado a un nuevo diseño institucional, primero, un Estado que constitucionalmente se describe como descentralizado, segundo tiene por primera vez en su historia instrumentos para aplicar la descentralización que está representado en un Concejo Nacional de Competencias y por último, tiene niveles de gobierno con sus competencias.

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

Finalmente a manera de conclusión con lo anteriormente expresado, podemos decir que al existir una mayoría absoluta de asambleístas de Alianza País se limitó mucho las posibilidades de generar una discusión de posiciones y visiones más amplias desde lo político, a pesar de que en un determinado momento hubo una apertura para escuchar

diferentes posiciones, en el fondo lo que se trazó y dibujó en el texto constitucional es la visión del movimiento hegemónico oficialista por ende del Gobierno Central a través de la propuesta de SENPALDES, con una aceptación innegable de la propuesta de los gremios de los Gobiernos autonómicos, pero en la que de alguna manera se percibe que el Estado central no logra incluir aun al sector indígena en el proceso de gobernabilidad del Estado.

## CAPITULO V

### CONCLUSIONES

Algunos autores como Kliksberg (1994), Lechner (1998), Oszlak (1999), Canel (2001), Assies (2003), Coragio (2004), Carrión (2007) afirman que el contexto de la descentralización en el Ecuador ha sido influenciado por las corrientes latinoamericanas respecto a la reforma estatal, bajo dos enfoques por un lado aquel que plantea reducir las atribuciones estatales y extender las relaciones de mercado al que se denominó paradigma Neoliberal y por el otro aquel que plantea la necesidad de extender los espacios democráticos y fortalecimiento del Estado Central denominado democrático. No obstante en este trabajo se reprodujo la consideración de otros autores como Fleury (2000), Paramio (2008), Jeff Dayton-Johnson; Juliana Londoño y Sebastián Nieto Parra, (2011), quienes plantean el apareamiento de una tercera corriente latinoamericana de reforma del Estado de “revolución silenciosa” bajo el paradigma del *New Public Management* que busca la transformación de un Estado burocrático a uno gerencial.

Estos enfoques se representaron en los debates del campo político de la Asamblea Constituyente del 2008 en el contenido de las propuestas y deliberaciones de los distintos actores, en dos grupos definidos por su postura ideológica, aquellos que representaban la derecha con una tesis autonómica de influencia neoliberal en los que figuraban los asambleístas de partidos políticos como Madera de Guerrero y Social Cristiano que representaban a su líder Jaime Nebot principal opositor del gobierno; y, por otro lado el grupo mayoritario de Alianza País con la figura del presidente Rafael Correa, que además estaba apoyado por un grupo variado de actores que apuntalaban su propuesta entre ellos algunos representantes de partidos políticos de izquierda, el movimiento indígena con la CONAIE y Pachakutic, además de los gremios de los gobiernos autónomos descentralizados como el AME, CONGOPE, CONAJUPARE. El punto en común de estos actores giraba en torno a un proyecto político de izquierda que proponía la construcción de un Estado Plurinacional basado en el Sumak Kawsay como modelo de desarrollo, sin embargo a medida que se desarrollaban los debates se develaron los intereses, generándose fraccionamientos y luchas por el poder.

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

Es así que los debates de la Constituyente se inclinaron por un modelo cercano al de las autonomías españolas, que tenía que ver con la influencia de aquellos asesores españoles del centro de Estudios Políticos y Sociales traídos por el grupo gobiernista, el proyecto fue originalmente propuesto por Alianza País y desarrollado por SENPLADES quienes representaban la postura del gobierno central, el resultado sería un modelo que acomodó las distintas propuestas como una respuesta políticamente aceptable, la aprobación de las regiones en el texto constitucional convierte al modelo ecuatoriano como un modelo híbrido por dos razones la primera es que la descentralización apunta a dos vías la una de carácter autonómico y la otra de carácter descentralizada, de allí que la Constitución bautiza a los gobiernos locales con el nuevo nombre de Gobiernos Autónomos Descentralizados GADs; y, la segunda razón es que el texto constitucional reconoce al Ecuador en el art. 1 como un Estado unitario que se gobierna de forma descentralizada, es decir que de ninguna manera el reconocimiento de esta vía autonómica puede atentar contra la unidad del Estado como en el caso español, y que además limita aquellas aspiraciones separatistas especialmente de Guayaquil que tuvieron auge con la reforma neoliberal.

Bajo estas consideraciones podemos decir como primera conclusión que el capital profesional tuvo más incidencia en los debates de la Asamblea Constituyente que los propios movimientos sociales, esta afirmación la evidenciamos en dos sucesos, el primero; en torno a la propuesta que fue trabajada por SENPLADES que al final es la que termina primando, que estuvo influenciada por asesores españoles y por aquellos extranjeros intelectuales de alto nivel que participaron en charlas y conferencias, donde se discutieron algunos de los conceptos que se plasmaron en el texto constitucional, y el segundo suceso;

en el caso del Movimiento indígena que por sus conflictos internos dentro de la organización y por el escaso número de asambleístas logra plasmar parte de sus demandas gracias a la intervención de aquellos actores que por su trayectoria apoyaban al movimiento indígena a pesar de pertenecer a un grupo político diferente.

Por otro lado como segunda conclusión de esta tesis podemos decir que al reconocer constitucionalmente la categoría de Gobiernos Autónomos Descentralizados, se reconoce dos niveles de gobierno, por un lado, los que tienen opción de asumir la forma descentralizada convencional, siendo los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales y por otro lado, los que tienen la opción autonómica que son las regiones y los distritos metropolitanos. Es así que el texto Constitucional de Montecristi consigue tener dos vías de descentralización: la autonómica y la descentralización convencional, que se caracterizan por ser paralelas y estar a un mismo nivel, para lo cual la propia carta política determina competencias que serán asumidas como obligatorias para cada nivel de gobierno, dejando atrás el modelo voluntario “a la carta” contenido en la constitución de 1998. Un problema en este modelo es que se convierte en homogeneizador, desconociendo la débil institucionalidad de los niveles de gobierno que no permite asumir estas competencias con total capacidad, un ejemplo claro son las juntas parroquiales cuyo marco legal actual las reconoce como un nuevo nivel de gobierno dotándolas de competencias que en el anterior proceso no existían.

Una tercera conclusión es que el proceso de reforma del Estado actual, fortalece el concepto de presidencialismo, que se debe más bien al contexto y no a un problema de diseño constitucional, en el cual el poder ejecutivo concentra más poder y por ende domina a todos los niveles de gobierno y los debilita. Hay que tomar en cuenta que los gobiernos autónomos en la primera generación de reformas lograron una institucionalidad fuerte, con cierto balance entre lo local y nacional. Este suceso hace que exista una debilidad en el proceso de descentralización actual, puesto que el gobierno central vuelve a concentrar el poder en su afán de recuperar su rectoría, de esta forma la descentralización se conceptúa como un proceso administrativo con un listado de competencias y un espacio técnico político como el recientemente creado Consejo Nacional de Competencias, que determina los mecanismos y competencias para cada nivel de gobierno. Parafraseando a Boissier hay

descentralización en los casos de traspaso de poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propios, lo que nos lleva a pensar que la descentralización en el Ecuador no se ajusta al concepto en estricto sentido.

Como una cuarta conclusión podemos argüir que este proceso de centralización del poder central que entre otras cosas se deriva del fuerte posicionamiento de la figura del presidente de la República, ha fragmentado a los actores de la descentralización, ya sea aquellos de posturas radicales como los autonomistas de Guayaquil quienes fueron deslegitimados por el discurso oficialista de la “partidocracia corrupta”. O como el caso del movimiento indígena quienes consideran que el proceso actual no responde a sus demandas históricas por lo que abandonaron su discurso sobre las CTIs, a esto le sumamos el fraccionamiento interno de este movimiento, además de otros fenómenos como la corporatización de los actores sociales. El caso de los municipalistas como ya lo dijimos se deriva del debilitamiento de institucionalidad de los gobiernos locales.

Frente a estos sucesos quedan cosas pendientes por resolver como por ejemplo como lograr las CTIs, como fortalecer las juntas parroquiales para el efectivo cumplimiento de sus competencias, y como despertar el interés por la región. Esta última aparece dentro de la propuesta de reforma democrática del Estado, sin embargo en la actualidad es uno de los temas más débiles. La apuesta sobre la región es que se realice dentro de un esquema voluntario, que opera dentro los 8 primeros años desde la vigencia del COOTAD pero hasta el momento no existe ninguna iniciativa, por lo que cabe la posibilidad que al no ser completo el proceso de regionalización, el Presidente de la República tal como lo determina la ley presentará el proceso de regionalización. Esta falta de interés tanto de los gobiernos descentralizados como del gobierno central, nos anuncia un posible fracaso de la región como nivel intermedio. Sería interesante realizar una lectura del Estado desde los gobiernos subnacionales como una respuesta de lo que debería construirse para fortalecer la relación del Estado central con los diferentes niveles de gobierno, no solo la nación debe tener una visión de cómo son las juntas parroquiales, los cantones, las provincias o regiones sino a la inversa son los GADs quienes deben tener una visión de cómo constituir al Estado Nación.

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

Hay que dejar claro que en los debates de la constituyente no se discutió el tipo de paradigma teórico que debía seguir la reforma del Estado, puesto que la mayoría de los actores apostaban por un proyecto democrático con inspiración en la izquierda como lo especificamos inicialmente, por tanto el paso de una generación de reformas a otra se efectúa en el Ecuador por la influencia en un contexto político regional, signado por el liderazgo de gobiernos de izquierda como una respuesta al fracaso del modelo neoliberal y a una necesidad de retornar al Estado y recuperar sus capacidades básicas de gestión. Sin embargo en el planteamiento teórico de esta tesis hemos considerado una tercera ola de reformas, que en el contexto latinoamericano sucede como una “revolución silenciosa” como la ha denominado Eduardo Lora (2007) y William Assies (2003), cuyo punto referencial es el Consenso de Beijing, parafraseando a Dayton-Johnson y otros (2011) el mismo que propone una nueva forma de hacer política redefiniendo el papel del Estado, en busca de generar y proporcionar servicios eficientes a sus ciudadanos y equilibrar los intereses sociales. El Ecuador en los debates de Montecristi adquiere características de esta “revolución silenciosa”, es decir que las fronteras entre la segunda y tercera generación de reformas no son nítidas ya que para estas dos generaciones de reformas es necesario la presencia o retorno del Estado y tampoco existe en el contexto latinoamericano una

cronología oficial. Los autores que hablan del tema distinguen en la segunda generación de reformas la necesidad de democratizar el propio Estado mientras que en la tercera generación, se propone el paso de un paradigma burocrático de la administración pública hacia un nuevo paradigma gerencial.

Esta tercera generación de reformas posee como paradigma teórico al nuevo gerencialismo o *New Public Management*. Es necesario volver aclarar en este apartado, que si bien esta doctrina se origina de los planteamientos neoliberales de Thatcher y Reagan, en esta generación de reforma el nuevo gerencialismo es interpretado para hacer más efectiva la administración pública, como lo demuestra Montesinos (2005) al plantear que esta corriente está presente en los nuevos debates de la descentralización frente al mundo globalizado, propendiendo a la satisfacción de las necesidades sociales con más participación, transparencia, rendición de cuentas, con mejores servicios por parte de los gobiernos centrales y locales aquí es donde la descentralización hace su parte, en el caso de nuestro país se representa en el manejo de la organización territorial, la planificación estratégica, la participación ciudadana.

## Bibliografía:

- Albornoz, Vicente (1999) “¿La segunda década perdida de Ecuador?”: América latina hoy: Revista de ciencias sociales, ISSN 1130-2887, VOL. 22.
- Assies, William (2000) “La descentralización en perspectiva”. México: El Colegio de Michoacán.
- Barrera, Augusto (2007). *Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador, La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, FLACSO SENPLADES.
- Blanco, Ismael y Ricard Gomà (2003). “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 26.
- Boissier, Sergio (1998). *La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización*. En: Seminario “Los estudios regionales en Antioquia”. INER-UdeA, Medellín-Colombia. Asamblea Nacional Constituyente.
- Bourdieu Pierre (1993), *La lógica de los campos*. Entrevista a Pierre Bourdieu. Revista Zona Erógena. N° 16. Buenos Aires
- \_\_\_\_\_ (2000). *Sobre el campo político*. Paris Francia. Presses Univeritaires Lyon.
- Bresser Pereira, Luis Carlos. (1991) “Reformas del Estado”, Colombia.
- Canel, Eduardo (2001). *Dos modelos de Descentralización y participación en América Latina: una discusión conceptual*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Carrión, Fernando (2007). *Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después*, FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PPL, PRODESSIMI-B Quito.
- \_\_\_\_\_ (2007). “Implosión nacional y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador”, en *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PPL, PRODESSIMI-BTC, Quito.
- Cavarozzi, Marcelo (1991). “Más allá de las transiciones de la democracia en América Latina”. En revista de estudios políticos, N. 74, Madrid.
- CLACSO. (Des) encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina. Tomo I. 2012. Tipo de documento <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20130219123514/DesEncuentrosEntreReformasSociales.pdf>
- Coragio, José Luis (2004). *Descentralizar: barajar y dar de nuevo*. Quito: FLACSO – Sede Ecuador.
- Chiriboga, Galo, Julio Echeverría, Jorge León Trujillo, Alejandro Moreano (1998). *Alcances y Limitaciones de la Reforma Política en el Ecuador*. Quito: ILDIS.
- Dávila, Ivonne (2012). “La descentralización participativa: entre la utopía social y la praxis jurídica”. Corporación de Estudios y Publicaciones. Compilador Dr. Marco Morales Tobar. Quito.
- Dayton, Johnson, Jeff, Londoño, Juliana Y Nieto Parra, Sebastián (2011), *The Process of Reform in Latin America: A Review Essay, Working Paper 2011-12*, Paris: OECD Development Centre.
- Diez, Manuel María (1969). *Derecho Administrativo*; Edición IV Argentina; Editores Libreros; Edición Argentina; Buenos Aires; Argentina.

- Dromi, Roberto (2000) *Derecho Administrativo*; 4ª Edición; Editorial Ciudad de Argentina; Buenos Aires, Argentina.
- Falconí, Fander, Muñoz Pavel (2007). *En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento*. Quito: FLACSO Andes.
- Fernández, Ocampo (2009) Político. Disponible em:<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/4619.pdf> Acesso em: 9 set.
- Finot, Iván (2001). “*Descentralización en América Latina: teoría y práctica*”. Serie Gestión pública, N° 12 Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- Fleury, Sonia (2000). *Reforma del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)"Diseño y gerencia de políticas y programas sociales", diciembre. INDES.
- Gramsci, Antonio (1977). *Política y Sociedad*, Ediciones Península, Barcelona.
- García De Enterría Eduardo, Fernández Tomas Ramón (1993). *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Civitas, Madrid.
- Garrido Falla Fernando (1976). *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. I Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- Hernández Virgilio (2011). *COOTAD: un paso en construcción a favor de la equidad*. COOTAD, [en línea], disponible en <http://www.virgiliohernandez.ec>.
- Ibarra Hernán (2000). *La descentralización del Estado y el poder central*. Presupuestos teóricos
- Laclau Ernesto y Mouffe Chantal (2000), *Posición de sujeto y antagonismo: la plenitud imposible*, en Arditi Benjamín/editor (2000), *El reverso de la diferencia-identidad y política*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- (1985) *Hegemonía y estrategia socialista*. Hacia una radicalización de la democracia. Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- Kelsen, Hans (2005) [1969]. *Teoría Pura del Derecho*. Moises Nilve (trad.). Buenos Aires: Eudeb.
- Larenas, Rene (2010). Curso virtual de descentralización. FLACSO Ecuador.
- Lechner, Norbert (1998). “*La reforma del Estado entre modernización y democratización*”. En Estado y globalización, José María Tortosa. Quito: ILDIS.
- Montecinos, Egon (2005). “*Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática*”. Revista EURE, Vol. XXXI, N° 93.
- Ojeda, Lautaro (2000); *Del Estado centralista a uno descentralizado*, en *Descentralización en el Ecuador*, CEPLAES, Abya -Yala, Quito.
- (2000). *La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*. CEPLAES; Quito; Ecuador.

Ortiz, Santiago (2008). Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional ÍCONOS 32.

\_\_\_\_\_ (2008) *El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador* <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-450.html>

\_\_\_\_\_ (2008) *La nueva Constitución y los nudos problemáticos de la organización territorial* <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-450.html>

Oszlak, Oscar (1999). *De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado*. Artículo publicado en: Revista Nueva Sociedad, Número 160, Venezuela.

Paramio, Ludolfo (2008). “*El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación*”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 42.

Santofímio, Jaime Orlando (2004). Tratado de Derecho Administrativo tomo I. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Suing, José. (2009). *Derecho municipal y legislación ambiental*. Texto Guía de la Maestría en Derecho Administrativo. Loja Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja.

Tocqueville, Alexis (1985). *La democracia en América Latina*. Madrid: Alianza Edditorial.

Verdesoto, Luis. (2006) *¿Quién hace qué en el territorio?* Quito -Ecuador: Proyecto PROODM, AECI, CONCOPE

Von Haldenwang, Christian (1990). “*Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina*”. EURE Vol. XVI, N° 50, Santiago de Chile.

Weber, Max (1974). *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, Tomo II, Capítulo IX (“Sociología de la dominación”) pp. 695-700; 704-716.

### **Bibliografía legal:**

Congreso Nacional. (1993). Ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada. Registro Oficial N° 349 del 3 de diciembre de 1993.

Congreso Nacional (1997). Ley especial de descentralización del Estado y de participación social. Registro Oficial N° 16 8 del 8 de octubre de 1997.

Congreso Nacional (1998). Constitución Política de la República de Ecuador.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N° 449, 20 de octubre de 2008.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. (1989)

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).  
Registro Oficial N° 303, de 19 de octubre de 2010.

Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial N°  
22, de 9 de septiembre de 2009.

Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo  
un Estado Plurinacional e Intercultural. República del Ecuador.

**Documentos:**

Mandato de Guayaquil

Propuesta Constituyente SENPLADES

Propuesta Constituyente CONAIE

Propuesta Constituyente AME

Propuesta Constituyente CONGOPE

Propuesta Constituyente CONAJUPARE

Informe de Mayoría para Segundo Debate sobre Carácter y Elementos Constitutivos del  
Estado. Montecristi Ecuador, [en línea], disponible en  
<http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/> (2008).

Informe de mayoría para primer debate sobre territorio, su organización y los gobiernos  
autónomos descentralizados. Montecristi Ecuador, [en línea], disponible en  
[http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/\(2008\)](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/(2008)).

**Lista de entrevistados:**

María dolores, Almeida Viceministra de Finanzas. Marzo 2012.

Augusto Barrera, Alcalde de Quito. Marzo 2012.

Joffre Campaña, Abogado asesor de Jaime Nebot en la Alcaldía de Guayaquil. Abril 2012.

Fernando Carrión, Profesor de FLACSO Ecuador. Marzo 2012.

Gilberto Guamangate, Ex asambleísta Pachakutik. Marzo 2012.

Klaus Herbes, Asesor en gobernanza y descentralización en COMGOPE. Marzo 2012.

René Larenas, Ex asesor Cooperación Técnica Alemana GTZ. Marzo 2012.

Paco Moncayo, Ex alcalde de Quito. Marzo 2012.

Lautaro Ojeda, Ex consultor de la GTZ y AME. Marzo 2012.

Pablo Ortiz, Ex asesor técnico de la presidencia de la Asamblea Constituyente. Marzo 2012.

Cesar Pilataxi, Dirigente del movimiento indígena, ex asambleísta Pachakutik. Marzo 2012.

Cristian Pino. Director de análisis de competencias de SENPLADES. Abril 2012.

José Suing, Juez de la Corte Nacional de Justicia, ex asesor de la Cooperación Técnica Alemana GTZ. Abril 2012.

Luis Verdesoto, Profesor de la Universidad Complutense de Madrid, ex Asesor de Paco Moncayo. Marzo 2012.

Pavel Muñoz, Secretario de Planificación SENPLADES. Abril 2012.

Virgilio Hernández, Asambleísta de Alianza País. Abril 2012.

Fernando Buendía, Asesor en la Asamblea Constituyente de Montecristi. Abril 2012.