



**UTPL**

**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**

*Universidad Católica de Loja*

## **ÁREA SOCIO HUMANÍSTICA**

### **MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

TRABAJO DE TITULACIÓN

La reforma democrática del estado ecuatoriano ha mejorado la gestión administrativa pública; como consecuencia una re institucionalidad basada en la planificación.

**Autor (a):** Idrovo Freire, Marcela Cristina

**Director (a):** Blacio Aguirre, Galo Stalin

**CENTRO UNIVERSITARIO DE CUENCA**

**2020**



*Esta versión digital, ha sido acreditada bajo la licencia Creative Commons 4.0, CC BY-NY-SA: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual; la cual permite copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, mientras se reconozca la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se permiten obras derivadas, siempre que mantenga la misma licencia al ser divulgada. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>*

2020

## **Aprobación del director del Trabajo de Titulación**

Loja 25 agosto de 2020

**Ph.D**

**Galo Stalin Blacio Aguirre.**

**Coordinador(a) de Titulación**

Ciudad

De mi consideración:

El presente Trabajo de Titulación, denominado: La reforma democrática del estado ecuatoriano ha mejorado la gestión administrativa pública; como consecuencia una re institucionalidad basada en la planificación, realizado por Marcela Idrovo Freire ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo. Así mismo, doy fe que dicho Trabajo de Titulación ha sido revisado por la herramienta antiplagio institucional.

Particular que comunico para los fines pertinentes.

Atentamente,

Firma del Director del Trabajo de Titulación

**Blacio Aguirre, Galo Stalin, Ph.D**

C.I.:

### **Declaración de autoría y cesión de derechos**

“Yo, Marcela Cristina Idrovo Freire”, declaro y acepto en forma expresa lo siguiente:

- Ser autor(a) del Trabajo de Titulación denominado: La reforma democrática del estado ecuatoriano ha mejorado la gestión administrativa pública; como consecuencia una re institucionalidad basada en la planificación, específicamente de los contenidos comprendidos en: Capítulo 1. La reforma democrática del estado ecuatoriano ha mejorado la gestión administrativa pública; como consecuencia una re institucionalidad basada en la planificación, Capítulo 2. Diagnóstico de la función ejecutiva antes de la reforma democrática del estado, Capítulo 3. La desconcentración concepto y tipología de instituciones bajo la reestructura del estado, Conclusiones y Recomendaciones siendo Galo Stalin Blacio Aguirre, director (a) del presente trabajo; y, en tal virtud, eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones judiciales o administrativas, en relación a la propiedad intelectual. Además, ratifico que las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo son de mi exclusiva responsabilidad.
- Que mi obra, producto de mis actividades académicas y de investigación, forma parte del patrimonio de la Universidad Técnica Particular de Loja, de conformidad con el artículo 20, literal j), de la Ley Orgánica de Educación Superior; y, artículo 91 del Estatuto Orgánico de la UTPL, que establece: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.
- Autorizo a la Universidad Técnica Particular de Loja para que pueda hacer uso de mi obra con fines netamente académicos, ya sea de forma impresa, digital y/o electrónica o por cualquier medio conocido o por conocerse, sirviendo el presente

instrumento como la fe de mi completo consentimiento; y, para que sea ingresada al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública, en cumplimiento del artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma: .....

Autor: Marcela Cristina Idrovo Freire

C.I.: ...0104223896.....

## **Dedicatoria**

El presente informe representa todos los esfuerzos y sacrificios que han hecho junto a mí, en estos años.

Solo con y por Ustedes he podido lograrlo mi madre, mi amado esposo y mis bellísimos hijos Martina, Valentina y Julián, les dedico a Ustedes por ser la razón de mi esfuerzo, de cumplir metas con sacrificios a través de momentos hermosos, con el firme propósito de ser mejor y aportar con un granito de arena a la sociedad y a mi familia. Este es un texto de análisis que lo dedico además a todas las personas que vivimos este proceso de Reforma Institucional con cambios y oportunidades, pues somos los actores claves de este proceso de transformación con compromisos y grandes desafíos que han fortalecido la actividad administrativa pública.

## **Agradecimiento**

Mi eterna gratitud a Dios por no dejarme caer, por estar allí dando fuerza y ánimo en la gran oportunidad de mejorar mis conocimientos en la oportunidad de forjarme un mejor futuro, culminar esta etapa es producto un crecimiento no solo profesional sino crítico y personal a mi familia a mi hijas quienes se han sacrificado igual o más que yo, a mi esposo a mis padres que siempre me han apoyado, a mi Director de Tesis Dr. Galo Blacio Aguirre, Ph.D que gracias a su ejemplo tome esta carrera y a todas la personas que desde lejos o cerca siempre han creído en mi Gracias.

## Índice de Contenido

Caratula.....	i
Aprobación del director del trabajo de fin de titulación.....	li
Declaración de autoría y cesión de derechos.....	lii
Dedicatoria.....	lv
Agradecimiento.....	v
Índice de contenidos.....	vi
Resumen.....	1
Abstract.....	2
Introducción.....	3

### Capítulo I

- 1.1. La reforma democrática del estado ecuatoriano ha mejorado la gestión administrativa pública; como consecuencia una re institucionalidad basada en la planificación.
- 1.2. Establecer el marco legal actual que regula el funcionamiento del estado en el Ecuador.
- 1.3. La reforma democrática del estado como parte de un proceso de transformación social.
- 1.4. Empoderamiento de lo público.
- 1.5. Garantía de derechos en la nueva constitución.
- 1.6. Del trabajo público.

### Capítulo ii

- 2.1. Diagnóstico de la función ejecutiva antes de la reforma democrática del estado.
- 2.2. Organigrama actual de las instituciones del ejecutivo y el catastro de las instituciones públicas actual.- estado actual al proceso de democratización del estado acorde al objetivo 12 del plan nacional del buen vivir.
- 2.3. Objetivo 12 plan nacional del buen vivir.- construir un estado democrático para el buen vivir.
- 2.4. Transformación del estado: avances y desafíos.- recuperación de las facultades del estado.



### Capítulo iii

3. La desconcentración.- concepto y tipología de instituciones bajo la reestructura del estado.
  - 3.1. Las tipologías de las instituciones públicas.
  - 3.2. Territorialización de servicios publicos.
    - 3.2.1. Objetivos y beneficios de la desconcentración efectiva.
    - 3.2.2. Beneficios de los distritos administrativos.
  - 3.3. Instituciones públicas que otorgan los lineamientos para el cumplimiento de los objetivos para la prestación de servicios públicos de calidad, eficiencia y territorialidad.
  - 3.4. Como se establecieron los servicios y productos públicos.
  - 3.5. La secretaria nacional de planificación y desarrollo senplades.
  - 3.6. Instituciones públicas y los procesos.
    - 3.6.1. Indicadores de gestión: a) espacio (infraestructura, división de espacios, primacía de la atención al público).
4. Conclusiones.
5. Recomendaciones.
6. Bibliografía.

## Resumen

Democratizar el Estado a través de la función ejecutiva, es lo que constituye parte fundamental de la Reforma Democrática del Estado, pues se inscribe en la concepción del funcionamiento eficaz del Estado, a través de su principal recurso la actividad pública, siendo la potestad legal la que, permite mejorar la nación desde la finalidad de orientar las estrategias para alcanzar *el desarrollo*, acorde la nueva Constitución: "...Estado constitucional garante de derechos y justicia..." bajo las aristas de eficacia, excelencia y territorialidad.

Así la Reforma Democrática requiere de mecanismos como la desconcentración de la función ejecutiva que, apuntala a mejorar la vida del ser humano, llevando al servicio cerca del ciudadano, y también mediante la descentralización (*sumak kawsai*)

La Democratización no solo busca garantizar el acceso a un servicio público va más allá; implícitamente propone un nuevo contexto de la actividad, haciendo referencia al servidor público, revolucionando el área de los méritos el conocimiento con procesos técnicos y tecnológicos para lograr aquella transformación deseada, para lograr las metas propuestas del buen vivir y garantizar el goce efectivo de los derechos.

**PALABRAS CLAVE:** Estado Constitucional, reforma, Estado, territorio, servicio, calidad.

### Abstract

Democratizing the State through the executive function is what constitutes a fundamental part of the Democratic Reform of the State, as it is part of the conception of the effective functioning of the State, through its main resource public activity, with legal authority being the that allows the nation to improve from the purpose of guiding the strategies to achieve development, according to the new Constitution: "... Constitutional State guarantor of rights and justice ..." under the edges of efficiency, excellence and territoriality.

Thus, the Democratic Reform requires mechanisms such as the deconcentration of the executive function, which aims to improve the life of de human being, bringing the service closer to the citizen, and also through decentralization (sumak kawsai)

Democratization not only seeks to guarantee access to a public service, it goes further; It implicitly proposes a new context of the activity, referring to the public servant, revolutionizing the area of knowledge with technical and technological processes to achieve the desired transformation, to achieve the proposed goals of good living and guarantee the effective enjoyment of rights

**KEY WORDS:** Constitutional State, reform, State, territory, service, quality

## Introduccion

Analizar uno de los objetivos de la actividad de la administración pública que pretende ser un instrumento que permita mejorar el Buen Vivir, se traduce en esta Reforma Democrática del Estado Ecuatoriano que durante estos últimos 9 años ha transformado la Gestión de la Administración Pública; parte de los procesos requeridos ha sido plantear una institucionalidad basada en la planificación.

Hoy hablamos de aquella época con un sistema público colapsado, la falta de legalidad que caracterizó una gestión bañada en corrupción, ineficiencia, incapacidad, no profesionalidad de excelencia, a más de ello la falta de procesos masivos de difusión carecían de fundamentos en la ciencia, en la tecnología, es decir, el país no contaba con las herramientas actuales para ser un Estado en óptimas vías para alcanzar desarrollo, jamás se pensó en servir en el territorio y más bien lo local no constituía lo nacional y mucho menos desde lo internacional.

Sin embargo hoy después de aquel colapso, nace una nueva propuesta de reforma se reformula paradójicamente el escenario a través de un estado que renace con nueva Carta fundamental que presupone un discurso muy ambicioso y progresista en cuanto a reconocimiento de derechos en Latinoamérica se habla, y se inicia con metas muy ambiciosas planteadas a través de un proceso de transformación estatal total pero compleja, y concibe al Estado como el engranaje de la articulación entre los centros de poder y redes de Acción (Estado / Red).

En términos metodológicos, y de cara al proceso específico de transformación institucional es la función ejecutiva, quien determina los puntos centrales y estratégicos de la gestión del Ejecutivo, pues es la unidad rectora del poder estatal que delinea los ámbitos en los que se requiere de acción pública concertada e intersectorial.

Hablar de servicio público es entonces la acción rectora, es la parte medular de este modelo nuevo en el cual conjugan otros factores tales como los servidores, los usuarios, ciudadanos, administrados, la infraestructura, la tecnología el conocimiento, cooperación, articulación, recuperación de competencias e institucionalidad entre otros.

En efecto, los antecedentes expuestos proponen mirar efectivamente a la Reforma Estatal como una necesidad con la capacidad institucional de poner en marcha

una decisión del jerárquico superior, en consecuencia es la función ejecutiva quien motiva o de donde se requiere adecuar los niveles de articulación a lo largo de una red de instituciones de diferentes dimensiones, con funciones, atribuciones revestidas de competencias con importancia jerárquica en el territorio ecuatoriano. (Senplades.- Recuperación del Estado para el Buen Vivir 2011)

El objetivo prioritario del cambio institucional es asegurar el mayor grado de consistencia y coordinación entre estas diversas dependencias y ámbitos de intervención pública con el fin de lograr óptimos o excelentes niveles de desempeño institucional y eficiencia en las políticas públicas que garanticen el otorgamiento progresivo de los derechos de los ciudadanos.

Conforme venimos diciendo, es importante priorizar la recuperación de lo público para luego ejercer dicha actividad correctamente ya que si miramos la gestión pública de años atrás aquel podría ser el factor coadyuvante de la ineficacia, sin embargo la realidad a través de este cambio de paradigma pretende ser transversal en la actividad pública en sí misma, puesto que al empoderarse de lo público recupera las competencias estatales, es decir; obliga a replantear la mirada de la gestión en sí verifica la necesidad de realizar la conexión a través de la coordinación, controla la institucionalidad y así emerge basado en la legalidad y la legitimidad, mediante procesos que fortalecen la: identidad, misión, visión y objetivos, mediante la generación de políticas claras, como su parte intangible se puede observar todo un engranaje procesal necesario que los ha dividido en procesos gobernantes, de asesoría entre otros pero los más relevantes al servicio son los que están otorgados en su cadena de valor.

## Capítulo uno

### 1.1. La reforma democrática del estado ecuatoriano ha mejorado la gestión administrativa pública; como consecuencia una re institucionalidad basada en la planificación.

La Reforma Democrática del Estado es la base que sustenta el objetivo Nro. 12 del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y corresponde textualmente a:

Construir un Estado Democrático para el Buen Vivir: "...Construimos un Estado cercano y amigable que planifica y coordina sus acciones de manera descentralizada y desconcentrada. Promovemos la inversión pública para alcanzar la satisfacción de las necesidades humanas con servicios públicos de calidad. Se trata de construir la sociedad del buen vivir en la cual se reconozca las diversidades y se vele por el cumplimiento de los derechos ciudadanos..."

La dos premisas sobre las cuales se sostiene esta nueva concepción en la Constitución del Ecuador 2008 establece en su artículo 1 lo siguiente: "... El Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público..." (Lo subrayado me pertenece).

Y el Art. 279, al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa que tiene por mandato constitucional organizar la planificación para el desarrollo, para el **logro de los objetivos del Régimen de Desarrollo y Régimen del Buen Vivir**. A mi criterio, este concepto enfatiza la estructura de la Reforma en si misma desde la necesidad de garantizar el goce efectivo de los derechos pues el estado es el Responsable, y el fundamento que promueve y determina la planificación como medio para alcanzar las metas estatales.

De lo enunciado por en la Constitución se observa que la institucionalidad es un factor primordial del sistema estatal acorde con la Planificación, y en marco de esta característica se ha realizado una nueva estructura se ha creado nuevas instituciones se ha levantado un Catastro de Instituciones Públicas para reorganizar la institucionalidad a fin de pretender garantizar efectivamente la gestión pública.

Desde el concepto que estamos analizando democratización a través de la planificación se establece un nuevo elemento legal el Decreto Ejecutivo No. 1577 de 11 de febrero de 2009 publicado en el Registro oficial No. 535 de 26 de febrero del 2009 disponiendo la creación de un Consejo Nacional de Planificación, que se prevé instaurar la reforma amparándose a lo dispuesto en la norma madre, a fin de dar servicio ciudadano planificado de calidad para todos.

En este contexto la Constitución de la República en el Art. 141 establece que la Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas;

En el numeral 4 del artículo 261 de la Constitución de la República establece que el Estado Central tendrá competencias exclusivas sobre la planificación nacional;

La Constitución de la República en su artículo 279 determina que "el sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de Gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una Secretaría Técnica, que lo coordinará. Este Consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República";

Y finalmente en su artículo 147 numeral 6 establece que una de las atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, es crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación.

Es a través de la actividad administrativa pública como se logra la gestión eficiente, la actividad está obligada a servir desde una mirada planificadora, es decir busca definir objetivos, ordenando los recursos materiales, humanos, financieros, el establecimiento de medidas de tiempo, localización espacial de las actividades en territorios más cercanos a la ciudadanía, cantidad y calidad, etc.

El autor Pedro Muñoz Amato, en referencia a esto manifiesta: "...es el requisito primario y más elemental de la administración, que consiste precisamente en la ordenación sistemática de la conducta para la consecución de ciertos propósitos determinados. Si no media un mínimo razonable de deliberación que oriente las actuaciones éstas no merecen calificarse como administrativas. El proceso de programar es parte indispensable de la función administrativa."<sup>1</sup>

Si hoy vemos esta necesidad plasmada y reconocida por todos no siempre es ejecutada en la práctica y se ha visto anteriormente regalada como en otros organismos no principales directos a la actividad del Ejecutivo, ejemplo de ello en nuestro país esta competencia estaba relegada a la vicepresidencia o una de las instituciones adscritas a ella, no como la clave de su accionar como hoy a través de Senplades como Secretaria Técnica de la Presidencia de la República siendo una de las primeras reformas democráticas que permiten cumplir con el objetivo meta de Reforma para garantizar los derechos.

Con este antecedente, este estudio se referirá a la planificación en el ámbito público o estatal, para iniciar podemos citar a Roberto Dromi<sup>2</sup>, quién señala que el Estado debe cumplir con misiones o cometidos que le impone la sociedad política organizada para cumplir con los fines que son su razón de ser, los cuales se adecúan a las necesidades concretas de cada sociedad. En este sentido, el autor conceptualiza lo que se entiende por estado relocalizado, como aquel que se ha transformado en lo económico, administrativo, social, institucional, y jurídico para afrontar a un mundo globalizado y tecnificado, lo cual permite hablar de las "*nuevas misiones del Estado*" que le permitirán llegar a la modernidad. El estado relocalizado, según Dromi, debe ser: I) orientador, para conducir y coordinar hacia un fin determinado, II) organizador, para lo cual debe establecer las reglas de su estructura y funcionamiento, así como de las organizaciones sociales en el marco de la autonomía y libertad individual, III) administrador, que ejecuta directa o indirectamente y deja ejecutar prestaciones y servicios públicos, IV) *planificador*, es decir que tiene la responsabilidad de elaborar los planes y proyectos de acción gubernamental y ejecutarlos, V) servidor, porque está al servicio de su mandante que es el pueblo, VI) fiscalizador, manifestándose a través de las funciones de gobierno y control, VII) protector, es decir que debe tutelar y promover los derechos de la comunidad y el desarrollo de actividades económicas del sector

---

<sup>1</sup> (P. Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, pág. 99.)

<sup>2</sup> Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Ciencia y Tecnología, Onceava edición, 2006, págs., 1065 – 1079.



privado, VIII) garantizador del cumplimiento del bien común, IX) regulador, porque ajusta a principios y reglas de convivencia social y el desenvolvimiento individual, que se expresa a través del órgano legislativo, y X) distribuidor, para cumplir con el principio de dar a cada quien lo que le corresponde, según la medida de su derecho.

El análisis de este trabajo aborda al Estado en relación a su misión planificadora en relación al marco constitucional vigente.

Patricio Secaira Durango, afirma que la planificación es “una guía sistematizada para que la administración pública pueda cumplir con sus obligaciones del modo más seguro y técnico posible, racionalizando los recursos que posee o los que eventualmente pueda requerir.”<sup>3</sup>

Jorge Granda concibe a la planificación como herramienta de promoción del desarrollo, la cual una vez articulada con alianzas estratégicas entre distintas instancias de la sociedad organizada sirve de base para el diseño de una Estrategia Nacional de Desarrollo Social, de mediano y largo plazo.<sup>4</sup>

Para unos autores como Carlos Matus, la planificación se refiere al arte de gobernar, o la ciencia y práctica de construir mayor gobernabilidad en los planes, políticas, programas y proyectos públicos sobre la base de un conjunto de principios teóricos, procedimientos metodológicos y técnicas de grupo aplicables a cualquier institución de gobierno que persigue un cambio situacional futuro, a través del cálculo que precede y preside la acción.<sup>5</sup>

En relación a lo expuesto anteriormente me permito enfatizar los criterio de la máxima para la administración pública para mi criterio que es la planificación, que va resulta de las competencias la más importante toda vez que como lo dicen los autores “*persigue un cambio situacional futuro*”<sup>6</sup> que permite la fijación de unos resultados u objetivos a corto, mediano o largo plazo. Cuando esa actividad es llevada a cabo por el Estado, estamos frente a la planificación pública, lo cual permitirá a la administración pública proyectar de manera ordenada, estructurada y coordinada el cumplimiento de

---

<sup>3</sup> Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Quito, Ed. Universitaria, 2004, pág. 131.

<sup>4</sup> Jorge Granda, *Desafíos Estratégicos para la Política e Inclusión Social*, en Jorge Granda, comp., *Notas para la Discusión Estrategia Nacional de Desarrollo Humano; Política Social: Desafíos Actuales para la Inclusión Social*, Quito, Ed. Delta, 2008, pág. 13

<sup>5</sup> Carlos Matus, *El Método PES*, La Paz, Ed. CERB, 1996, pág. 57.

<sup>6</sup> (R. Dromi, *Derecho Administrativo*, pág., 1067)

sus objetivos y metas, así como la satisfacción de las necesidades colectivas, optimizando el uso de los recursos públicos.

De esta manera, conforme lo señala Carlos Matus,<sup>7</sup> la planificación de actuación pública es un instrumento al servicio de los objetivos políticos del Gobierno, la planificación se opone a la improvisación, puede concebirse como una herramienta democrática de gobierno; sin embargo hay que considerar que la principal crítica que surge a la planificación es que se convierta en un medio autoritario para perpetuarse en el poder, usado para dominar la voluntad de los individuos; por ello es necesario un análisis contundente sobre la ética en la planificación y sus relaciones con un régimen democrático.

El Estado planificador está contemplado en el texto constitucional, principalmente en los artículos 227 determinando a la administración pública como un servicio a la colectividad regido por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, *desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación*, transparencia y evaluación, en el 241 (ordenamiento territorial), en el 261 (competencias del Gobierno Central), en el 275 (Régimen de Desarrollo), en el 279 y 280 (planificación participativa para el desarrollo).

Por último en el Decreto Ejecutivo No. 109, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 58 de 30 de octubre de 2009, que reforma al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, se determina como una de las atribuciones de la Función Ejecutiva la de planificación, y la define como:

“la facultad para establecer y articular políticas, estrategias, objetivos y acciones en el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, para lograr un resultado esperado, previniendo las situaciones o escenarios desfavorables o riesgosos, y los obstáculos que puedan evitar o demorar el cumplimiento de dicho resultado.”

---

<sup>7</sup> Carlos Matus, *Adiós Señor Presidente*, Venezuela, Editorial Pomaire, 1987, págs. 185 - 186.

## **1.2 Establecer el marco legal actual que regula el funcionamiento del estado en el Ecuador.**

Como antecedente al estado actual, en el que se encuentra el Ecuador es preciso mencionar respecto del anterior modelo de Estado Social de Derecho, el mismo que estuvo consolidado desde una mirada hacia los derechos, tales como los económicos, sociales y culturales (propiedad, salud, trabajo, vivienda, familia, entre otros); mediante estos derechos se busca garantizar progresivamente los niveles de vida dignos, que permitan el acceso real y efectivo a los demás derechos y libertades, además se buscaba establecer niveles de igualdad entre los grupos que generalmente no lo ostentaban.

Actualmente el Ecuador después de 10 años de inestabilidad, buscó un replanteamiento de la concepción Estatal; con un cambio de paradigma desde una Constitución, que hoy vislumbra en garantizar derechos, con el firme propósito de salir de una sociedad del privilegio para construir planificada mente una la sociedad equitativa, de todas y todos, es decir; es el Garante de los derechos en pro de una justicia social, Art. 1 *“El Ecuador es un Estado, constitucional de derechos y justicia social y democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada...”* (CONSTITUYENTE 2008)

La nueva Constitución refleja hoy un orden social necesario, con un grado preestablecido de realización de este modelo constitucionalmente prefigurado y de los correspondientes derechos; se pretende garantizar los denominados derechos sociales mediante su reconocimiento en la legislación a través de políticas públicas activas de protección social, de cara a los grupos vulnerados la infancia, a la vejez, frente a la enfermedad y al desempleo, de integración de las clases sociales menos favorecidas, evitando la exclusión y la marginación, de compensación de las desigualdades, de redistribución de la renta a través de los impuestos y el gasto público. Utiliza instrumentos como los sistemas de educación y sanidad (en mayor o menor grado públicos o controlados por el estado, obligatorios o universales y gratuitos o subvencionados), financiados con cotizaciones sociales.

De los estudios al respecto me permito indicar que a través de un análisis relevante respecto de la nueva mirada de Estado, que es la recoge la Constitución del 2008 pero

además trae una visión desde la óptica de desarrollo social colectivo para alcanzar un desarrollo individual por lo que en los textos preliminares del Plan Nacional de Desarrollo del 2009 – 2013 se habla de la Estrategia 6: la cual presupone a un Estado con capacidades efectivas de planificación, regulación y gestión, solicitando repensar lo siguiente “...Los hombres y las mujeres somos seres sociales, gregarios y políticos. La realización de la vida plena es impensable sin la interacción y el reconocimiento del otro, constituye un todo, un grupo diferente al ser particular. Se trata de reconocer que no podemos defender nuestra vida si no pensamos en los demás, y que todos juntos debemos asegurar que cada persona y cada comunidad pueda efectivamente elegir la vida que desea vivir y que al mismo tiempo aseguremos el ejercicio de todos los derechos de cada uno de los miembros de la sociedad...” (SENPLADES, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2009)

*Para esto debemos concebir al ser humano no como un simple consumidor sino como un portador de derechos y responsabilidades hacia otros.*

Al tomar la sociedad como punto de partida de referencia se resalta la vocación colectiva y cooperativa del ser humano. Se trata de un individuo que incluye a los otros en su propia concepción de vida, lo cual es fundamental en las comunidades o agrupaciones sociales urbanas. Como sostenía Kant: “...Al considerar mis necesidades como normativas para otros, o, al hacerme un fin para los otros veo mis necesidades hacia los otros como normativas para mí...”. A esto habría que añadir que: “los otros” (todos/ as) puedan ver mis necesidades también como normativas hacia ellos. (SENPLADES, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2009)

En relación a la parte dogmática que se ha hecho referencia es mediante la normativa de este nuevo Ecuador la que plantea la Reforma Democrática del Estado, y recoge a lo largo de su texto principios constitucionales en los cuales se define el espacio de realización social, como; aquel en que el individuo puede pensarse y recrearse en relación con los demás, en virtud de lo expuesto el Art. 3 dice: son deberes primordiales del Estado: ...5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir. (CONSTITUYENTE 2008)

En consecuencia a la diversidad de necesidades planteadas se crea a más de la Constitución, otros documentos que recogen nociones relevantes que garantizan mejoras desde el planteamiento de las políticas públicas. Sin embargo hago hincapié en el texto de su Art. 85.- "...La formulación y ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo a las siguientes disposiciones: 1.- las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientaran a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad....3.- El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos...." (CONSTITUYENTE 2008)

El Plan Nacional del Buen Vivir, el Plan de Desarrollo y demás instrumentos que exteriorizan y determinan el fondo que requiere este proceso y plantea la conjugación de instrumentos con elementos no dispersos, lo cual constituye un cambio de mirada, y se establece una visión INTEGRADORA, basada en el enfoque de derechos que va más allá de un trabajo centralista y sectorial tradicional, siendo el propósito de la Reforma un solo un discurso de forma sino una nueva visión que traza líneas de acción de la actividad administrativa pública planificadora y garante de derechos.

La implementación de la nueva estrategia para el Buen Vivir requiere de un profundo proceso de transformación del Estado, mediante la recuperación de la soberanía nacional referente a lo público, entiendo cómo, lo que es; de todos y todas; supone un proceso radical de democratización del propio Estado, como un proceso de múltiples dimensiones. (SENPLADES, PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2009- 2013 2009)

Desde la Constitución y en otros documentos que analizaré más adelante llamados los Planes; es imperante conceptualizar que es la democratización del Estado, considerándole como una creciente necesidad social en razón de los valores, ventajas, políticas y normas que ella representa.

La democratización es actualmente una necesidad en la mayoría de los países en todo el mundo, porque la democracia es el único sistema social que puede acomodar las demandas cada vez más complejas y el ritmo de cambio acelerado de las sociedades contemporáneas, obedece al reconocimiento de la **eficacia de la**

**democracia para organizar las relaciones humanas y para dar respuesta a los problemas que confronta la humanidad.** (C. L. DESARROLLO 2000)

La democratización supone un proceso radical de democratización del propio Estado, como un proceso de múltiples dimensiones, de lo dicho en líneas anteriores, es necesario establecer la primera Dimensión de la democratización del Estado: a) Esta implica la recuperación y fortalecimiento de sus capacidades de planificación, regulación, control y re- distribución, que desprivaticen al Estado ya hagan posible que éste represente efectivamente el interés público, y b) La reforma institucional persigue construir un Estado inteligente, dinámico y estratégico, e implica romper con el referente de su acción. El fortalecimiento del Estado requiere la consolidación de un servicio público eficiente, meritocrático y orientado por resultados. (SENPLADES, PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2009- 2013 2009)

En tanto es el Estado, el actor preponderante, quien debe radicalmente democratizarse, lo cual hace indispensable que el Estado comience con acercarse a la ciudadanía, que reconozca en cada una de sus actividades la rica diversidad territorial y cultural.

Democratización es el concepto actual que motiva, hacer real la necesidad de impulsar un profundo proceso de desconcentración del ejecutivo en los territorios y de *descentralización hacia los gobiernos autónomos descentralizados*, como lo establece la Constitución de la República.

También es clara, la importancia y necesidad de un buen gobierno pero además es esencial el nivel de libertad, justicia y bienestar de cualquier sociedad por más oculta que parezca y queda el debate sobre los fines del gobierno; cuanto más sabemos sobre el “cómo” debe actuar un gobierno, menos pensamos en el “para qué” debe actuar, de allí nace la PLANIFICACION.

Bien es cierto que ahora conocemos, de forma más rigurosa que nunca, qué debe hacer un gobierno para ayudar al mercado a desarrollar económicamente la sociedad que dirige: crear las instituciones adecuadas y consolidar el Estado de derecho (North, 1990 y 2006; O'Donnell, 2001 y 2004b; Villoria y Wences, 2010); de igual forma pensar en gobernanza o calidad del gobierno. (C. L. DESARROLLO 2000)

Pero si estamos hablando de un cambio a través de una reforma democrática planificada, como garante del cumplimiento de esos derechos sería quien otorga el fortalecimiento adecuado de sus tendencias auto centradas y monopólicas ya que es el actor de la distribución y provisión universal de un conjunto de bienes y servicios públicos y el otorgante de los derechos fundamentales de las personas. Ahora la propuesta de reforma institucional busca que la recuperación de la capacidad estatal que produzca bajo esquemas de gestión eficientes, transparentes, descentralizados, desconcentrados y participativos, a fin de conseguir mayor coherencia funcional y legitimidad democrática en sus intervenciones, en miras a cumplir las metas que la población ecuatoriana se plantea para su Buen Vivir (SENPLADES, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2009).

Pues si el actor clave del Estado, es su Gobernante es quien vela y ejecuta el cumplimiento de la Constitución conforme reza el Art. 141.- La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública. La función Ejecutiva está integrado por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministros de Estado y demás organismos e instituciones *necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia*, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas. (CONSTITUYENTE 2008)

Las atribuciones y deberes claves de este proceso de administración pública, radica en lo estipulado en el Art. 147.- “Son atribuciones y deberes de la Presidenta y Presidentes de la República, además de los que determine la ley:... 3.- Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva 4.- Presentar al Consejo Nacional de Planificación, la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación, 5.- Dirigir la Administración Pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.,6.- Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación....”

A mi criterio es necesario precisar y mirar que parte del marco legal material se han ido aplicando procesos y regulaciones para la efectividad del funcionamiento del Estado en el Ecuador; así es el Presidente es quien define la política pública y en torno a esto, es el nuevo rol del Estado el ejecutor de los objetivos desde una perspectiva social para lo cual es indispensable no solo la política sino la planificación institucional para cumplir con dichos objetivos.

Ahora en tono a esto podemos analizar una serie de cambios que fueron dándose durante el proceso para ello observaremos lo establecido dentro del decreto ejecutivo No. 117 A de 15 de febrero del 2015, ya que establece la necesidad de una mayor eficiencia en el manejo de la información, en la toma de decisiones y en la acción conjunta de diferentes carteras de estado, haciendo necesaria la creación de:

- Ministros de Coordinación
- Gabinetes

Con la finalidad de coadyuvar, apoyar y mejorar la gestión presidencial y se decreta la creación de los Ministerios Coordinadores de conformidad al Art. 16 del Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva de los siguientes ámbitos: Producción, Política Económica, Desarrollo Social, Seguridad Interna y Externa, Patrimonio cultural y natural y Coordinación de la Política, instituciones creadas a fin de concertar políticas y acciones que adopten diferentes instituciones que integran sus áreas de trabajo de tal manera que se logre ejecutar sus funciones, es decir; estos son quienes emiten la transversalización del plan con los ministerios ejecutores a su cargo.

En el Art. 17.3 ibidem contempla además la necesidad y creación de dos SECRETARIAS TECNICAS adscritas a la Presidencia quien viabiliza las resoluciones y acuerdos adoptados con los Ministros Coordinadores así como es el soporte técnico de la actividad y gestión pública.

El anterior es un ejemplo claro que a mi criterio visualiza la perspectiva de la reforma que se inició, con un procedimiento en decretos siendo la forma más ágil y efectiva desde el ejecutivo que ejerce su rectoría para el cambio en la administración, este proceso de Reforma se obtiene mediante la constitución de esta RED ACCION, determinando unidades de apoyo como un conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado<sup>1</sup> y de otros entes públicos con personalidad jurídica, estableciendo organismos o instituciones de apoyo que efectivizan la gestión y determinan las competencias basada en la jurisdicción o territorio.

Hacer el proceso de Reforma una actividad racional, técnica, jurídica y permanente, ejercida desde el Estado, debiendo planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y



evaluar el funcionamiento de los servicios públicos, es pues el fin de la administración el prestar servicios eficientes y eficaces para satisfacer necesidades generales y lograr el desarrollo económico, social y cultural del País, con la meta de lograr los resultados la administración previamente formulados en objetivos ya trazados en políticas que requieren ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores. (ORDEÑEZ 2003).

Es necesario establecer algunas definiciones que nos permitan entender lo que establece la actividad de la gestión pública, en el marco legal:

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.-** Es la actividad racional, técnica, jurídica y permanente ejecutada por el Estado que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos.

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL.-** La Administración Pública Central es la actividad política, jurídica y técnica que ejerce jerarquía e imperativamente el Presidente de la República, de acuerdo con las funciones constitucionales, legales y reglamentarias, para satisfacer necesidades generales dentro de un organismo social, valiéndose de diferentes procedimientos, órganos e instituciones públicas, semi-públicas y privadas, y de acuerdo con los principios de eficiencia, agilidad y transparencia, descentralización, desconcentración, racionalización y economía de los servicios; la coparticipación y solidaridad social.

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INSTITUCIONAL.-** Es una rama de los servicios generales del Estado o del Municipio que se han desprendido de su organización para erigirse en entidades dotadas con personería jurídica, autonomía propia, patrimonio independiente y grado de especialidad y responsabilidad. (Diccionario de Derecho Administrativo / Fiel Web)

Acorde con los preceptos enunciados a mi criterio preciso entender a la administración en el Ecuador como una acción dirigida a proteger o promover las actividades de parte de la Administración encabezada a la Presidencia, Vicepresidencia y demás carteras de Estado que responden al cumplimiento de sectores trascendentales para que de forma desconcentrada y previamente planificada actúen en el territorio acorde a los planteamientos trazados en el plan.

Como parte de las facultades o atribuciones que escritas en la Constitución se define la obligatoriedad de reformular mediante decretos y reglamentos todos los caminos para viabilizar la buena administración pública, misma que es ejercida por el Estado, a través de sus órganos e instituciones, dentro del marco jurídico previamente estructurado, teniendo a su disposición el dominio de sus bienes, brindando servicios públicos, para ello claramente en el Art. 227 de la Constitución dice: "...La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación..."

Esta norma en concordancia al Art. 260 "...El Ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno..." y Art. 261 "...El Estado central tendrá las competencias exclusivas sobre: ...4. La planificación nacional, 5 y 6 las políticas 12, el control y administración de las empresas públicas nacionales..."

A su vez en concordancia a la norma constitucional antes invocada, el Art. 101, Num. 2, del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, dice: "Principios generales (...)2.- "La administración pública central, en sus relaciones, se rige por el principio de cooperación y colaboración; y, en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los administrados".

Para entender con precisión el Art. 227 de la Carta Magna, me permito analizar los principios constitucionales que rigen a la administración pública, a decir: Eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación:

**Eficacia:** Capacidad para lograr el efecto que se desea o espera. Se basa en los resultados que se deben obtener, que sea realizado sin demoras o molestias innecesarias.

**Eficiencia:** La eficacia es un principio constitucional que rige a la administración pública que establece un mandato, del que las Administraciones Públicas no pueden desvincularse, tanto de su aspecto económico para determinar que se escoja la solución que menor gasto público implique, como de su aspecto organizativo para exigir que se tenga lo necesario operativamente.

**Calidad:** Hoy día, el concepto de Calidad puede considerarse plenamente incorporado al ámbito empresarial. Sin embargo, se observa cierta confusión en empresas y entidades de todo tipo a la hora de manejar los conceptos de Aseguramiento de la Calidad y Calidad Total. La **Calidad** se puede definir como la capacidad de lograr objetivos de operación buscados.

**Jerarquía** normativa es un principio del ordenamiento jurídico, que impone la subordinación de las normas de grado inferior a las de rango superior. Jerarquía es el orden de los elementos de una serie según su valor. La jerarquía administrativa se caracteriza por cuatro notas principales: supervisión, dirección, inspección y resolución de conflictos. Es la ordenación vertical y gradual de los órganos, de unos órganos subordinados a un superior, crea un sistema de relaciones entre el superior y el subordinado y en su sentido inverso.

**Descentralización:** Traslado de la titularidad de competencias por parte de una entidad a otra, o a entes perteneciente a la misma administración pero dotados de personalidad jurídica propia. La titularidad de la competencia transferida desde ese momento, pasa a ser ejercida como propia, sin posibilidad de fiscalización por el ente transferente. La descentralización puede ser de dos tipos **descentralización territorial**, como las Comunidades Autónomas o Entidades Locales, esta delegación o transferencia se realiza mediante leyes orgánicas.

**Desconcentración:** Transferencia de competencias de un órgano superior a otro inferior, siempre que haya traslado de titularidad o disminuye la subordinación. Solo pueden desconcentrarse entre órganos de la misma administración o ente, si fuese de distintas órganos o con personalidad jurídica distinta, se trataría de descentralización. La desconcentración puede realizarse horizontalmente, hacia órganos de igual nivel o verticalmente hacia órganos subordinados

**Coordinación:** La jerarquía sólo se da entre órganos de una misma Administración, y no es suficiente para conseguir la unidad de actuación. Así pues, la coordinación interorgánica, tanto en una misma Administración, como en Administraciones distintas, adquiere enorme prioridad, buscando actuar con la misma eficacia que si se tratara de una sola Administración, y no de varias. que haya una buena comunicación entre los empleados ya que de ellos depende el funcionamiento de la empresa y así obtener una mayor eficacia.

**Planificación:** Planificar supone reducir el riesgo de una determinada acción gracias a anticiparse a sus consecuencias, planificar supone minimizar el riesgo.

En tanto se determina a la actividad administrativa pública, como toda la organización arraigada a un engranaje procesal con el objetivo de planear, ordenar el trabajo y desarrollar la ejecución de las políticas públicas con el propósito de garantizar los derechos, a través del otorgamiento de servicios, con la firmeza de dar cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan y base legal previos.

Resumiendo podemos decir; que considero necesaria la recuperación de las competencias estatales como uno de los ejercicios fundamentales de la actividad administrativa acordes a la reforma democrática, ya que será el medio a través del cual se permitan concluir el ejercicio de una actividad organizacional con medios productivos acordes con los objetivos buscados en relación a la prestación del servicio público. Competencias estatales que deben ser definidas:

**Planificar** supone analizar y estudiar los objetivos propuestos así como la forma en la que vamos a conseguirlos. Planificar es una herramienta de acción para decidir que vamos hacer y porque, supone crear un plan. Crear un plan tiene muchos beneficios pero sobre todo clarifica muchas dudas acerca del trabajo a realizar:

1. Define necesidad de recursos para conseguir objetivos
2. Clarifica las actividades y las dudas respecto a objetivos buscados.
3. Cuantifica los niveles de desempeño para tener éxito
4. Establece prioridades
5. Clarifica debilidades y fortalezas para conseguir objetivos.

**Evaluación y Control:** El control es una etapa primordial en la administración, pues, aunque una empresa cuente con magníficos planes, una estructura organizacional

adecuada y una dirección eficiente, el ejecutivo no podrá verificar cuál es la situación real de la organización si no existe un mecanismo que se cerciore e informe si los hechos van de acuerdo con los objetivos.

El concepto de control es muy general y puede ser utilizado en el contexto organizacional para evaluar el desempeño general frente a un plan estratégico.

**Participación:** PARTICIPACION SOCIAL Y CUIDADANA: En la Constitución del 2008 en el Art. 95: "... Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participación de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular en las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria..."

Si bien el Art. 1 del Estatuto Jurídico de la Función Ejecutiva determina en su texto: "objeto del presente Estatuto instituye principalmente la estructura general, el funcionamiento, el procedimiento administrativo común y las normas sobre responsabilidad de los órganos y entidades que integran la administración pública Central e Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva".

Vemos como desde 1994 se da importancia a la ley norma que regula el andar de la administración pública haciendo necesario establecer todos los actores del proceso de la administración pública; haciendo relevante establecer la concordancia al Art. 226 de la Constitución, pues son los actores los que constituyen mediante potestades estatal el ejercicio de su función, es decir esta puede ser otorgada mediante competencia y facultades o atribuciones, por la Constitución y la ley, y estas conforme el texto anterior; tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en él; de lo cual, y en relación al Objetivo 12 del Plan Nacional del Buen Vivir 2009 2013 del que analizaremos más

adelante vincula un elemento más a la competencia de coordinación y es articulación con las demás entidades del Estado.

Quienes son las entidades que conforman el estado, y cual deben entender o cumplir lo establecido para llevar dicha reforma, pues observemos lo determinado en el Art. 225 de la Carta que dice: "... el sector público comprende: 1.- Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Electoral y de Transparencia y Control Social. 2.- Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, 3.- Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades, económicas asumidas por el Estado. 4.- Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Requiere plantear lo que corresponde dentro del inciso II del Art. 5 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo del Estado: "... Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República, el representa y tiene la potestad reglamentaria y tiene a su cargo la dirección de toda la administración pública central e institucional ya sea directa o indirectamente a través de sus ministros o delegados.

En tanto el Art. 6 del mismo cuerpo legal establece: "... dependientes, adscritos o controlados por los dignatarios de la función ejecutiva se caracterizan, en general, por ser creados, modificados y extinguidos por acto de poder público; tener como propósito facilitar el cumplimiento de determinados servicios públicos, el ejercicio de actividades económicas o la realización de determinadas tareas de naturaleza pública con el fin de satisfacer necesidades colectivas; gozar del ejercicio de autoridad para el cumplimiento de sus propósitos, estar financiado por recursos públicos;..."

Como parte neurálgica en la rectoría de administración pública central están las atribuciones del Presidente de la República, quien ejecuta a través de varios mecanismos los cambios de la administración pública, de igual forma en el capítulo 101 del Estatuto Jurídico de la Función Ejecutiva se establece los principios generales de la administración:

1.-La administración Pública Central sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al Derecho.

2.- La Administración Pública Central, en sus relaciones, se rige por el principio de cooperación y colaboración; y, en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los administrados.

3.- Bajo la dirección de la Presidencia de la República, las entidades y órganos que integran la Administración Pública Central ejercen la función administrativa para alcanzar los objetivos que establecen la Constitución y las leyes y el resto del ordenamiento jurídico; y,

4.- En sus relaciones con los administrados, la Administración Pública Central actúa de conformidad con los principios de transparencia y de participación.

En consecuencia se concluyó que la actividad Pública debe ser ordenada, dirigida y coordinada por el Presidente de la República, en razón de sus competencias para la cual es quien tiene el timonel la Reforma Democrática del Estado.

### **1.3. La reforma democrática del estado como parte de un proceso de transformación social.**

En el Ecuador el proceso de Reforma Democrática acorde a la Carta Fundamental está predefinido desde su máxima autoridad como concluíamos en párrafos anteriores, siendo el gestor del cambio de paradigma del Estatal con objetivos planificados para garantizar la transformación institucional que promueva desde el territorio el fortalecimiento de la institucionalidad para poder garantizar los derechos ciudadanos a través de los servicios.

En consecuencia se debe mirar la Constitución nuevamente que el Art. 275 dice: “El Régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, el sumak kawsay...El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. **La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente....**” (CONSTITUYENTE 2008)

Posteriormente y en virtud de encaminar la democratización del Estado bajo los lineamientos legales y de la mano con el Plan Nacional del Buen Vivir, se observa cómo se enfatiza con claridad la necesidad de planificar a futuro desde lo macro en pro de los objetivos que se traducen en actuaciones de la administración pública, aristas que trazan el camino de su actividad y esta responda a los intereses colectivos, por lo cual el Art. 280 dice: "...El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores..." (CONSTITUYENTE 2008)

El objetivo debe ser entonces garantizar los derechos de los ciudadanos y con ello la corresponsabilidad en el cumplimiento de los deberes para con los otros, sus comunidades y la sociedad en su totalidad, si el objetivo es garantizar los derechos, las políticas no pueden ser selectivas sino universales, por lo cual, *el objetivo en la producción y distribución de bienes públicos debe ser la ampliación de las coberturas y la mejora de la calidad de las prestaciones.*

Debemos reconocer como señala Martha Nussbaum, que existen dos umbrales que nos permiten caracterizar la vida humana. El primero: las capacidades de los seres humanos para realizarse y funcionar dentro de la sociedad. El segundo: que las funciones y capacidades no sean tan mínimas, ni tan reducidas, acorde con los planteamientos que recogen los dos procesos de democratización en articulación desconcentración y descentralización.

Alcanzar el buen vivir de todas y todos los ecuatorianos es el principal objetivo del que este nuevo proceso presupone y está acorde en busca de la Democratización del Estado siendo su principal objetivo el desarrollo entendiendo como progreso y crecimiento económico; el llamado desarrollo es fundamentalmente un proceso político, que plantea la transformación de la relaciones de poder de unos pocos desde una perspectiva de redistribución, y, este a su vez responde al ser humano pues es la razón y motivo y fin de la política pública.



#### **1.4 Empoderamiento de lo público.**

Si uno de los principales problemas de las últimas décadas fue la privatización de lo público, la construcción de una nueva sociedad obliga a recuperarlo, retomar la idea de la propiedad y el servicio público como bienes producidos y apropiados colectiva y universalmente. La recuperación de lo público implica retomar ciertas funciones del Estado social, como garante del bien común, para articularlo con el nuevo lugar que tiene la sociedad civil en la gestión de lo público: se trata del espacio de los movimientos sociales, de las asociaciones comunitarias, de los colectivos ciudadanos, de las organizaciones civiles y de la participación organizada de sectores voluntarios que reclaman para sí un rol preponderante en la toma de decisiones políticas y en la incidencia en las grandes orientaciones de la vida pública del país.

Lo público se define, desde esta perspectiva, como “lo que es de interés o de utilidad común a todos los miembros de la comunidad política, lo que atañe al colectivo y, en esta misma línea, a la autoridad de lo que de allí se emana. (Robotnikof, 1995). La recuperación de lo público se relaciona con un proyecto de país y de nación independiente, integrador y capaz de imaginarse un mejor futuro construido colectivamente.

Uno de los principales instrumentos para el fortalecimiento de lo público en la sociedad es la existencia de una escuela pública, universal, no confesional y financiada íntegramente por el Estado. Replantear el mejoramiento y empoderamiento de lo público propone además un cambio tecnológico como medio para el desarrollo. El fin de éste es la ampliación de las capacidades o libertades de los seres humanos. Estas libertades son esenciales como valores en sí mismas. Todo ser humano tiene derecho a ejercerlas, y en la medida que así lo hace, contribuye a un crecimiento económico de calidad, a la democratización de la sociedad, y al establecimiento de unas relaciones sociales más fluidas e igualitarias.

El Desarrollo en tanto presupone más que el incremento de la riqueza, la expansión de las capacidades (cognitivas, emocionales, imaginativas) y el despliegue de las facultades, garantizan la satisfacción de las necesidades intrínsecas del ser humano. Ello implica entender que la satisfacción de las necesidades, la igualdad de

oportunidades y el estímulo del ejercicio de las capacidades son factores fundamentales para el desarrollo endógeno y crecimiento económico.

Las sistemáticas formas políticas, jurídicas e institucionales experimentadas a nivel regional y local desde inicios del presente siglo, se configuran como manifestaciones claras y objetivas del advenimiento de un cambio de época que trae consigo la adopción e instauración de nuevas perspectivas y horizontes de desarrollo endógeno.

En este sentido se activa acción del Estado, como un promotor y garante de un desarrollo alternativo, desde la planificación como instrumento estatal de definición y corrección de los rumbos de desarrollo social, político y económico, así como de la gestión pública, con la recuperación de las competencias y en especial de la planificación que las reformas estructurales constituyen una piedra angular para que las instituciones públicas puedan y deban pasar por una línea estratégica con el Plan Nacional de Desarrollo y estas modelarse a un nuevo sistema público que responda a objetivos nacionales, para así responder a un nuevo modelo de Estado cimentado en la recuperación de sus facultades y capacidades en torno a la rectoría, regulación, control, coordinación para poder alcanzar la meta una redistribución dentro de un proceso de racionalización de la administración pública, que hoy requiere de un trabajo en equipo bajo el canal de la articulación entre planificación, inversión y presupuesto.

Figura 1

*Facultades desconcentradas y descentralizadas*



Nota: Cuadro elaborado en 2012 ing. Aleyda matamoras directora de reforma democrática del estado. Semplades.

El primer paso para consolidar un Estado con capacidades es el desarrollo de un marco jurídico que defina claramente los principios, las facultades y la institucionalidad de las entidades del sector público; lo que hace necesario contar con una agenda legislativa, ampliada y concertada; capaz de concertar el pacto social legitimado en la Constitución aprobada en el año 2008 y plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Si bien la Constitución establece que la **planificación** es un instrumento para propiciar la equidad social y territorial, garantizar el ejercicio de los derechos y alcanzar los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Carta Suprema; además normas de las que hemos hecho referencia anteriormente; es importante, también considerar como se vuelve prioritaria la implementación de un sistema nacional descentralizado de planificación participativa, de tal manera que se dé una articulación efectiva de la planificación y la definición de políticas, la programación y ejecución del presupuesto y la inversión de recursos públicos.

Complementario a este proceso es la puesta en marcha de un modelo de gestión desconcentrado del Estado. Así, el reordenamiento regional del Ejecutivo busca, por un lado acercar el Estado a la ciudadanía y coordinar de mejor manera la gestión pública; y por otro, racionalizar la prestación de servicios públicos evitando duplicidades, deficiencias administrativas o ausencia de Estado, comúnmente generada por la poca claridad en la determinación de competencias que cada nivel de gobierno debe asumir; lo que provoca a su vez, situaciones de impunidad debido a la dificultad para determinar responsabilidades políticas administrativas y judiciales de los servidores públicos; y la imposibilidad de aplicar de manera adecuada mecanismos efectivos de control social.

Otra base legal para el proceso de Democratización del Estado son los Decretos Ejecutivos 878 del 18 enero del 2008, RO 268 de 8 de febrero de 2008, con Decreto Ejecutivo 956 (R.O. 302 del 26 de marzo de 2008) y Decreto Ejecutivo 357 (R.O. 205 del 2 de junio de 2010), establece 9 zonas administrativas de planificación y dispone la desconcentración de entidades y organismos que conforman la Administración Pública Central, a continuación expondré textualmente lo más relevante para el análisis en donde claramente se observa cómo se inicia con la adecuación institucional para la construcción de la Reforma:

Decreto 878: Crea mediante el Art. 1.- Establecer el Sistema Nacional de Planificación, SNP como una instancia pública, liderada y coordinada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES.

Art. 2.- Es finalidad del Sistema Nacional de Planificación impulsar el desarrollo integral del país sobre la base de los principios de integración, participación, descentralización, desconcentración, transparencia y eficiencia; para lo cual promoverá el desarrollo social, cultural, económico, productivo y ambiental sobre la base de la articulación de sus acciones con los órganos del Estado y de la sociedad civil, a nivel nacional, regional y local.

Decreto No. 956 cambia la palabra “regiones” por Zonas para efectos de administración desconcentrada pública. A fin de poner en marcha y ejecutar el desarrollo y efectivizar la planificación, desarrollo de Senplades.

Y el Decreto 357 que reforma el 878 y establece que: en relación al Art. 279 de la Constitución estableció que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; a través del Decreto Ejecutivo 956 de 12 de marzo del 2008, la reforma al Decreto Ejecutivo 878, conformando **SIETE ZONAS ADMINISTRATIVAS**, en lugar de

regiones administrativas, a su vez dio paso a un cambio para efectos de DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA y crea a las subsecretarías zonales de planificación; **Decreta:** “Art. 6.- Se establecen nueve zonas administrativas de planificación en las siguientes provincias y cantones: Zona 1: Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos. Zona 2: Provincias de Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo y Orellana. Zona 3: Provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo. Zona 4: Provincias de Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas. Zona 5: Provincias de Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón), Los Ríos, Península de Santa Elena, Bolívar y Galápagos Zona 6: Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago. Zona 7: Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe. Zona 8: Cantones Guayaquil, Durán y Samborondón. Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito.

En razón de cada zona se constituye una subsecretaría zonal de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, excepto en la Zona 9 del Distrito Metropolitano de Quito, cuya administración corresponde al nivel central.”

Es por ello que la organización administrativa y territorial de las entidades y organismos que conforman la Administración Pública Central e Institucional deberá observar la zonificación determinada en el artículo 6, anteriormente citado, es así que la desconcentración institucional de estas entidades y organismos se realizará en las zonas que corresponda, según una matriz de competencias desconcentradas y descentralizadas y el modelo de gestión institucional desarrollados, bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Excepcionalmente, y solo con autorización expresa del Presidente de la República, estas instituciones podrán adoptar una organización territorial que no sea zonal.”.

Desde la construcción legal a mi criterio es como se forja el camino para la construcción de esta reforma que más allá de acertada determina un proceso con sustento y encarga la gestión a la institución rectora en la competencia de la planificación Senplades, quien establece la necesidad urgente de desconcentración y la aplica, es por ello la razón mencionada base legal, que trae consigo otros niveles de gobierno desconcentrado llevando una estrategia territorial como una forma nueva de hacer política pública hacia el territorio.

Sin embargo la recuperación del Estado y su mejora en la gestión solo puede concretarse con un capital humano capacitado y profesionalizado, inversión y tecnología es decir, será indispensable una nueva adopción referente a una gestión por resultados

tendiente al cumplimiento de los objetivos de la planificación, y la incorporación de herramientas de gobierno electrónico, como instrumentos que garanticen la eficacia y eficiencia en el servicio, en resumen es la tarea más objetiva de la administración pública.

El Estado es quien actúa como una entidad catalizadora de las prioridades sociales y potenciada por el interés público para el ejercicio del buen vivir. Desde ese enfoque la regulación constituye un mecanismo de intervención pública estatal, que permite el desarrollo de las políticas públicas basadas en criterios redistributivos, equitativos, inclusivos y de bienestar colectivo, dice Senplades desde su estudio *“Acercando el Estado a la ciudadanía”*. Resultante de este planteamiento de los criterios de concentración y de dispersión del desarrollo de la población se pone en marcha un conjunto de intervenciones e instrumentos de política económica, social, productiva, laboral orientados a regular el mercado y la provisión de servicios públicos, a cargo de Senplades con el propósito de asegurar las mejores prestaciones sociales, a controlar el poder público y privado, el deterioro ambiental, evitar los monopolios y a estimular la competitividad, la productividad y el crecimiento económico con un nuevo enfoque a través de la explotación de otros recursos que dinamicen la economía.

Antecedentes que nos permitirán entender que la dinámica de la actividad administrativa promueve dinamismo y para ello a mi criterio aterrizo la teoría de la desconcentración con dos documentos también fundamentales como son el Acuerdo Ministerial 140 de fecha 28 de mayo del 2012 publicado mediante RO Nro.290 documento en el cual se crean los 140 niveles distritos y 1134 circuitos de planificación a nivel nacional, es decir son niveles de desconcentración más cercana a la ciudadanía con la finalidad de trabajar coordinadamente con los GADS potencien y articulen el trabajo con las entidades del ejecutivo.

**Distrito administrativo de planificación:** Unidad Territorial para la prestación de servicios públicos, que coincide con el cantón o unión de cantones y articula las políticas de desarrollo del territorio, dentro del cual se coordinará la provisión de servicios para el ejercicio de derechos y garantías ciudadanas.

**Circuito administrativo de planificación:** Unidad Territorial local conformada por el conjunto de establecimientos dedicados a la prestación de servicios públicos en un territorio determinado dentro de un distrito, articulados entre sí a través de los servicios que ofertan

Con estas definiciones claramente se entiende que corresponde a la teoría de la desconcentración, como un factor que permita conseguir la protección del sector público, coadyuvando a fortalecer la rentabilidad y liquidez de los sectores estratégicos para potenciar el crecimiento económico que sustenta el desarrollo humano (Art. 313 de la Constitución: energía, petróleo, telecomunicaciones, ciencia y tecnología minería, agua y desarrollo rural).

Este nuevo modelo de Estado se orienta al logro de resultados, al mejoramiento de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, a la simplificación de trámites, mejora en la calidad y los tiempos de servicios, promueve la transparencia de los procedimientos públicos como un principio, para conseguir la maximización de los intereses ciudadanos, al combate contra la corrupción y a la recuperación de la potestad pública.

Para precisar las preferencias públicas se debe mirar la relevancia de los diseños institucionales de democracia participativa si son innovadores, o sea si los presupuestos y la planificación participativa permiten mejorar la eficiencia de los servicios públicos, que orienten el gasto estatal hacia los sectores menos favorecidos para lograr el control y la rendición de cuentas de las instituciones democráticas, se consolida como otro de estos objetivos. A la hora de decidir sobre el uso y orientación de los recursos públicos, el protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos movilizados dota de contenidos reales de democracia pues en este proceso se habla de la participación y con un enfoque de un ciudadano empoderado.

Para ello se puede hablar de otro documento el Acuerdo No. 195 mediante decreto determina emitir los lineamientos para las unidades administrativas en niveles de dirección creación, ejemplo de ello emite la conformación del desarrollo del organigrama del personal que preste el servicio conforme a la tipología de institución: a) Despacho Ministerial (Ministro Coordinador), b) Dirección de Asesoría Jurídica, c) Dirección de comunicación d) Financiero y e) Y secretaria técnica.

Hacer realidad un diseño de estructuras orgánico funcionales en todo el ámbito de la Administración Pública local, centralizada descentralizada tiene el objetivo principal de garantizar la expresión organizativa de los planes o proyectos de gobierno en la elaboración de organigramas y descripciones de competencias, asegurando su viabilidad.

A fin de obtener un resultado efectivo y contribuir a la agilidad de las producciones, la Subsecretaría de la Gestión Pública, en cumplimiento de sus competencias, dará toda la asistencia técnica y colaboración que se solicite para el diseño de las estructuras y redacción de los documentos correspondientes

#### **1.5. Garantía de derechos en la nueva constitución.**

El enfoque de derechos no hace especial mención en la definición de que su dinámica del desarrollo está a cargo del ESTADO, efectividad que penderá de tomarse en serio los derechos por parte de los actores políticos, sociales y ciudadanos. Es decir, propone los elementos principios, estándares y obligaciones a considerarse que un proceso de desarrollo que se ajuste a los principios de derechos humanos y a las obligaciones jurídicas de sus actores.

De esta manera se propone incorporar una matriz teórico operativa en la cual los derechos ocupan un espacio central en el establecimiento de pautas y criterios para diseñar e implementar estrategias de desarrollo públicas, que conjuguen establecer estándares técnico jurídicos apropiados al enfoque de derechos en la gestión del Estado asociados con el diseño, seguimiento y evaluación de la política pública, que constituyan un marco de diálogo efectivo y democrático con los actores político institucionales, la sociedad civil y los ciudadanos para que se garantice la efectividad en la implementación de la política pública, así como la regulación de las acciones de judiciabilidad y exigibilidad judicial de derechos.

#### **1.6. Del trabajo público.**

Desde el marco teórico que se plantea, es preciso mirar el punto de partida de la libertad potencial que genera el trabajo es que los ciudadanos, tengan la posibilidad de asegurar su propio sustento con el mismo.

En la práctica social y económica se ha confundido el reparto del trabajo con el reparto del empleo. En las actuales sociedades capitalistas, las actividades laborales se dividen básicamente en una parte de trabajo asalariado, de trabajo mercantil autónomo, de trabajo no mercantil, doméstico y trabajo comunitario. En este sentido, una agenda igualitaria consiste en repartir toda la carga de trabajo y no solo la parte que se realiza como empleo asalariado. Lo que es hoy se plantea como reparto del trabajo no es más



que un reparto del empleo asalariado, y el objetivo que lo alienta es menos una voluntad de repartir igualitariamente la carga de trabajo que la de proceder a un reparto más igualitario de la renta.

Un objetivo de un cambio de época estará asociado al lema “trabajar menos para que trabajen todos, consumir menos para consumir todos con criterios sostenible ambientalmente, mejorar las oportunidades para el buen vivir dedicando todos más tiempo a cuidar de los demás, del entorno y de nosotros mismos; cuestionar no solo la distribución de la renta sino la forma de producción y los productos consumidos” (Riechmann y Recio: 1997,34). No obstante, la reducción de la jornada no debe ser vista sólo como instrumento técnico para una distribución más justa del trabajo, sino como la meta transformadora de la sociedad, de crear más tiempo disponible para las personas.

Si el modo de producción debe estar centrado en el trabajo, pero no asentado en la propiedad Estatal de los medios de producción como proponía el socialismo real, sino en un régimen mixto de propiedad donde coexiste la propiedad privada regulada, el patrimonio público, las comunidades y las asociaciones colectivas (cooperativas) que, en tanto buscan la reproducción de la vida de sus miembros, tienen la potencialidad de asumir como objetivo colectivo la producción de la vida de todos, y pesar fuertemente en las decisiones sobre la economía pública (De Souza Santos, 2007). Esto significa pasar de una economía del egoísmo a una del altruismo – solidario. Como señala Boaventura de Souza Santos, pasar de un sistema al estilo Microsoft Windows a un Sistema Linux; es decir que lo socialmente eficiente implica competir compartiendo, generando riqueza motivados por el interés particular pero respetando criterios de solidaridad, reciprocidad y justicia social.

Proceso que conlleva a repensar el objetivo público en un sentido más amplio de transformación de ser humano, del ciudadano ecuatoriano en el que se nos garanticen los derechos fundamentales y de entre ellos al trabajo que permita la realización personal en todos sus ámbitos, tales preceptos se convalidan si dejamos atrás la división de trabajo por género. Realidad que hoy tiene otro contexto desde un reequilibrio de los tiempos con un mejor enfoque social con la finalidad de alcanzar un ser humano diverso pero íntegro en su realización personal, no con un enfoque solo productivo sino con un ocio creador, artístico, natural, participativo democráticamente, erótico, de fiesta, natural y comunitario.

## Capítulo dos

### 2.1. Diagnóstico de la función ejecutiva antes de la reforma democrática del estado.

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

En el año 2007 por ejemplo el país tenía una institucionalidad para ministerial que debilitaba la rectoría sectorial. Además de los ministerios, existían 94 consejos, comisiones, fondos, institutos y otros, junto con 16 Organismos de Desarrollo Regional. Todos ellos duplicaban los roles de los ministerios y de los gobiernos autónomos descentralizados. De este modo el neoliberalismo no redujo el aparato del Ejecutivo, sino que operó duplicando funciones para debilitar la capacidad del Ejecutivo de generar política pública. En el gráfico se pudo observar cómo se trabaja en el Estado sin orden y sin capacidad de control y articulación.

Concluyo en tanto que durante el período de ajuste estructural, la primacía del mercado redujo el papel planificador del Estado en décadas anteriores y esto dio lugar; a la proliferación caótica de entidades públicas, sin una clara diferenciación funcional y sin mecanismos de coordinación efectiva. Se estableció en tanto una estructura fragmentada, y dispersa, donde la ausencia de competencias y controles claros marco el territorio de juego y actuación, muy lejos de lo que predicaba el neoliberalismo con casi una desaparición del Estado con las concesiones y privatizaciones es muy significativo el número de ellas y sus roles se encontraron casi siempre duplicados y significaban además instituciones para ministeriales, pero claro bajo el lema autónomas, lo cual implicaba una marcha fuera del renglón del control estatal, sin responsabilidades y con manejo de dinero público.

En respuesta a ello y a sus deficiencias en su forma legal de coordinación dio como resultado, la arbitraria creación y proliferación coyuntural de al menos 18 tipos de entidades públicas, frecuentemente autónomas como lo dije anteriormente y con baja o ninguna coordinación a los ministerios y a la Presidencia que se entiende dirige la administración pública, en razón de la manoseada discrecionalidad.

Como respuesta tenemos:

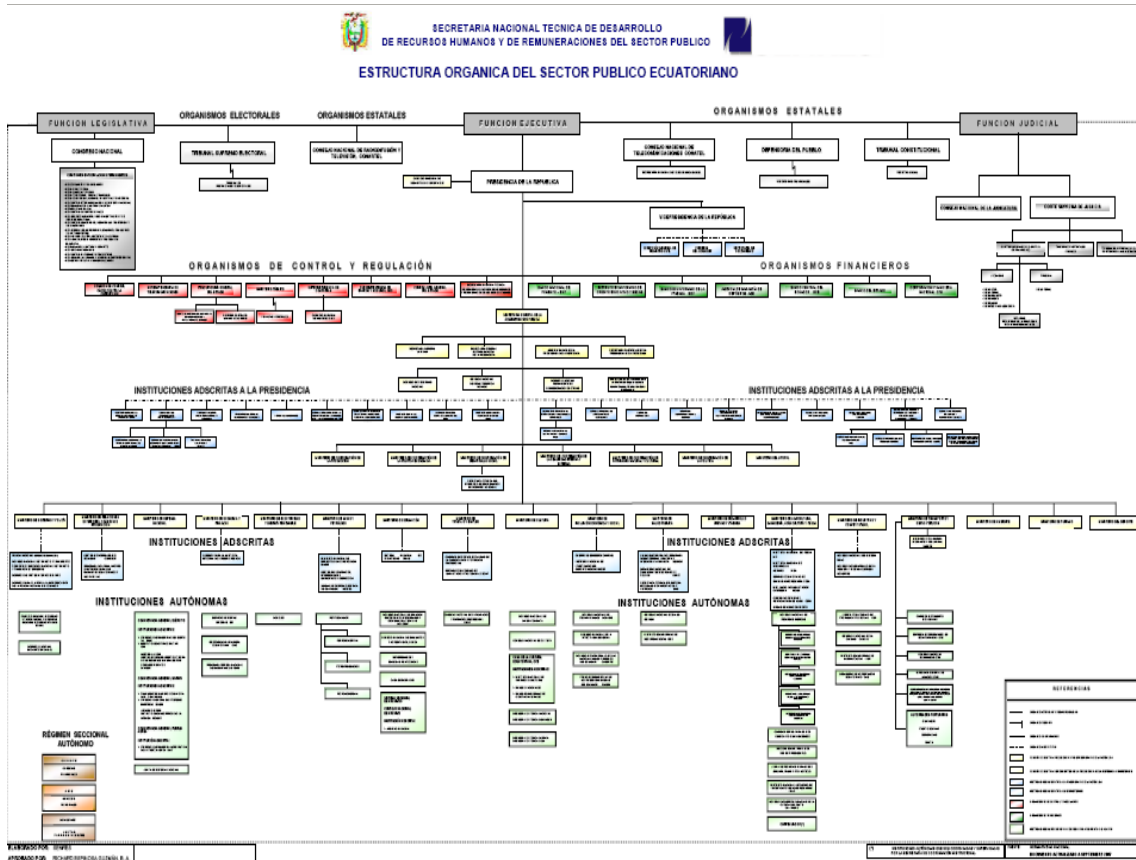
- ✚ 119 concejos
- ✚ Comisiones
- ✚ Fondos
- ✚ Institutos
- ✚ Y otros
- ✚ 16 Organismos de desarrollo Regional ( EX CREA)
- ✚ 64 entidades autónomas

Es preciso además ver como las competencias difusas o dispersas trajeron, aún más características propias del sector público, tales como:

- ❖ Ministerios con débil rectoría sobre las políticas públicas
- ❖ Alta corporativización de la institucionalidad estatal (75% de las instituciones autónomas y adscritas tienen carácter corporativo, de entre ellas el 45% representan intereses empresariales)
- ❖ Excesivo número de instituciones públicas con amplio margen de discrecionalidad y autonomía (64 entidades autónomas)
- ❖ Baja capacidad estatal de regulación y control, en especial, en sectores estratégicos
- ❖ Condición ambigua de las entidades estatales respecto a su carácter público o privado
- ❖ Frágiles capacidades de coordinación de la acción estatal
- ❖ Proliferación de diversos tipos de instituciones públicas (al menos 18 clases de entidades) y duplicidad de funciones
- ❖ Creación arbitraria y coyuntural de una institucionalidad para-ministerial.

Anexo. Cuadro real: Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano

Figura 2



Nota. Figura elaborada por el autor

La elipse en la mitad del gráfico engloba un conjunto particular de organismos, la mayoría de los cuales presentan una composición corporativa. Este tipo de entidades son las que más se multiplican en la década de los noventa y tuvieron dos objetivos (consecuencias) principales: intermediación directa de intereses corporativos con la Presidencia de la República y el menoscabo de las capacidades de los ministerios.

La parte baja del gráfico nos muestra un conjunto de organismos autónomos de distinto tipo, los cuales, amparados en los supuestos procesos de descentralización funcional y de mejora de la eficiencia, se independizaron de sus respectivos ministerios. Estos objetivos no se pudieron alcanzar y estas entidades terminaron transformándose en islas con agendas propias, desentendidas de políticas de Estado y de gobierno. En suma, estos organismos hicieron un uso maniqueo y funcional a intereses particulares de su status de autonomía.

Finalmente, el círculo pequeño en medio del gráfico engloba el nivel donde se ubican los ministerios, los cuales, como se ha manifestado anteriormente, han sido los

organismos más perjudicados por la evolución caótica de la estructura orgánica del Ejecutivo. Esto se constata en lo que respecta a pérdida de funciones mínimas para articular la gestión estatal, dentro de las que habría de destacar la imposibilidad de ejercer la rectoría sobre las políticas, la escasa o poco funcional planificación y la coordinación inter – organizativa.

En este esquema, la planificación no tenía espacio. Por eso, en Ecuador no existía planificación y EMPLEADES conjunto con el CONAM no tenía reincidencia trascendental en el Estado y estaban archivadas. Uno de los principales instrumentos de política pública se esforzó en promover su quiebra, para facilitar su traspaso al sector privado. Durante más de 20 años no se invirtió en las empresas públicas de los sectores estratégicos.

El Estado fue privatizado por otros mecanismos: los grupos económicos del país pasaron a participar en los directorios de las instituciones públicas y eran ellos quienes finalmente decidían la orientación de la política pública. En 2007, el 75% de las instituciones autónomas y adscritas tenían el carácter corporativo; de entre ellas el 45% representaban intereses empresariales. La privatización soterrada también se evidenciaba en mantener una condición ambigua de las entidades estatales respecto a su carácter público o privado.

El Estado perdió sus facultades de regulación y control, pues el mercado no requería controles, llevando una pérdida constante de la soberanía del país sobre sus recursos no renovables y traspaso de ingentes recursos públicos a grupos privados – en la mayoría de los casos, transnacionales.

El desentendimiento del Estado en el ámbito social, generó la proliferación de una serie de mecanismos locales de autogestión. Muchas acciones tuvieron que ser asumidas por los gobiernos locales o por agrupaciones de la sociedad civil, ya que el Estado central no atendió nunca o nunca respondió a una política social.

La desinversión estatal fue maquillada con un discurso descentralizador, que transfería competencias a los gobiernos locales, sin los recursos necesarios para ejercerlas. La descentralización a la carta de la Constitución del 1998 perseguía un debilitamiento del Estado central y una profundización de las desigualdades territoriales, puesto que la descentralización era voluntaria, los gobiernos locales solamente asumirían aquellas competencias rentables que implicaban un debilitamiento más

profundo del Estado Central y por otra parte, solamente las localidades grandes que tenían capacidad de presión podían acceder a estas competencias.

Frente al desmantelamiento del Estado impulsado por el neoliberalismo se hace fundamental recuperar el Estado para la ciudadanía, en el marco de la recuperación de lo público, entendido un sentido más abarcativo, que rebasa el ámbito netamente estatal (Larrea 2011) No existen recetas para determinar cuanta acción colectiva y su acción individual es necesario analizar las condiciones iniciales. En el caso ecuatoriano, al igual que América Latina, donde el estado ha sido usado como el principal instrumento para transferir recursos públicos a élites económicas y políticas, dejando a los grupos mayoritarios de la población en situaciones de alta precariedad y vulnerabilidad, es obvia la necesidad de fortalecer la acción colectiva y la Estado, como la representación institucionalizada de la sociedad.

Ahora creo importante analizar la publicación de un artículo en el diario EL CRONISTA de Argentina, realizada a un famoso ex Ministro y tratadista en Derecho Administrativo Roberto Dromi, está directamente asociado al menemismo. Figura crucial en los primeros años de la convertibilidad, fue uno de los mayores impulsores de la privatización de los servicios públicos, en especial de YPF en 1992. Sin embargo, el ex ministro de Obras y Servicios Públicos cambió su posición, y pide que el Estado se asocie con Repsol para conducir la estrategia de explotación del petróleo. El artículo del que se concluye no más de acertado creo, y digo es cierto pues creo no solo desconcierta de las aseveraciones hechas en relación a sus estudios y trayectoria pública en Argentina; sino que respalda de modo afirmativo a los perjuicios que establece la propuesta de minimizar al Estado y con ello la contraposición que contiene hoy sus estudios pues, si observamos como demuestra la necesidad de fortalecer al Estado. A continuación un extracto de la entrevista:

*“...Desconcierta un poco, hasta que se concentra en su meta. La esperanza de la que habla el hombre que se adapta como pocos a los cambios políticos del país, tiene que ver con YPF, la principal empresa de la Argentina. Como ejemplo sobra un botón: el ex ministro de Obras y Servicios Públicos de Carlos Menem, y hombre clave en el proceso privatizador de los 90, ahora quiere que el Estado se asocie con la empresa*

*propiedad de Repsol y de la familia Eskenazi, la misma petrolera que se vendió hace poco más de una década a 15 dólares el barril (ayer el WTI cotizaba a u\$s 96,8). “Está claro que el Estado tiene que ser socio de YPF”, asegura. “Porque el Estado tiene que controlar, regular y conducir la estrategia de un recurso crítico”, argumenta quien ahora trabaja como abogado y consultor, y que ayer fue escuchado con atención, entre otros, por dos ex secretarios de energía: Daniel Montamat y Alberto Devoto.*

*¿Usted es sinónimo de privatización, por qué ahora quiere que YPF vuelva al Estado?*

*–Yo no privaticé YPF. De todos modos, lo que digo es que el Estado tiene que asociarse a YPF para conducir la estrategia de un recurso crítico. Promover, hacer promociones especiales. Que Eskenazi quede como CEO, eso no es problema. Repsol que se quede como socio si quiere. Pero el Estado Nacional se tiene que asociar a YPF para aportar capital y áreas petroleras, y Repsol tiene que vender acciones. Hay que tener una nueva Ley de política petrolera. ¿Cree que el Estado debería expropiar YPF? No, expropiar no, negociar sí. Si el Estado tiene patrimonio, regulación y control, reevaluaría YPF. Se mejorarían los precios internos del petróleo y del gas. YPF debería tener como objetivo ser una empresa de energía. Es decir, que sume energía eléctrica, biocombustibles y energía limpia. Por qué no miramos lo que pasa en el resto de América latina. Si vemos cómo está el mapa, no cuestionaríamos que el Estado se asocie con YPF.*

*La Argentina privatizó una petrolera, los demás países no lo hicieron. Lo que le digo es que uno se tiene que adaptar a los tiempos que corren. La variable que propongo en función de este escenario es tomar en cuenta la naturaleza de las empresas petroleras de América latina, privadas, mixtas y estatales. Existen nueve compañías estatales, dos mixtas Ecopetrol (Colombia) y Petrobras (Brasil), y la única privada es la petrolera de para aportar capital y áreas petroleras, y Repsol tiene que vender acciones. Hay que tener una nueva Ley de política petrolera. Estado tiene Enarsa...Si, claro. Enarsa tiene que pasar a YPF. Que las provincias aporten capital. Enarsa tiene un valor federativo que se lo puede aportar. Las inversiones deben partir del Estado porque es el soporte. El Estado tiene que ser el soporte para arrancar. Tiene que tener un compromiso muy profundo, porque es difícil afrontar solo una situación de riesgo. No hay que engañarse. Brasil lo hizo. ¿Sólo en materia energética tiene que invertir el Estado?... Claro que no. ..Hay que invertir en educación. Hay que invertir en*

*infraestructura. El Ferrocarril Belgrano Cargas tiene que ser prioridad. Los trenes tienen que funcionar en el país. El Gobierno de Menem casi que los terminó...Pero tenemos que tener trenes de carga no se pasajeros. ¿Además de YPF y de los trenes, qué le preocupa de la Argentina? Me preocupa la inflación. Hay que desanimar el consumo.*

*Hay que educar al consumidor para que consuma estratégicamente. Por eso estoy de acuerdo con las medidas que tomó el Gobierno. Hay que desalentar la compra de dólares porque se van del sistema y luego de vuelcan al consumo. Eso provoca inflación y hace más pobres a los argentinos. Pero el consumo se sigue fomentando...Los bancos lo fomentan con los descuentos y las 60 cuotas. A este ritmo se celebrará la Navidad comprando con el patrocinio de los bancos...". (Aires 2011).*

## **2.2. Organigrama actual de las instituciones del ejecutivo y el catastro de las instituciones públicas actual.- estado actual al proceso de democratización del estado acorde al objetivo 12 del plan nacional del buen vivir.**

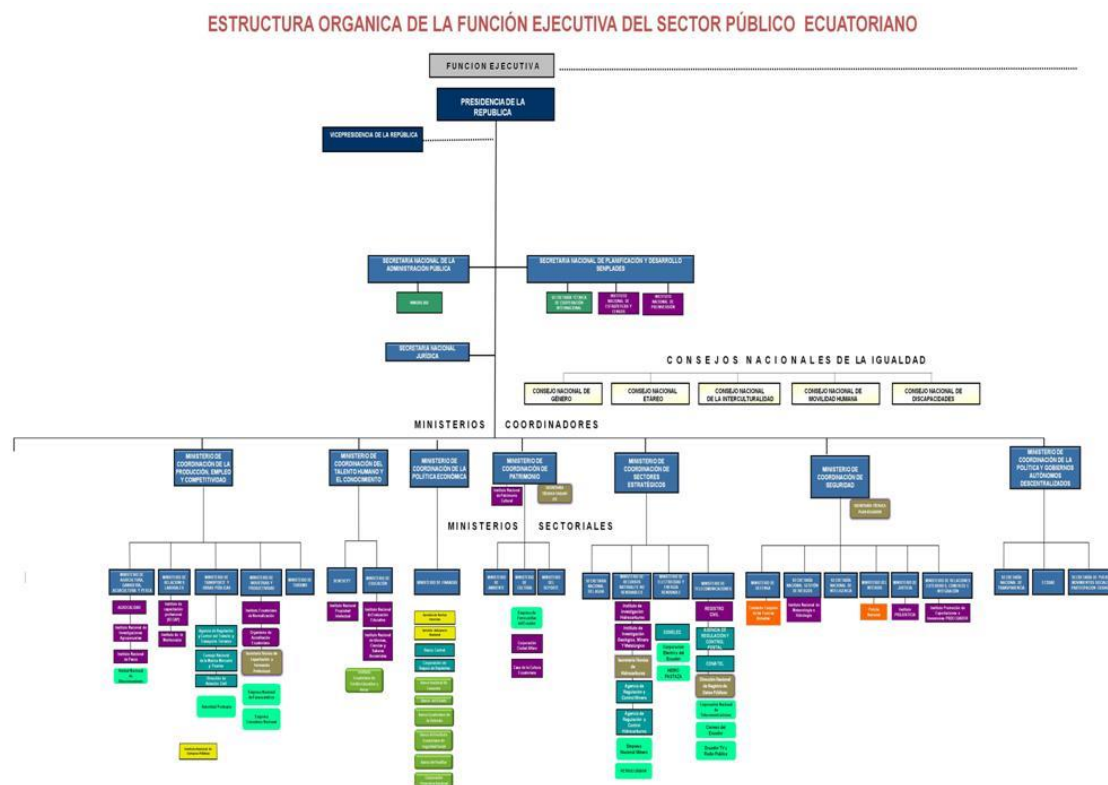
El nuevo concepto de DESARROLLO supone en tanto un replanteamiento del Estado con una transformación de fondo y forma. La transformación del Estado requiere dejar atrás viejas concepciones neoliberales en las que predominaba la idea de que el mercado era el mejor regulador de la economía, por lo que la intervención del Estado no era deseable, ni necesaria. A través de la implementación de las políticas neoliberales, se buscó estimular el crecimiento económico, eliminando la injerencia del Estado, al dejar que las fuerzas de mercado actúen libremente (Correa, 2011 Discurso). Frente a la disyuntiva entre la acción colectiva y acción individual, el neoliberalismo optó por poner en primer plano la acción individual y desprestigiar la acción colectiva, y al Estado como su agente primordial.

Para recuperar el Estado, se emprendió un proceso de organización sobre la base de una matriz de diferenciación funcional, en la que se establecen los papeles de cada organismo en relación a las facultades. A partir de ella, se realizó un levantamiento exhaustivo de información referente al conjunto de entidades autónomas o adscritas a la Presidencia y a los ministerios sectoriales y se creó por parte de Senplades un marco organizativo para la Función Ejecutiva, el cual se encuentra operando sobre la base del siguiente esquema (SENPLADES, PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2009- 2013, 2009):



Figura 3

Estructura orgánica de la función ejecutiva del sector público ecuatoriano



Nota: Figura elaborada por el autor

**2.3. Objetivo 12 plan nacional del buen vivir.- construir un estado democrático para el buen vivir.**

Se trabajó conceptualmente, desde páginas anteriores sus especificidades por lo que se observó más detenidamente lo que constituye un proceso de transformación profunda

En el marco del proceso de diferenciación funcional, hasta junio de 2011 se ha trabajado en 191 entidades de la Función Ejecutiva. Se eliminaron 79 entidades, se ha transformado 59 instituciones y se han creado 53 nuevas entidades.

#### **2.4. Transformación del estado: avances y desafíos.- recuperación de las facultades del estado.**

El proceso de transformación estatal ha concebido al Estado como la articulación entre los centros de poder y redes de acción (Estado- red). En términos metodológicos, y de cara al proceso específico de transformación institucional de la Función Ejecutiva, ello ha implicado determinar los puntos centrales y estratégicos de la gestión del Ejecutivo y delinear los ámbitos en los que se requiere de acción pública concertada e intersectorial. En efecto, para hacer efectiva su autoridad, que no es sino la capacidad institucional de poder en marcha una decisión, la Función Ejecutiva requiere de adecuados niveles de articulación a lo largo de una red de instituciones de diferentes dimensiones, funciones e importancia jerárquica en el territorio ecuatoriano. El objetivo prioritario del cambio institucional es asegurar el mayor grado de consistencia y coordinación entre estas diversas dependencias ámbitos de intervención pública, para lograr óptimos niveles de desempeño institucional y eficiencia en las políticas públicas.

Los objetivos finales del proceso son racionalizar las entidades del Ejecutivo, fortalecer la institucionalidad de los ministerios e instituciones rectores de la política pública, reorganizar las funciones y facultades de cada entidad y reducir la discrecionalidad de un sinnúmero de instituciones pública. Poner la casa en orden podría ser una adecuada imagen para entender el sentido de uno de los principales componentes de cambio institucional en el Estado.

Para encaminar la reorganización de la Función Ejecutiva se ha procurado mantener un enfoque flexible y diferenciado según las especificidades funcionales y normativas de cada sector. Ello ha implicado; la agenda pública –articulados en torno a la novedosa figura de los Ministerios de Coordinación-que se han fijado para su adecuada operación y coordinación.

La consideración de la margen coherente de maniobra para el funcionamiento y la creación de instituciones que responden a la emergencia de nuevas problemáticas y dinámicas de la sociedad: criterio y flexibilidad y capacidad de adaptación de las instituciones estatales.

El procesamiento de este enfoque ha supuesto la construcción de una serie de herramientas y procesos técnicos que permitan operar el cambio institucional de modo racional, transparente y acorde a los principios de la democratización de la acción pública (Senplades 2009 41-42). Entre los principales instrumentos y procesos tenemos:

- a) Diferenciación funcional de las entidades o Tipologías que serán analizadas más adelante.
- b) Definición y glosario de términos
- c) Homologación de las estructuras básicas de los Ministerios y las Secretarías Nacionales.

Al cumplir este proceso de ordenamiento del conjunto de entidades, se busca tener un Función Ejecutiva coherente, estructurada, coordinada, efectiva y eficiente en la traducción de las demandas sociales. En un sentido funcional, se busca que el Gobierno Central se estructure ordenadamente distribuyendo responsabilidades específicas por cada nivel y organismo.

Cabe recalcar que al mismo tiempo que se desarrolla este proceso organizativo macro, se realiza una revisión integral de la estructura interna de cada ministerio a fin de corregir disfuncionalidades y ubicar sus unidades orgánicas en función de los retos normativos asignados a los mismos. Hasta junio 2011 se ha transformado la estructura institucional de 59 entidades del Ejecutivo.

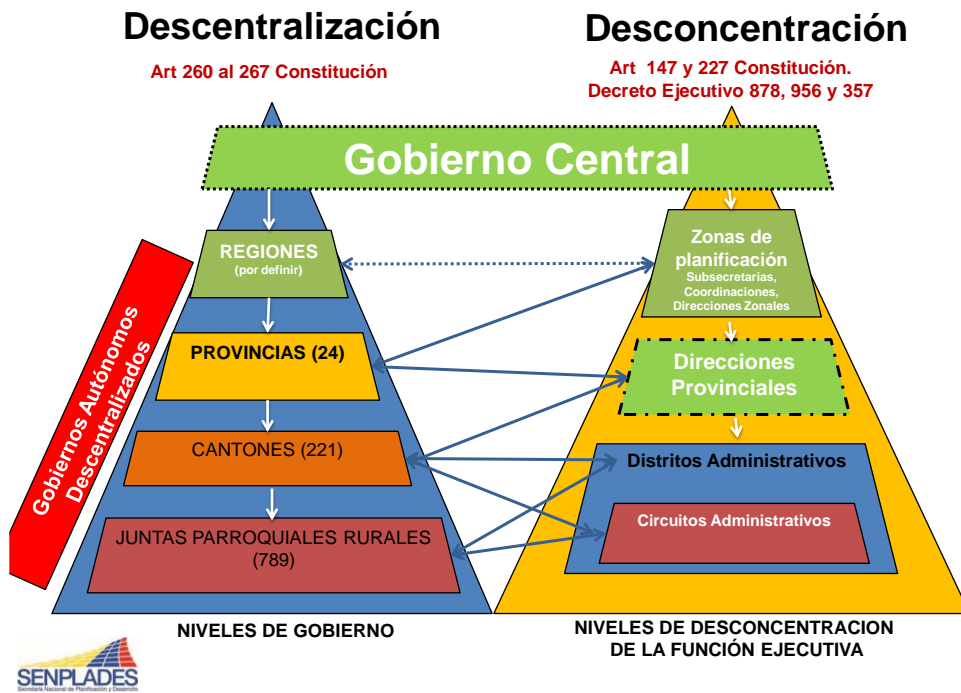
Para la revisión y reforma de las entidades y organismo del Gobierno Central se han establecido tres criterios centrales:

- División funcional de los procesos técnicos de las entidades públicas basada en la normativa legal que la sustenta (Matriz de Competencias)
- Homologación y estandarización de los rangos salariales de los servidores públicos.
- Definición de la estructura desconcentrada de cada entidad, basada en la tipología sectorial y los bienes y servicios a ser prestados a la ciudadanía.

Anexo.- Gráfico explicativo que demuestra la necesidad de los dos procesos para llevar a cabo la Reforma Democrática del Estado.

**Figura 3**

*Descentralización*



Nota: Figura elaborada por el autor

## Capítulo tres

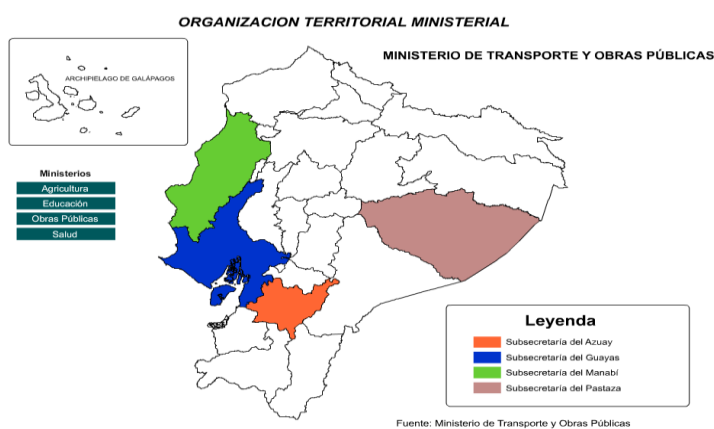
### 3. La desconcentración.- concepto y tipología de instituciones bajo la reestructura del estado.

El proceso de desconcentración de los ministerios y entidades del ejecutivo a los territorios a nivel regional, es una gran medida administrativa para llevar la política pública a las localidades de una manera organizada y coordinada.

Históricamente los Ministerios se encontraban desplegados en el territorio de una manera caótica y dispersa (ver gráfico 1; 4 mapas Senplades), al momento todas la entidades públicas del Ejecutivo tendrán la misma base territorial para organizar sus intervenciones.

**Figura 4**

#### *Organización territorial ministerial*

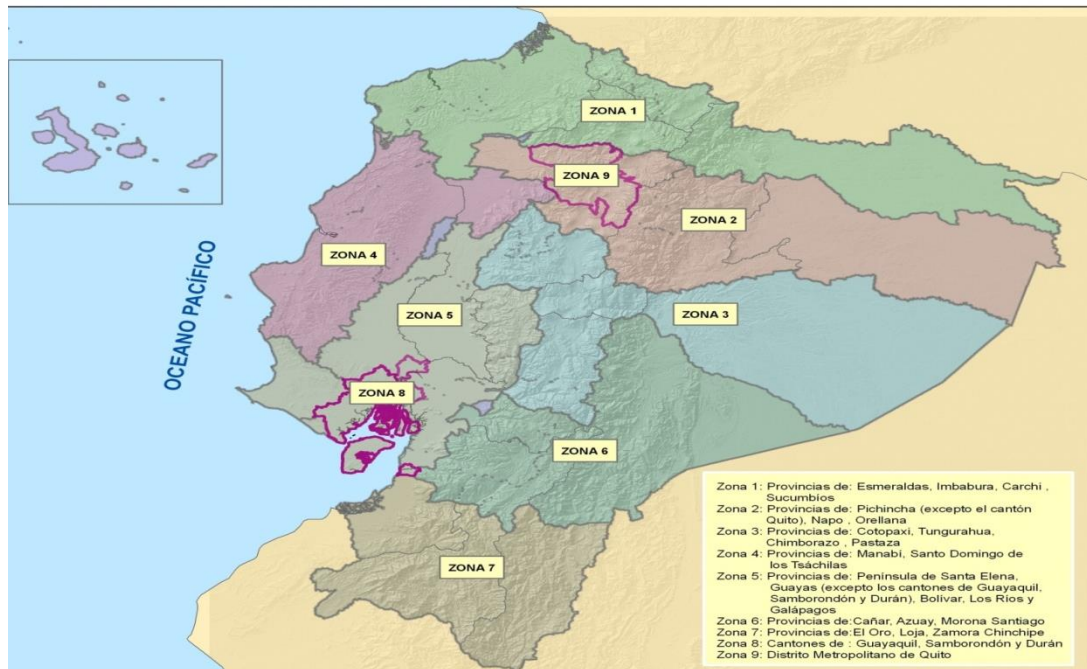


Nota: Figura elaborada por el autor

El proceso de desconcentración implica mayor capacidad de decisión y acción de las instituciones públicas a nivel local en los territorios, las cuales brindarán más productos y servicios y sus representantes tendrán mayor jerarquía para resolver problemas y atender a la ciudadanía.

El proceso de desconcentración así como el de descentralización es un medio que supone la regionalización que supone construir un país poli céntrico y más equilibrado, acercando el Estado a los territorios (ver gráfico 2). ZONAS de planificación.

## Mapa 1



Nota: Figura elaborada desde la página del senascyt

Los recursos públicos serán distribuidos de manera equitativa, acompañados de la transferencia de competencias y responsabilidades claras, de esta manera no habrán provincias de primera, de segunda y de tercera, sino solo de primera (no más discrecionalidad e iniquidad en la distribución de la recursos) .

Las sedes administrativas de las regiones anteriormente hoy zonas de planificación de estas regiones desconcentradas buscan generar nuevos polos de desarrollo y no son consideradas como capitales políticas. Su funcionamiento, no implica desatender o quitar presencia estatal de las entidades donde históricamente han venido funcionando (ejemplo GYE), por el contrario busca atender y acercar los servicios estatales a otras ciudades que han carecido de presencia del Estado. Ningún cantón o provincia pierde su condición.

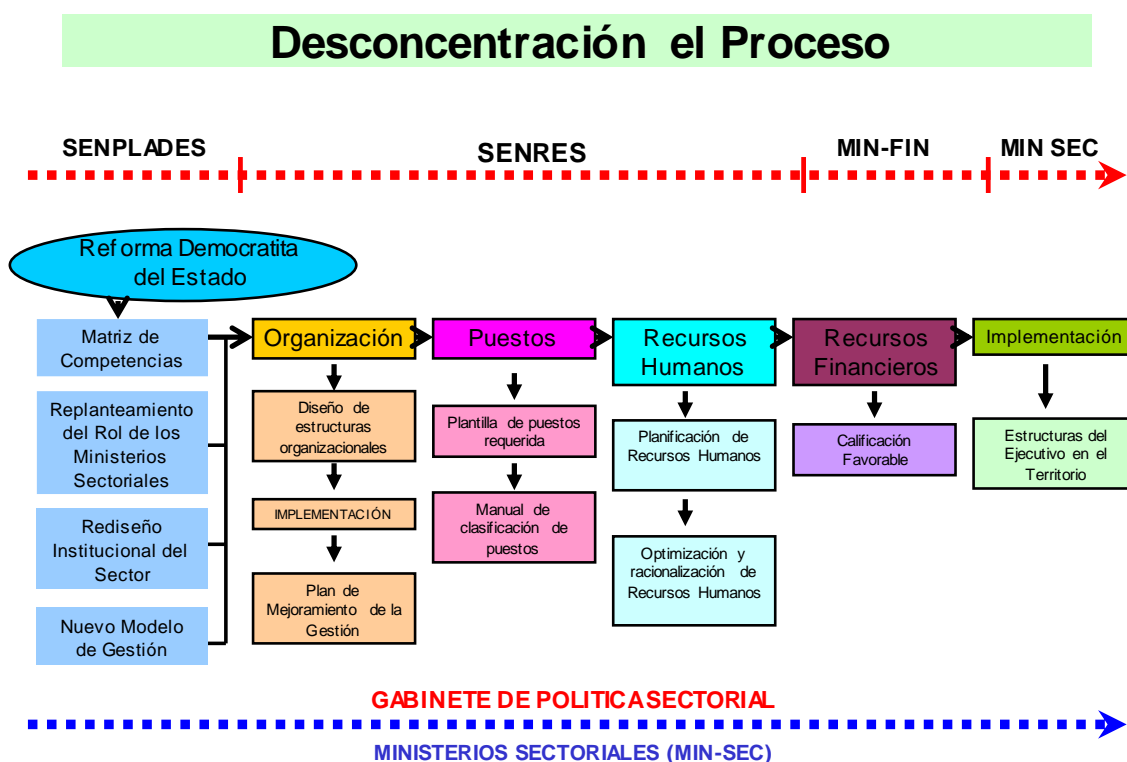
Guayaquil y Quito son vitales en el proceso de construcción de este nuevo Estado policéntrico ya que podrán constituirse en distritos metropolitanos autónomos con mayores competencias, recursos y autonomía. Son consideradas ciudades región en sí mismas y que por ello, son las más grandes ganadoras de este proceso. Toda la

presencia estatal que existe en Guayaquil se mantendrá, será fortalecida y atenderá particularmente a la ciudad. Desde Milagro se atenderá al resto de la provincia del Guayas por ejemplo de la Región o Zona de Planificación. Este proceso en ningún sentido implica restar importancia a la capital económica del país.

Anexo: Grafico que muestra inicios del proceso de desconcentración antes del 2009 que se fusiona el Ministerio de Trabajo y Empleo con la SENRES hoy Viceministerio del Servicio Público del Ministerio de Relaciones Laborales

**Figura 4**

*Desconcentración del proceso*



Nota : Anexo Grafico que muestra inicios del proceso de desconcentración actual al 2010 con resultados del proceso de Desconcentración.

Figura 5

Proceso de desconcentración



Nota: Figura elaborada por el autor

Para llegar a una verdadera desconcentración, es preciso saber que a más de tener el macro proceso institucional aprobado con lo siguiente:

- ❖ a.- Matriz de competencias, modelo de gestión y estructura orgánica por Senplades,
- ❖ b.- Estatuto orgánico funcional y por procesos, manual de funciones por el Ministerio de Relaciones Laborales.
- ❖ c.- Aprobación de partidas presupuestarias por el Ministerio de Finanzas

Es importante conocer además que la reestructura y rediseño institucional han homologado los internos de cada ministerio los cuales tienen similitud en todos los ministerios pues responden a la COMPETENCIAS que cada una de las instituciones en sus agregadores de valor es diferente sin embargo, es allí en donde vemos como en territorio por cada nivel jerárquico se ha dado facultades con poder de decisión, de lo que vemos en las tipologías como desde la jerarquía se otorgan competencias para cumplir el objetivo final servir al ciudadano garantizar el ejercicio de sus derechos.



Es decir, por medio de reformas organizativas en articulación con el modelo de gestión desconcentrado, descentralizado e intercultural.

En virtud de lo expuesto; y posterior a los modelos y matrices aprobadas por Senplades, el Ministerio de Relaciones exteriores han estandarizado y homologado estos, en los Estatutos orgánicos por Procesos, en los siguientes:

Procesos del Ministerio Los procesos del Ministerio, se ordenan y clasifican en la medida que agregan valor al cumplimiento de la misión institucional:






a. Procesos Gobernantes, direccionan la gestión institucional a través de la expedición de políticas, normas e instrumentos para poner en funcionamiento a la organización.

b. Procesos Agregadores de Valor, generan, administran y controlan los productos y servicios destinados a usuarios externos e internos y permiten cumplir con la misión institucional; constituyen la razón de ser de la Entidad.

c. Procesos Habilitantes, están encaminados a generar productos y servicios para los procesos gobernantes, agregadores de valor y para sí mismos, viabilizando la gestión institucional.

d. Procesos Desconcentrados, están encaminados a generar productos y prestar servicios de manera desconcentrada y directamente al cliente usuario.

Puestos Directivos.- Los puestos Directivos son los encargados de cumplir y hacer cumplir la gestión institucional; mismos que se encuentran establecidos en la estructura organizacional de Ministerio y consideran a:

-  Ministro/a
-  Viceministros
-  Subsecretarios de Estado de: Mercadeo, Planificación y; Administración y Finanzas;
-  Subsecretarios Regionales: para las zonas administrativas No: 1,2, 3,
-  4, 5, 6, 7,8 y 9

Comité de Gestión de Desarrollo Institucional.- De conformidad a lo establecido en el artículo 115 del Reglamento a la LOSEP-, el Comité de Gestión de Desarrollo Institucional está integrado por: Ministro/a del ramo, Viceministro y Asesor Jurídico quien lo presidirá, el Subsecretario de Administración y Finanzas, quien actuará en calidad de presidente alterno, Subsecretarios de Estado de: Gestión, Mercadeo, Planificación, Director de la UARHs y Subsecretarios Regionales. Responsabilidades del Comité de Gestión de Desarrollo

Institucional.- El Comité de Gestión de Desarrollo Institucional del Ministerio, a más de las responsabilidades establecidas en LOSEP, tendrá las siguientes responsabilidades: a. Asegurar que la entidad cuente con una gestión pública capaz de ofrecer servicios de calidad, con eficacia, eficiencia y transparencia. b. Definir las directrices para que la institución cuente con los recursos necesarios para atender las obligaciones y prioridades establecidas por el Gobierno Central para el sector. c. Sugerir, instrumentar y monitorear la aplicación de políticas, normas y mecanismos relativos al desarrollo institucional, de recursos humanos, remuneraciones y capacitación en cumplimiento y apoyo a las competencias previstas en la Ley de Turismo y sus reglamentos. d. Proponer o desarrollar soluciones para mejorar continuamente la gestión del Ministerio. e. Evaluar el impacto de la gestión institucional. f. Planificar y elaborar el presupuesto institucional en base a las directrices del Ministerio de Finanzas para fortalecer su capacidad de gestión.

Estructura Organizacional.- El Ministerio, definirá su estructura organizacional considerando su base legal y direccionamiento estratégico institucional.

#### ESTRUCTURA BÁSICA ALINEADA A LA MISIÓN:

La estructura organizacional del Ministerio para el cumplimiento de su misión y objetivos institucionales, integra los procesos internos y desconcentrados, que serán de responsabilidad de las siguientes Unidades Administrativas:

#### 1. PROCESOS GOBERNANTES

##### 1.1 Dirección Estratégica para la generación y formulación de Políticas

#### 2. PROCESOS AGREGADORES DE VALOR

##### 2.1 GESTION

##### 2.1.1 Gestión de Regulación y Control

##### 2.1.2 Gestión de Proyectos e Inversiones

### 2.1.3 Gestión de Desarrollo y Facilitación

## 3. PROCESOS HABILITANTES

### 3.1 ASESORIA

#### 3.1.1 GESTION DE PLANIFICACIÓN

##### 3.1.1.1 Gestión de Planificación Institucional

##### 3.1.1.2 Gestión de Planificación Sectorial y Seguridad Turística

#### 3.1.2 GESTION DE AUDITORIA INTERNA

#### 3.1.3 GESTION DE ASESORIA JURÍDICA

#### 3.1.4 GESTION DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y ATENCIÓN AL CLIENTE

### 3.2 APOYO

#### 3.2.1 GESTION DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

##### 3.2.1.1 Gestión Administrativa

##### 3.2.1.2 Gestión Financiera

##### 3.2.1.3 Gestión de Tecnologías de la Información

##### 3.2.1.4 Gestión del Talento Humano -UARHs.

#### 3.2.2 GESTION DE DOCUMENTACION Y ARCHIVO

## 4. PROCESOS DESCONCENTRADOS

Ejecución y monitoreo de planes, programas, en los ámbitos geográficos de su jurisdicción.

### 4.1 Gestión por zonas de planificación de 1 a la 9 según el caso

### **3.1. Las tipologías de las instituciones públicas.**

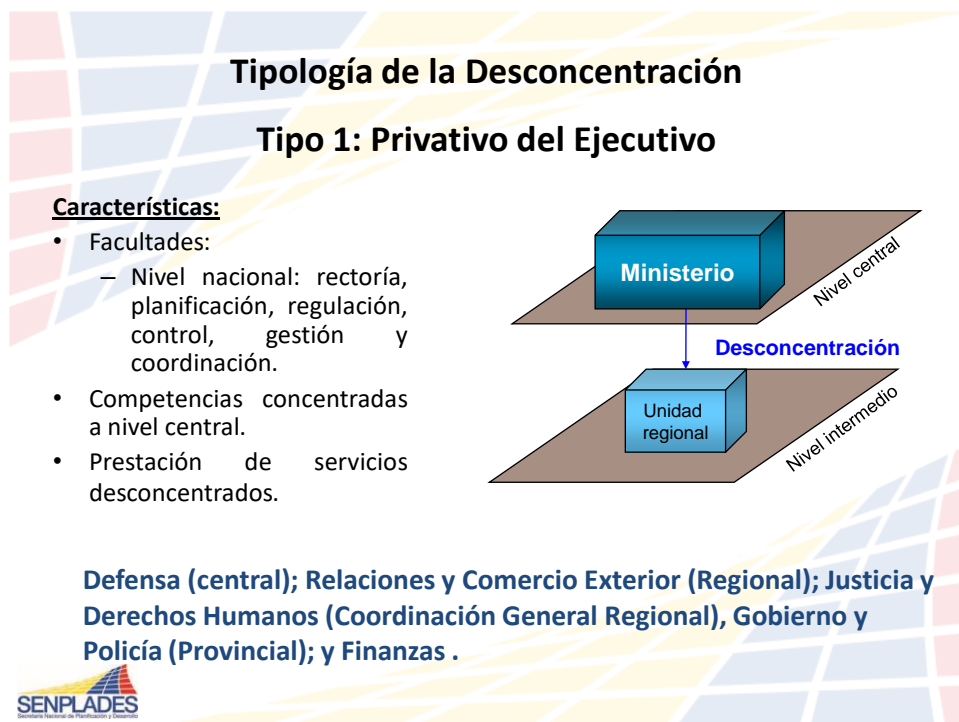
Una vez replanteada la estructura del Ejecutivo y calificados los papeles diferentes de este nuevo esquema de gestión, se inició un segundo proceso de reformas al interior de cada entidad pública, es decir; ministerio y secretarías nacionales, para lo cual se homologa la estructura de cada una de las carteras de Estado, con la finalidad de dar operatividad a la propuesta de rediseño institucional y a fin de tener un proceso ordenado de descentralización y desconcentración se plantearon cuatro tipos de estructuras ministeriales.

**PRIMER TIPO:** este primer tipo de estructuras ministeriales, y ejercen las competencias exclusivas del Gobierno Central, establecidas en las Constitución de la República: Defensa Nacional, Relaciones Internacionales, Registro de Personas, Política Económica, Tributaria, Aduanera, Fiscal y Monetaria, y del comercio exterior. Y

las carteras de Estado que tienen estas competencias y velan por los intereses nacionales y, por lo tanto no pueden desconcentrarse ni descentralizarse, y sus competencias se ejecutan desde el nivel nacional por lo que son de carácter privativo. (SENPLADES, PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2009- 2013 2009)

**Figura: 6**

*Tipología de la desconcentración*

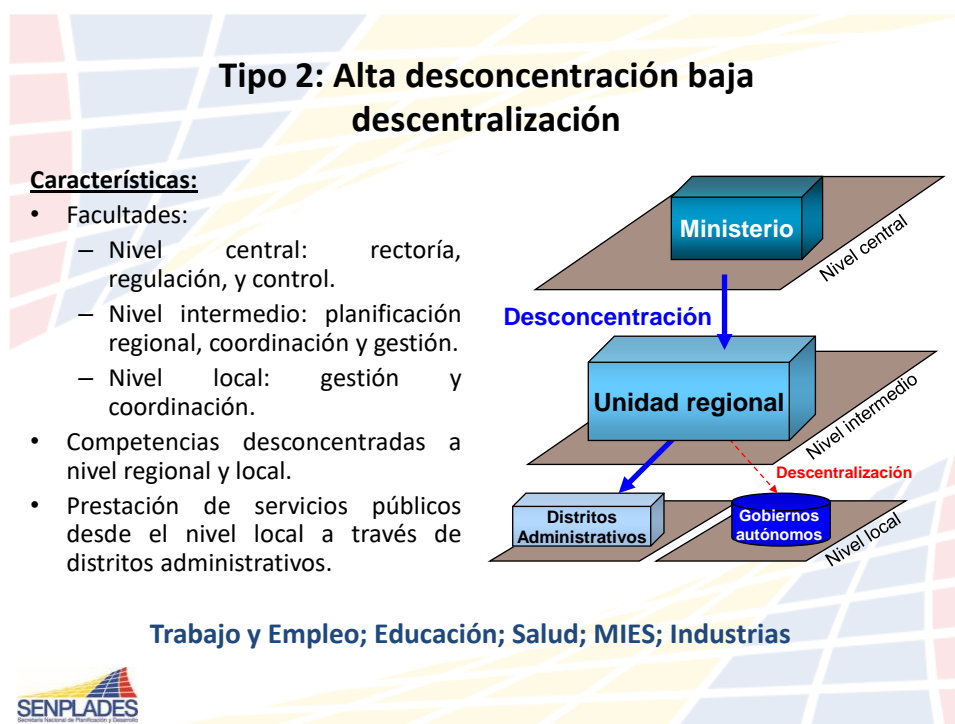


Nota: Figura tomada del semplades

SEGUNDO TIPO: de estructuras ministeriales de alta desconcentración y baja descentralización; busca el fortalecimiento de unidades ministeriales en el territorio, para garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, sin que esto implique un proceso nulo de descentralización. (SENPLADES, PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2009- 2013 2009)

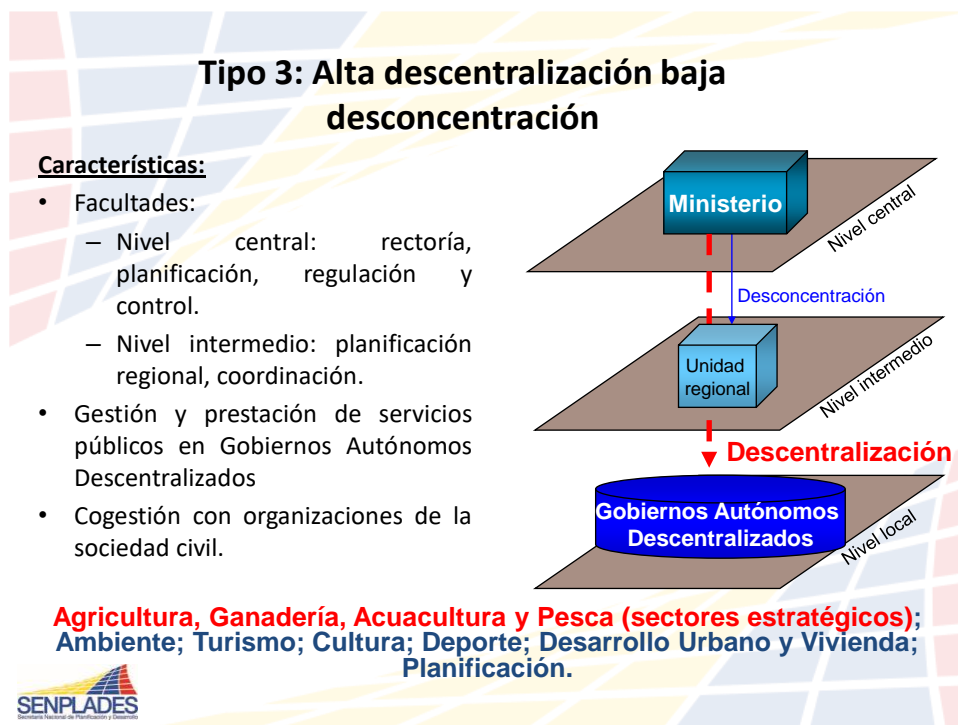
Figura 7

*Alta de desconcentración baja descentralización*



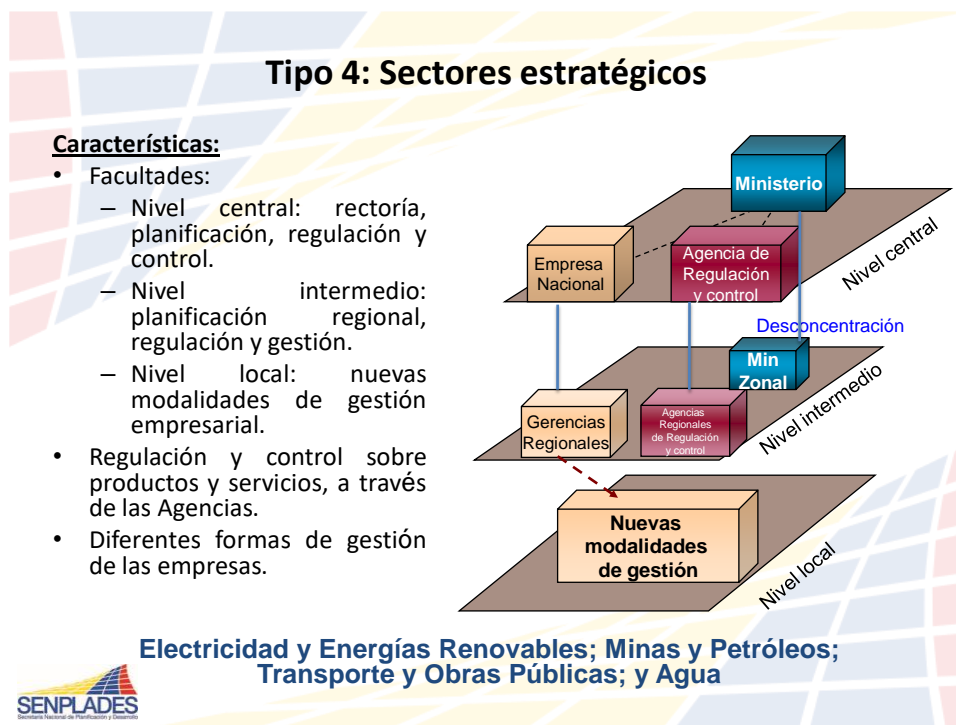
Nota: Figura tomada del semplades

La gran mayoría de carteras de Estado entran en el tercer tipo de estructuras, que corresponde a aquellas de alta descentralización y baja desconcentración, dado el impulso que el gobierno nacional da al proceso de descentralización. Estos ministerios transfieren competencias hacia los gobiernos autónomos descentralizados e incluso organizaciones de la sociedad civil para la prestación de productos y servicios en el territorio, manteniendo su rol de actores en la política pública (SENPLADES, PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2009- 2013 2009).

**Figura 9***Alta descentralización baja desconcentración*

Nota: Figura tomada del senplades

CUARTO TIPO: de estructuras ministeriales corresponde a los Sectores Estratégicos en el que la rectoría nacional, la regulación de las actividades públicas y privadas, y la promoción de una gestión eficaz y eficiente de las empresas públicas se ejercen desde el nivel central; sin que esto implique la prohibición para el desarrollar diferentes e innovadoras modalidades de gestión pública local y diversos tipos de alianzas público – privadas. (SENPLADES, PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2009-2013 2009)

**Figura 10***Sectores estratégicos*

Nota: Figura tomada del senplades

### 3.2. Territorialización de servicios públicos.

El proceso de desconcentración de la función ejecutiva, parte de la Reforma Democrática del Estado, se inscribe en la concepción de que el funcionamiento eficaz y democrático del Estado es uno de los principales recursos de acción pública que tiene la nación para orientar las decisiones estratégicas que le permitirán acercarse a la metas de desarrollo social.

De este modo, la desconcentración de la función ejecutiva es el medio que permitirá que la ciudadanía tenga servicios y productos públicos locales de calidad y calidez conforme lo he venido desarrollando a lo largo del proceso trabajo de investigación.

Como antecedentes recalco nuevamente que la desconcentración de la función ejecutiva se respalda en tres ejes.

- La primera es el decreto ejecutivo 878 del 18 enero del 2008, que establece la nueva división política administrativa del Ecuador sustentada en siete regiones de planificación;
- La segunda es el Plan Nacional de Desarrollo, en su estrategia 4 (Integración territorial y desarrollo rural), 6 (Estado con capacidades efectivas de planificación, regulación y gestión.), el objetivo 12 (Reformar el estado para el bienestar colectivo) y la política 12.1 (Estructurar nuevo modelo de gestión); y
- La tercera es el marco de la nueva Constitución de la República del Ecuador (Título 1 Artículo 1 y Título V). La conformación de distritos administrativos forma parte del nuevo modelo de gestión del Estado.

Por ello, La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES- a través de la Subsecretaría de Reforma del Estado e Innovación de la Gestión Pública, elaboró la propuesta de un modelo de estado descentralizado, regionalizado y autónomo, dentro del cual se plantearon varios niveles territoriales de estructura administrativa.

**Del Proceso de Desconcentración:** La desconcentración tiene como fin la territorialización de servicios y productos públicos, esto quiere decir:

**Servicios y productos públicos:** Los servicios públicos son aquellos que el Estado provee a sus ciudadanos sin discriminación, para satisfacer las necesidades colectivas de los ciudadanos. A través de su provisión se apunta a la titularidad de los bienes públicos por parte de la ciudadanía. Estos bienes públicos son bienes económicos que se caracterizan por ser no rivales<sup>8</sup> y no excluyentes<sup>9</sup> en el consumo. Los servicios públicos desempeñan un rol fundamental en el desarrollo de un país.

Los servicios públicos se deben distinguir como parte de la actividad estatal y que determinan los derechos del usuario y las obligaciones de la Administración Pública. Además deben cumplir con las siguientes características: igualdad, regularidad, generalidad, obligatoriedad, continuidad, calidad y eficiencia.

---

<sup>8</sup> Bienes no rivales: Bienes que usado por alguien en particular, no perjudica el uso futuro por parte de otras personas.

<sup>9</sup> Bienes no excluyentes: Bienes que estando disponible para una persona, lo está para la sociedad en su conjunto sin ningún tipo de exclusión.



a) Igualdad: Es decir que el servicio público es para todos en igualdad de trato en la prestación, además en el derecho de exigir el servicio en igualdad de condiciones sin discriminación.

b) Regularidad: Se refiere a que la prestación del servicio, para su funcionamiento, el cual deberá someterse a la ley, reglamento, estatuto u ordenanza.

c) Generalidad o universalidad: Se refiere a que el servicio debe ser para todos y exigido por todos sin excepción, puesto que el servicio se refiere a que la necesidad es colectiva o de interés comunitario. Cabe resaltar que además el servicio deberá permitir el acceso a los habitantes de poblaciones con poca rentabilidad, así se perfecciona la idea de universalidad del servicio.

d) Obligatoriedad: Es la obligación de que el servicio público se brinde y sea exigido por parte de los administrados.

e) Continuidad: Es decir, que el servicio público debe funcionar sin interrupción.

f) Calidad y eficiencia: Estas características van de la mano, ya que el Estado pretende mejorar la calidad de vida de los administrados, tales servicios son exigibles a los prestadores del servicio público. Dicha exigibilidad debe ser en base a la plena satisfacción del servicio es decir mediante la calidad del servicio y la eficiencia, es decir empleando los mejores medios posibles para lograr este objetivo.

**Desconcentración.-** Es la transferencia de competencias de una entidad administrativa del nivel nacional, a una sus dependencias del nivel regional, provincial o distrital, siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento.

*La desconcentración, implica una mayor presencia del ejecutivo sectorial a nivel territorial que permita, sobretodo, la prestación directa por parte de la función ejecutiva de productos y servicios públicos.*

La planificación del proceso de desconcentración debe lograr la efectiva desconcentración que se han establecido los siguientes niveles:

1) **Zonas Administrativas de Planificación:** Nivel intermedio de desconcentración administrativa del ejecutivo que agrupa dos o más provincias

- 2) Nivel **Provincial**: correspondiente a la Provincia según la división político administrativa.
- 3) **Distrito Administrativo**: Unidad Territorial (correspondiente a la división política administrativa) de organización y gestión de prestación de servicios y productos que podría tener subniveles como, por ejemplo, los circuitos educativos.
- 4) **Áreas Distritales**: para garantizar el servicio cuando el distrito sean demasiado grande o presente una complejidad mayor, se puede pensar en dividirlo en áreas distritales para garantizar el servicio. No tendría una estructura administrativa.
- 5) **Circuito**: sistema local conformado por el conjunto de establecimientos de servicio o producto en un territorio determinado, articulados entre sí a través de los servicios que ofertan.

### **3.2.1. Objetivos y beneficios de la desconcentración efectiva.**

El gran objetivo de la desconcentración efectiva es que los servicios y productos públicos estén al alcance territorial de la ciudadanía, de manera local, permanente y continua.

Las **Zonas Administrativas de Planificación**: procuran la redistribución del poder y la toma de decisiones, acercar el Estado a la ciudadanía: Promueven el desarrollo de ciudades intermedias y nuevos polos de desarrollo, y combaten el centralismo y las inequidades territoriales.

Su gran objetivo es *Armonizar y coordinar las intervenciones públicas sobre una misma base territorial.*

**Objetivos de los distritos administrativos:** para qué los distritos:

- Planificar y organizar con enfoque territorial
- Garantizar cobertura y atención integral de calidad de los servicios

- Permitir la optimización y mejor manejo de los recursos públicos
- Consolidar una prestación de servicios continua y permanente
- Territorializar la intervención e inversión pública
- Coordinar la gestión inter e intersectorial a nivel local
- Garantizar el acceso a servicios a toda la población
- Articular acciones con actores locales

### **3.2.2. Beneficios de los distritos administrativos.**

1. Cercanía efectiva del Estado con la ciudadanía
2. Eficiencia y eficacia en la prestación del Servicio
3. Fortalecimiento de capacidades técnicas y profesionales locales y generación de fuentes de trabajo
4. Acceso cercano a las necesidades ciudadanas
5. Permite que la atención de los servicios públicos esté de acuerdo a las realidades locales

El proceso de desconcentración efectiva requiere considerar muy importante, considerar insumos de planificación existentes que anteceden y guían la desconcentración efectiva:

1) Avance en el proceso de Reforma Institucional - modelo de gestión y matriz de competencias aprobados por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo Senplades.

2) Avance en el proceso y levantamiento de información técnica territorializada.

3) Grado de socialización de modelo de gestión a nivel territorial.

4) Prestación actual y proyectada de productos y servicios directos al ciudadano para la desconcentración efectiva.

5) Compromiso institucional

A partir de ello podremos:

- 1) Identificar Zonas Administrativas de Planificación
- 2) Se debe analizar también el nivel Provincial
- 3) Establecer Distritos Administrativos
- 4) Establecer la necesidad de Áreas Distritales
- 5) Conformar Circuitos

Y llegar a la desconcentración efectiva logrando que los productos y servicios públicos se territorialicen prestándolos con eficiencia, calidad y calidez.

El proceso metodológico para la conformación de DISTRITOS requiere previamente se deben haber identificado y establecido el nivel zonal, es decir, las Zonas Administrativas de Planificación. La conformación de Distritos Administrativos constituye un proceso que involucra a varias instituciones que brindarán productos y servicios básicos en el territorio. Por lo que se considera de vital importancia la participación de los Ministerios Sectoriales y la SENPLADES para el desarrollo de este proceso.

**Distrito Administrativo**, es un órgano técnico administrativo desconcentrado que coincide con el área geográfica del cantón o unión de cantones y articula las políticas de desarrollo del territorio en función de cuatro objetivos básicos, cuya función es supervisar y coordinar la provisión de servicios para el ejercicio pleno de derechos y garantías ciudadanas acorde a una organización territorial.

**Áreas Distritales**: para garantizar el servicio cuando el distrito sean demasiado grande o presente una complejidad mayor, se puede pensar en dividirlo en áreas distritales para garantizar el servicio. Generalmente no tendría una estructura administrativa.

Los Distritos Administrativos podrían estar conformados por circuitos. Un **Circuito Educativo**, es un sistema local conformado por el conjunto de establecimientos educativos de distintos niveles (inicial, básica y bachillerato) y tipos (fiscal, fisco-misional, municipal, particular o comunitario) en un territorio determinado articulados entre sí a través de los servicios que ofertan y vinculados a una sede administrativa que administra los recursos de operación y mantenimiento de los establecimientos satélites.

Este proceso es producto de una propuesta dada acorde al nuevo modelo de gestión estatal, sin embargo es preciso vean como se aplicó conforme una consultoría del 2012 y recién consta de bases sólidas y con resultados previos a años de planificación en febrero del 2012, en el cual cada sector debió plantear una propuesta para determinar las áreas de cobertura de servicios “Distritos Administrativos”, y esto fue trabajado desde abril del 2011 con tres de los Ministerios del Frente Social, el Ministerio de Educación, Salud y de Inclusión Social y Económica MIES/ INFA.

### **3.3. Instituciones públicas que otorgan los lineamientos para el cumplimiento de los objetivos para la prestación de servicios públicos de calidad, eficiencia y territorialidad.**

A partir de esa experiencia bajo el nombre de la Estrategia el Estado a TU LADO, los Ministerios de Educación, Salud y MIES se establecieron necesidades:

1. Conformación del equipo técnico y definición de criterios
2. Determinación de bienes y servicios de cada Ministerios
3. Análisis de Disponibilidad de la información
4. Modelo Cartográfico
5. Validación de Distritos

Así como el análisis, exhaustivo del sector; al cual se aplicó su especificidad para así poder, elaborar, su propuesta a partir de la identificación de los servicios y productos públicos que ofertan, a modo de ejemplo se hizo una recopilación de un trabajo personal como parte del proceso de desconcentración con la estrategia el Estado a Tu Lado, por lo que empezaremos con el Ministerio de Educación y se empieza con esta entidad puesto que toda su base legal se adapta al nuevo modelo en tanto se podrá observar como tuvieron los mejores resultados en la zona 6.

Mediante un periódico denominado Redición de Cuentas del Ministerio de Educación, bajo el título de Nuevo Modelo de Gestión Educativa y La desconcentración nos acercará más a la gente se observa cómo, se aplicó la Reforma Democrática del Estado con la finalidad de incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y articulación de las entidades pública: “... El incremento de los niveles de eficiencia, agilidad y articulación de las entidades públicas son prioridades para el Gobierno Nacional. El

Ministerio de Educación es uno de los epicentros. Entre los objetivos están: fortalecer la calidad educativa, incrementar el acceso a la educación, desconcentrar y automatizar procesos e impulsar la participación ciudadana. Uno de los beneficios inmediatos es que responderá a las necesidades a los ciudadanos desde su nivel local...”.

“El inicio es parte de un proceso de modernización, encaminado al mejoramiento de la gestión y al desarrollo profesional de sus servidores, este modelo trata de alcanzar una alta desconcentración de la gestión educativa. En la actualidad, el Ministerio de Educación cuenta 48 Direcciones Provinciales (las que están en proceso de transformación a Unidades Distritales hasta abril del 2012) de Educación Hispana y Bilingüe y mediante el nuevo modelo de Gestión, se implementarán alrededor de 130 Direcciones Distritales a nivel nacional para la atención ciudadana y alrededor de 1200 circuitos administrativos, con los cuales se garantizará la prestación eficaz, efectiva, de calidad y sobre todo territorial...” (EDUCACION 2010)

Por la importancia y como ejemplo de este real proceso de Reforma es preciso sepan la articulación de los procesos de descentralización que van de la mano así el DINSE pasará conforme su tipología a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, mediante el proceso obligatorio de traspaso de competencias y el de desconcentración conforme se investigó, como parte de la propuesta ha sido un proceso participativo en el cual se han validado territorialmente las propuestas y aun hoy se siguen recogiendo las necesidades de la educación bilingüe y modificar los circuitos de ser el caso.

Para ver a manera de ejemplo nuevamente como el proceso requiere de tiempo, para lo cual transcribo una última hoja de ruta elaborada con el Ministerio y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Senplades como plazo final para la implementación total del nuevo modelo.

ANEXO.- GRAFICO CRONOGRAMA DE MINISTERIO DE EDUCACION PARA PROCESO FINAL DE IMPLEMENTACION DE LA REFORMA “NUEVO MODELO DE GESTION” (Barredo 2012)

Tabla : 2

2012			2013	
PRIMER GRUPO	SEGUNDO GRUPO	TERCER GRUPO	PRIMER GRUPO	SEGUNDO GRUPO
<b>46</b>	<b>11</b>	<b>28</b>	<b>21</b>	<b>34</b>
Zona 7 ECP Quito Guayaquil	Amazonía: Petroecuador y Proyectos estratégicos Nacionales	Cambio de Direcciones Provinciales	Zona 4 (Manabí) Zona 5 (Guayas)	Zona 1 Zona 2 Zona 3 Zona 6

Nota: Figura elaborada por el autor

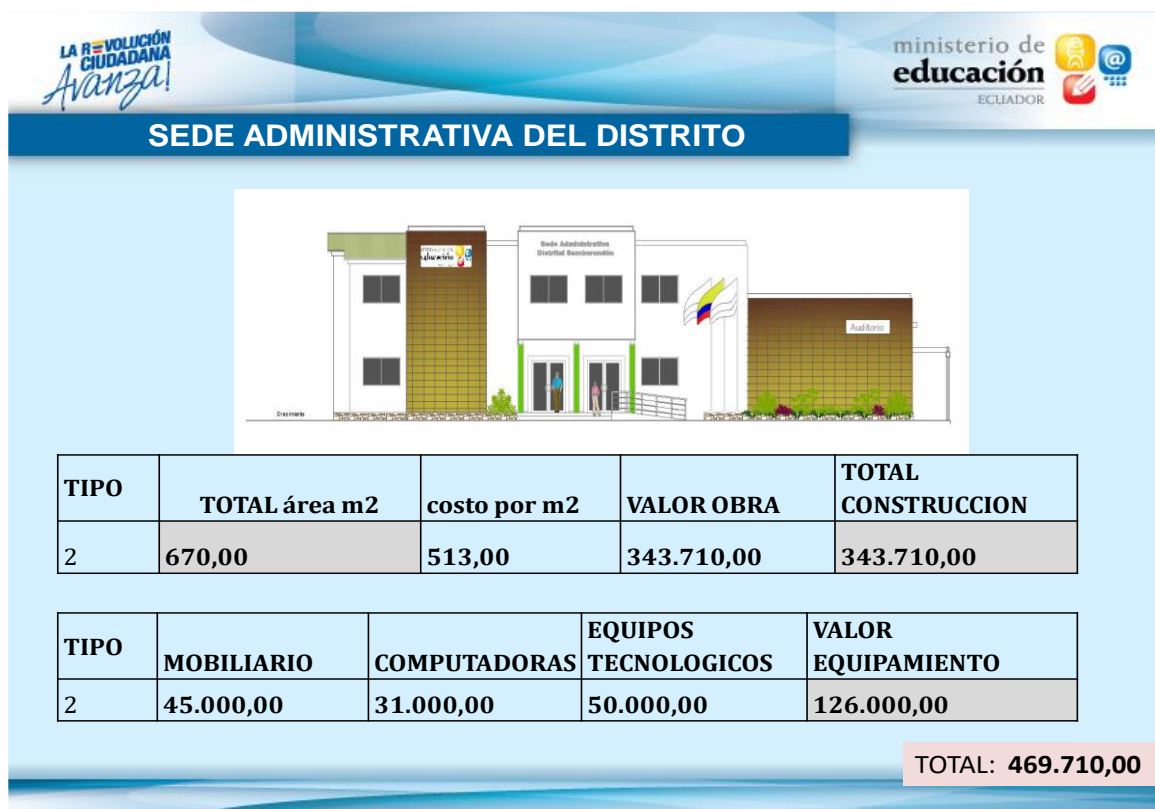
De igual manera, es importante se conozca a que responde el cronograma en el tiempo y ver a factores corresponde:

1. Construcción del Edificio o locales para las unidades distritales ( ver anexo Grafico)
2. Talento Humano: a) Concursos Públicos y b) Evaluaciones y compra de Renuncias.
3. Descentralización de la Competencia del DINSE
4. Desconcentración de las unidades ejecutores tanto en los circuitos como en los distritos.

ANEXO: Gráfico de modelo de unidad administrativa distrital y costo. (Barredo 2012)

Figura 11

Sede administrativa del distrito



Nota: Figura tomada del Ministerio de Educación

### 3.4. Como se establecieron los servicios y productos públicos.

Primer paso: Territorialización de Servicios y Productos Públicos del cual se obtuvo el estado de situación actual de estructuras desconcentradas de entidades del sector público.

1. Tipo de estructura orgánica actual de la institución.
2. Características de estructuras desconcentradas por institución
3. Competencias, atribuciones, productos y servicios desconcentrados a nivel territorial por estructura desconcentrada.
4. Perfil profesional de los funcionarios en estructuras desconcentradas y el número asignado por competencia o por producto y servicio.
5. Programas y proyectos que se ejecutan a nivel desconcentrado.

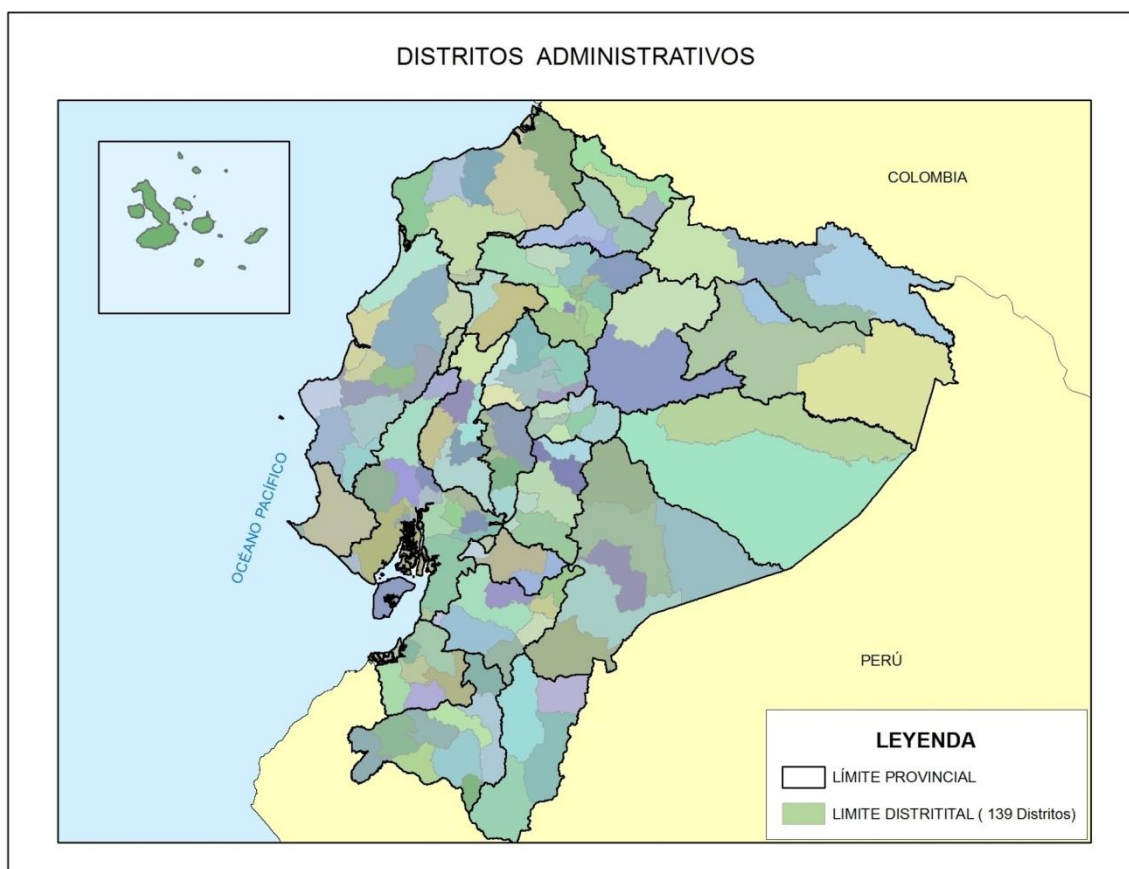


6. Recursos Financieros:
  - a. Gasto corriente en estructuras desconcentradas y gasto de inversión por nivel territorial.
  - b. Gasto de inversión en estructuras desconcentradas y gasto de inversión por nivel territorial.
  - c. Proyección de gastos al 2011.
  
7. Recursos materiales:
  - a. Equipos
  - b. Infraestructura
  - c. Bienes muebles
  - d. Bienes inmuebles
  - e. Vehículos
  
8. Capacidad resolutive de instancias desconcentradas.
  - a. La estructura desconcentrada es una unidad ejecutora
  - b. Cuenta con un sistema de planificación
  
9. Existe sistemas de información que articulen el ámbito nacional con las estructuras desconcentradas, para la toma de decisiones.

Se trabajó en el proceso personalmente, por lo cual se validado conforme la gestión con resultado óptimos y acordes a mejorar la prestación de servicios en territorio desde la Función Ejecutiva definitivamente, en virtud de ello todos y cada unos de los Ministerios y demás organismos del Estado paulatinamente deberán ir modificando su modelo y acogiéndose a este nuevo modelo; como, parte de una efectivo y necesario proceso de transformación del Estado.

A continuación anexo la propuesta georeferenciada de distritalización, de lo cual hago hincapié nuevamente no constituye cambios en la división política administrativa.

**Mapa 2**  
*Distritos administrativos*



Nota: Figura tomada del Ministerio de educación

### 3.5. La secretaria nacional de planificación y desarrollo senplades.

Inicio con una copia textual de la página de internet de la Secretaría Nacional de Planificación y desarrollo SENPLADES:

La planificación estatal en el Ecuador se inició con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Junapla), creada mediante Decreto Ley de Emergencia número 19, del 28 de mayo de 1954. En 1979, fue remplazada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), con entidades adscritas, como, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el Fondo Nacional de Pre inversión, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). En 1998, en lugar del CONADE, se creó la Oficina de Planificación (ODEPLAN).

En el 2004, mediante Decreto Ejecutivo No. 1372, se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES.

### **SENPLADES 2007**



Mediante Decreto Ejecutivo No.103 del 8 de febrero de 2007, se fusionó el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM; y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, SODEM; a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES.

### **SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACION DEL ESTADO**



Mediante Decreto Ejecutivo No. 1372 del 12 de febrero del 2004 se creó la SENPLADES, como organismo técnico responsable de la planificación nacional, fusionando la ex ODEPLAN y la Secretaría de Diálogo Social y Planificación.

El artículo 255 de la Constitución Política de la República señala que el Sistema Nacional de Planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la Ley.

### **CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (CONAM)**



Inició sus actividades en 1994, en aplicación de la Ley de Modernización expedida en 1993, como órgano adscrito a la Presidencia de la República, para promover la modernización del Estado, la descentralización, desinversiones, privatizaciones, concesiones y reforma del Estado.

### **SECRETARÍA NACIONAL DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO (SODEM)**



El Estado ecuatoriano, en el año 2000 se comprometió con otros países miembros de las Naciones Unidas, a poner en marcha el cumplimiento de los 8 objetivos y 18 metas del milenio, que deberán ser alcanzadas hasta el año 2015, que buscan, en suma, fortalecer a la comunidad internacional para combatir la pobreza; el hambre; la falta de acceso a la educación básica; la inequidad

de género; la mortalidad materna e infantil; combatir enfermedades como el VIH/SIDA; y evitar la degradación ambiental.

Con tal propósito se creó la Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio (SODEM), con Decreto Ejecutivo No. 294 del 1 de julio del 2005, adscrita a la Presidencia de la República, con autonomía administrativa y financiera. Una de las principales acciones que cumplió esta entidad, fue poner en marcha del Aseguramiento Universal de Salud, sin embargo, mediante el mismo decreto ejecutivo No.103 del 8 de febrero del 2007, el Programa de Aseguramiento Universal de Salud, PROAUS, pasó a ser dependencia del Ministerio de Salud Pública.

Con anterioridad se ha definido lo que es la planificación y de igual forma a lo largo del trabajo se ha establecido tanto la base legal actual, sobre la cual se asienta el Plan Nacional del Buen Vivir, al Igual que Plan Nacional de Desarrollo documentos, o más bien aristas, líneas estratégicas que determinan cual es el andar de un Estado que ha buscado democratizarse y trabajar buscando un desarrollo mediante un proceso de profundo cambio estructural, legal para que así todas y todas alcancemos el buen vivir, planificado no solo para nosotros sino para un mañana, es decir; trabajar para un país a largo plazo

A pretextos de varios argumentos siempre se pensó que la planificación no era real que entorpecía los procesos de la actividad públicos. Además de la poca y nula experiencia de muchos gobiernos que bien llamados de turno nunca gobernaron con una visión de desarrollo para un mejor país, sin embargo es necesario repetir algunos de los conceptos de “distorsión” al de Estado. Como una mentira repetida cien veces se acuñó la idea de que la intervención del Estado y la planificación servían para trabar el desarrollo. *“Se criticó al sector público, como gestor estatal ineficiente y se promovió la reducción del Estado bajo el supuesto de que el mejor asignador de recursos es el mercado. La política pública se centró en la supuesta asignación eficiente de recursos que contribuiría a controlar la inflación y con la cual se conseguiría la estabilidad urgente, en razón del alto endeudamiento de siempre e inestabilidad macroeconómica lo cual nunca nos dio como resultado mejoría..”* (S. N. DESARROLLO, senplades 2007)

OBJETIVOS ESTRATEGICOS DE LA SENPLADES planteados en el Decreto Ejecutivo de Creación, en el Registro Oficial No. 26 el 22 de febrero del 2007: documento que hace referencia al Art. 254 y 255 de la anterior Constitución a la actual y fusiona a Senplades, Sodem y Conam y en virtud de su contenido estable y otorga todas las competencias, facultades y atribuciones a Senplades tanto como delegaciones y demás representaciones de las tres que estuviesen vigentes, en razón de ello el proceso de institucionalización es aceptable con niveles de desconcentración llegando a un nivel zonal su forma de Subsecretarias.

A continuación los objetivos estratégicos que de igual forma son transcritos literalmente de la su página web; (S. N. DESARROLLO, SENPLADES 20007)

- a) Coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
- b) Promover el fortalecimiento de la gestión de las instituciones adscritas a la SENPLADES y la potenciación de la capacidad técnica y operativa de las mismas, con la finalidad de asegurar la mejor y pronta atención de las necesidades de la comunidad.
- c) Propender a la transformación de las empresas públicas dentro del patrón de especialización de la economía, a fin de llegar a la sustitución selectiva de importaciones para el buen vivir.
- d) Impulsar el desarrollo integral del país sobre la base de los principios de integración, participación, descentralización, desconcentración, transparencia y eficiencia.
- e) Promover la desconcentración y descentralización de la gestión pública, a través de las Subsecretarias Zonales de Planificación para profundizar la construcción de una democracia representativa, participativa y deliberativa.
- f) Coordinar acciones con las distintas Instituciones del Estado para el cumplimiento de las Metas y Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
- g) Proveer a los actores sociales, información sistematizada, pertinente y confiable sobre aspectos relevantes de la realidad nacional, de estudios e investigaciones que contribuyan a mejorar la formulación de políticas públicas y propuestas del régimen del buen vivir.

- h) Garantizar capacitación, metodologías y herramientas para la participación ciudadana en la elaboración de planes, programas, proyectos y propuestas de reforma institucional, ordenamiento territorial, inversión pública, planificación, seguimiento y evaluación de inversión.
- i) Lograr una gestión pública transparente y eficiente que impulse el buen vivir.

Senplades cuenta con cuatro grandes aristas. A) Planificación, B) Inversión Pública, C) Democratización del Estado y d) Evaluación y Control.

Producto de este análisis se investigó que las tres primeras Subsecretarías, en especial trabajan en pro de alcanzar y cambiar el paradigma del desarrollo bajo una planificación a largo plazo, sin embargo los procesos que hoy nos competen a profundizar se llevan en la Subsecretaría de Democratización que a su vez trabaja en dos unidades más: 1) Rediseño y Cambio Institucional y 2) Descentralización a un inicio, es preciso que sepan que hoy se cuenta con una nueva unidad especializada y es desconcentración.

Reforma Democrática tiene por objeto el cumplimiento de lo establecido en el Objetivo 12 del Plan Nacional del Buen Vivir, por lo que debe dirigir, coordinar y supervisar la reforma democrática y participativa del Estado; impulsar los procesos de desconcentración y descentralización generando un nuevo sistema de gestión territorial; así como el proceso de construcción del Estado Plurinacional e Intercultural; promover mecanismos de participación, rendición de cuentas y control social en el marco de los cambios institucionales generados; y los procesos de innovación de la gestión pública para el buen desempeño de las empresas, servicios públicos y sectores estratégicos.

### **3.6. Instituciones públicas y los procesos.**

De las instituciones públicas hemos dicho anteriormente se encuentra determinadas en el Art. 225 de la Constitución del 2008, del mismo modo en el Art.10.1.- “Formas de las Entidades que Integran la Función Ejecutiva.- La función Ejecutiva, además de los organismos definidos y desarrollados en los artículos posteriores, podrá contar de manera general con los siguientes tipos de entidades:

- a) Agencia de Regulación y control: organismo técnico que tiene por funciones la regulación de las actividades del sector, el control técnico de las actividades del sector...”

- b) Comisión.- Instancia que trata problemáticas específicas en las que el Gobierno Central no cuenta con capacidades técnicas o institucionales desarrolladas. Plazo de tiempo determinado.
- c) Comité: Cuerpo Colegiado interinstitucional, cuyas funciones son de coordinación estatal y gubernamental, sobre temas específicas.
- d) Consejo: cuerpo colegiado conformado por representantes del Estado y de la sociedad civil que tiene por finalidad la de dictar políticas y regulaciones sobre un ámbito de política determinado. Solo podrán ser creados por ley.
- e) Consejo Consultivo: instancia de estricto sentido de carácter consultivo y de obligatoria convocatoria institucional, en el momento de la definición de la política pública de las carteras de Estado. Tendrán representación amplia y plural de la sociedad civil, y no contarán con recursos públicos para su funcionamiento.
- f) Instituto.- Organismo público, adscrito a un Ministerio sectorial o Secretaría nacional, creado para el ejercicio y la ejecución de actividades especializadas, preferentemente en las áreas de investigación, promoción, normalización, ciencia y tecnología; y
- g) Secretaría.- Organismo público que, por delegación y bajo la supervisión del ente al cual está adscrito, tienen la facultad de asesorar, dictar y gestionar política transversal a un sector. Estará adscrito a un Ministerio Sectorial o a una Secretaría Nacional o a la máxima autoridad será designada por el Ministro sectorial y el Secretario Nacional Correspondiente.

De igual manera el Decreto Ejecutivo 195 dictado por el Presidente Eco. Rafael Correa el 9 de septiembre del 2009, acorde a las facultades de la Constitución Art. 147, 226, el Art. 40 de la Ley de Modernización, el Art. 11 literal b) del ERJAFE, el Art. 58 y 113 del Reglamento del Ministerio de Relaciones Laborales, el Decreto ejecutivo No. 1577 demás que considera necesario Decretar: el mismo que es transcrito textualmente:

Art.1.- Emitir los lineamientos estructurales para organizar las unidades administrativas en los niveles de dirección, asesoría, apoyo y operativo, de los Ministerio de Coordinación y Sectoriales, Secretarías e Institutos Nacionales pertenecientes a la Función Ejecutiva.

Art.2.- En los Ministerios de coordinación las unidades administrativas que integran los niveles de dirección, asesoría, apoyo y operativas se estructurarán de la siguiente manera:

- a. Despacho Ministerial de Coordinación, responsable Ministro Coordinador
- b. Dirección de Asesoría Jurídica, responsable Director de Asesoría Jurídica
- c. Dirección de Comunicación Social, responsable Director de Comunicador Social
- d. Dirección Administrativa Financiera, responsable Director administrativo financiero.
- e. Secretaría Técnica, responsable secretario técnico, como Viceministro.

Estos ministerios dispondrán de 2 coordinaciones generales que se ajusten a sus necesidades temáticas. Sin embargo, deberán abarcar las áreas de planificación y políticas, así como de información, seguimiento y evaluación de políticas sectoriales e intersectoriales.

En los diversos niveles podrán incorporarse otras dependencias previo justificativo técnico y aprobación mediante dictamen favorable por parte el MRL y dictamen presupuestario de Ministerio de Finanzas.

Art.- 3 En los ministerios sectoriales las unidades administrativas que integran los niveles de dirección, asesoría, apoyo y operativo se estructurarán de la siguiente manera: a) Despacho Ministerial, responsable Ministro de Estado. b) Director de la Administración de Recursos Humanos...”

Art.- 4. En las secretarías nacionales las unidades administrativas que integran los niveles de dirección, asesoría, apoyo y operativo se estructurarán de la siguiente manera: a) Despacho de Secretario Nacional, b) Subsecretaría general, responsable viceministro, c) coordinación general de asesoría jurídica.

Art.-6 A los Institutos nacionales desde la presente fecha serán creados por decretos ejecutivos en relación a sus competencias y su estructura es: Dirección ejecutivo, rango de subsecretario de Estado. b) Dirección de Asesoría Jurídica, c) Dirección de Planificación, d) Dirección de Auditoría Interna, e) Dirección Administrativa Financiera, f) Dirección de recursos humanos y g) Dirección de Recursos Humanos.

Y el decreto ejecutivo no.1064 del 16 de febrero del 2012 que establece la necesidad del informe vinculante y aprobación previa de la conformación de EMPRESAS PUBLICAS, de la Senplades y la Subsecretaría de Democratización.



Concluyo de lo expuesto que en relación a lo planteado con los criterios de la administración pública, la normativa legal y jurídica y bajo el proceso de transformación del Estado y la Democratización es como demostramos que la importancia de la homologación de las instituciones públicas es de real incidencia en la actualidad del sector público, más si en relación al capítulo I en el cual habla del Estado antes del proceso al que hacemos referencia.

Otro de los factores que requirieron de homologar mediante es facultad y competencia del Presidente de la República en virtud, de las competencias pues estas se encontraban duplicadas, contrapuestas y a su vez no cumplían las determinantes de planificación establecidas en los Planes del Buen Vivir y el Desarrollo.

La equiparación de las entidades del Sector público, es imperante y radical en atención especial gestión de la actividad pública Estatal alineada a la planificación. Hablar de gestión con resultados de todas y cada una de las instituciones públicas

La Gestión por Resultados (también denominada administración por objetivos o dirección por resultados) es un enfoque de gestión que busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilidad de los funcionarios por los resultados de su gestión.

Se caracteriza por la adecuación flexible de los recursos, sistemas de gestión y estructura de responsabilidades, a un conjunto de resultados estratégicos precisos, definidos y dados a conocer con antelación, posibles de cumplir en un período establecido de tiempo.

Mediante la implementación de esta forma de gestión, se tiende a dotar a la Administración Pública de un conjunto de metodologías y técnicas, para lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos del gobierno y los planes de cada uno de los organismos. (ADMINISTRATIVA s.f.)

### **3.6.1. Indicadores de gestión: a) espacio (infraestructura, división de espacios, primacía de la atención al público).**

Parte del contenido de gestión tenemos incurso otros elementos de los cuales por más de veinte años estuvo sin la intervención e inversión del Estado, sin embargo

parte de este proceso de transformación hizo pensar que para adaptarse al mecanismo o cambio no se podía dejar de lado factores claves, como es la infraestructura, la presencia y comodidad para alcanzar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos.

Inmobiliar y el ICO nace, para dar respuesta a esta necesidad en el proceso de fortalecimiento institucional, el cual mediante procesos técnicos se ocupan de mediante un proceso técnico y legal, buscan las condiciones óptimas para los locales necesarios del sector público, en todo lo que corresponde a su cargo, arriendos, compras, licitaciones y demás opciones legales como el comodato y otros para el proceso de democratización;

Para ingresar a ser servidor público y prestar servicios de calidad, se establece en la Ley Orgánica del Servicio Público en el Art. 5 como requisitos lo siguiente:

- a) ser mayor de 18 años y estar en el pleno ejercicio de los derechos previstos por la Constitución de 2008 y la ley para el desempeño del servicio.
- b) No encontrarse en interdicción civil, no ser deudor al que se siga proceso de concurso de acreedores y no hallarse en de estado insolvencia fraudulenta declarada judicialmente.
- c) No estar comprendido en alguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos.
- d) Haber sufragado, cuando se tiene obligación de hacerlo, salvo las causas excusas prevista en la ley.
- e) No encontrarse en mora del pago de créditos establecidos a favor de entidades u organismos del sector público, a excepción de lo establecido en el artículo 9 de la presente ley.
- f) Presentar la declaración patrimonial juramentada en la que se incluirá lo siguiente: 1.- Autorización para levantar el sigilo de sus cuentas, 2.- no adeudar más de dos pensiones alimenticias, 3.- no estar incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones, 4.- haber sido declarado triunfador del concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de elección popular o de libre nombramiento o remoción, 5.- los demás señalados en la ley

Los diversos procesos de reforma de la administración pública en muchos países han estado marcados por una preocupación central en torno la transformación e institucionalización de la gestión de los recursos humanos al servicio del Estado. Esta preeminencia en los esfuerzos reformadores radica en la necesidad de contar con una gestión eficiente del capital humano de las administraciones públicas que no solo facilite el accionar de lo público en términos de eficacia y eficiencia, sino, sobre todo, porque los servidores públicos (burocracia) constituyen mucho más que la plantea de recursos humanos que prestan sus servicios en el Estado (S. N. DESARROLLO, RECUPERACION DEL ESTADO PARA EL BUEN VIVIR 2011).

No obstante debemos precisar las constantes que aquejaban en contra de los servidores públicos, entre algunos de ellos está la falta de preparación, junto con la falta de capacitación del Estado a sus servidores; falta de compromiso de trabajo al Estado, claro que el mismo no tenía una institucionalidad, referente a los horarios de trabajo, excesos de permiso por enfermedad o demás, y en consecuencia el factor ineficiencia predominó y esto junto con el mal trato a los usuarios tanto internos como externos daban en resultado una pésima prestación del servicio público.

La burocracia, en este sentido, es una de las anclas institucionales y eran la constante para la efectividad del sistema democrático y la vigencia del Estado de Derecho, en tanto las huelgas las pésimas contrataciones públicas, los privilegios burocráticos con regalos y prebendas base de un sistema que propiciaba la coima, el regalo para poder irrumpir con una gestión de la administración en el ejercicio de sus competencias.

Es a través de los servidores públicos quienes trabajan, ejecutan, dan continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas y así asegurar un ejercicio natural, objetivo no arbitrario de la potestad estatal, otros autores dicen que es muy especial considerarlos como autores políticos y ciudadanos y en sus manos está el bien común, y deben ser democráticos y muy comprometidos con todos los derechos civil y políticos.

Los enfoques de quienes ejecutan tanto la potestad pública en el ejercicio de sus competencias en el trabajo diario como servidores públicos, actualmente parte del proceso de Democratización se ha transformado, desde su base legal con la Ley Orgánica de Servicio Público con cambios profundos desde su ingreso mediante

concursos de méritos y oposición para lo cual en articulación del Ministerio de Relaciones Laborales, y desde su Viceministerio de Servicio Público regula y reglamenta los procesos y normas del sector, de igual forma se ha creado un sistema integrado del desarrollo del talento humano del sector público, basado en la formación.

Con relación a la capacitación se trata de incrementar la eficiencia y eficacia para la prestación del servicio público, parte de este proceso de democratización ha provisto en concordancia con la LOSEP, en su entorno dando cumplimiento conformó dos nuevas instituciones para contribuir con el desarrollo del ser humano, y conseguir así que el servicio sea prestado por los mejores de allí, el Instituto de Altos Estudios Nacionales/IAEN (prepara en postgrados a los servidores públicos), el Instituto de la Meritocracia, claro sin dejar de lado los permisos legales, patrocinios en las becas otorgadas por Secretaria Nacional de Ciencia y Tecnología (Senecyt), el Instituto Ecuatoriano de Crédito y Becas (IECE) y demás los programas que cada institución hoy prevea según lo requerido para el ejercicio de su competencias.

Del sistema de evaluación y control del servicio, como es propio está coordinado en cada institución por la máxima autoridad y su UARTH pues así ejerce la vigilancia y regulación para el sector. El Ministerio de Relaciones Laborales con el Viceministerio del Servicio Público quien tiene la competencia y a través de la UNIDAD DE CONTROL TECNICO, implemento también un sistema de buzones de quejas bajo la misma unidad siendo, de este modo la misma entidad quien regula y garantiza un buen servicio, otorgando al ciudadano la eficacia y eficiencia directa en la prestación del servicio en cada puesto de trabajo, es decir, permite un control directo a cada funcionario en el ejercicio de sus funciones.

En el capítulo V de la Ley Orgánica del Servicio Público en su Art. 47 se determina la cesación de funciones e incrementa algunos nuevos casos, para llevar este proceso, es indudable por su importancia y afectación a los servidores públicos analizar el literal K.

## Conclusiones

- Entre los deberes primordiales del Estado se encuentran la garantía sin discriminación del efectivo goce de los derechos, el reconocimiento igualitario de los derechos de todos los individuos implica la consolidación de políticas de igualdad que eviten la exclusión y fomenten la convivencia tanto social como política. El desafío es avanzar hacia la igualdad plena en la diversidad, sin exclusión, para lograr una vida digna, con acceso a salud, educación, protección social, atención especializada y protección especial.
- Bajo la premisa de que todo cambio en la estrategia de desarrollo supone una transformación del modelo de Estado, nuestro país enfrenta el reto de modificar sus estructuras estatales y el desafío fundamental estriba en universalizar los derechos y las oportunidades para que toda la ciudadanía ecuatoriana viva en plenitud. La realización y el bienestar individual van de la mano del bienestar colectivo, del mutuo reconocimiento y la solidaridad, del respeto a la dignidad ajena y del cuidado de la naturaleza. Para ello debemos crear las condiciones para mejorar constantemente nuestra vida, sin deteriorar las oportunidades de los demás; construir un Estado plurinacional y popular que proteja los intereses de las mayorías, con capacidad de gobernar y modificar la dominación capitalista; y construir una organización popular que impida el dominio de los intereses particulares.
- Pretender el cambio de la matriz productiva y democratizar al Estado no tendría un sentido emancipador, si no se ubica en primer plano al fortalecimiento de la sociedad. El objetivo está dirigido a promover la construcción de una sociedad que profundice la calidad de la democracia y amplíe sus espacios de incidencia en condiciones de igualdad social y material, para ello es preciso impulsar el desarrollo de las libertades y de las capacidades reflexivas, críticas y cooperativas de cada individuo, de cada pueblo y de cada colectivo. Esa capacidad exige que la ciudadanía tenga influencia en la discusión sobre uso, asignación y distribución de los recursos tangibles e intangibles del país, además demanda que todos y cada uno estemos en condiciones de desarrollar nuestros talentos y facultades, de acuerdo con el proyecto de vida que va a procurarnos dignidad, realización y plenitud.

- La desconcentración de poderes constituye un mecanismo que busca generar un desarrollo equitativo y equilibrado en el país que afiance una estructura estatal cercana, analizando las distintas realidades locales en su accionar, que abarque todo el territorio nacional y que desencadene un ejercicio de redistribución del poder, es por ello que los distintos ministerios, especialmente los de las áreas sociales, de seguridad y de justicia, poseen una nueva planificación y organización institucional de prestación de sus servicios a nivel de distritos y circuitos, lo que les permite atender de manera equitativa a todos los territorios. Este proceso ha implicado la reorganización integral de la oferta actual de los servicios que presta cada sector y la definición de tipologías de establecimientos, de estándares de cobertura y calidad, y de criterios para la optimización de los recursos existentes.
- La fórmula combinada de desconcentración y prestación de servicios públicos desde el Ejecutivo, y descentralización de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ha aumentado visiblemente en el país. No obstante la sostenibilidad reside en gran medida en el desarrollo de las capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para asumir y gestionar adecuadamente sus competencias; de allí que tanto la generación de redes de conocimiento, como el cambio de estructuras institucionales, son requisitos fundamentales para consolidar verdaderos niveles de gobierno, capaces de planificar estratégicamente sus territorios, de prestar servicios de calidad y de generar una adecuada articulación multinivel.
- Es imperioso implementar mecanismos de participación ciudadana para fortalecer la articulación del Estado y la sociedad en todos los niveles de gobierno y funciones del Estado, mejorando de esta manera los procesos de toma de decisiones.

## Recomendaciones

- En relación a la desconcentración del gobierno central, es necesario acelerar el proceso, afirmando el funcionamiento de las entidades públicas a nivel local y así profundizar el abordaje del territorio, desde la entrada de las prestaciones y el acceso a los servicios públicos de manera universal. Adicionalmente, se contempla como una alternativa el establecimiento de alianzas con el sector privado para la prestación de servicios públicos que respondan a criterios de cobertura y calidad y así asegurar la prestación oportuna y la sostenibilidad de dichos servicios.
- En el ámbito de la gestión pública, se requiere fortalecer los procesos de selección, capacitación y formación de los funcionarios públicos, con el objetivo de que los responsables de la gestión pública sean profesionales de excelencia, con conocimientos, ética y responsabilidad.
- Requerimos edificar una ciudadanía activa, capaz de demandar al Estado el cumplimiento de sus derechos y de colaborar con él para de este modo generar una sociedad justa, solidaria y soberana. Por ello, debemos fomentar la participación política y la organización social.
- El rediseño de la institucionalidad pública para avanzar hacia la construcción de un Estado plurinacional que conlleve la eliminación de la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural debe poner énfasis tanto en la consolidación normativa como en la arquitectura institucional y en la definición de políticas públicas.
- Se debe impulsar la equidad, que viabilice la revolución urbana y el Buen Vivir rural, garantizando la reducción de brechas a través de la desconcentración de los servicios y la inversión pública hacia zonas deprimidas.

### Referencia

Granda, Jorge. Desafíos Estratégicos para la Política e Inclusión Social, en Jorge Granda, comp., Notas para la Discusión Estrategia Nacional de Desarrollo Humano; Política Social: Desafíos Actuales para la Inclusión Social, Quito, Ed. Delta, 2008

Dromi, Roberto. Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial Ciencia y Tecnología, Onceava edición, 2006.

Matus, Carlos. El Método PES, La Paz, Ed. CERB, 1996.

Matus, Carlos. Adiós Señor Presidente, Venezuela, Editorial Pomaire, 1987.

Muñoz Amato, P. Introducción a la Administración Pública.

Secaira Durango, Patricio. Curso Breve de Derecho Administrativo, Quito, Ed. Universitaria, 2004

---