

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA: LECCIONES PARA EL PROCESO CONSTITUYENTE EN CHILE

Decentralization and participation in the Ecuadorian Constitution: lessons for the constituent process in Chile

Constanza Pavez Montenegro¹
constanza.pavez@yahoo.com

Recibido: 7 de diciembre de 2015
Aprobado: 8 de abril de 2016

Resumen: El presente documento tiene por finalidad exponer la estrategia descentralizadora y autonomista del Gobierno ecuatoriano, impulsada y plasmada en una nueva constitución, desarrollada a partir de la experiencia participativa de una asamblea nacional constituyente. Adicionalmente, se realizará una descripción general de un nuevo paradigma de planificación y gestión pública, propuesto en la última década por la CEPAL, que sentó las bases para el proceso ecuatoriano.

Atendiendo también, a la doble intención del gobierno chileno; de ejecutar un plan descentralizador, con miras de un mayor desarrollo y equidad, como también la propuesta de un proceso constituyente, se vuelve trascendente indagar en el proceso ecuatoriano y rescatar buenas prácticas que pudieran ser replicables a nivel nacional.

Palabras clave: Constitución, descentralización, participación desarrollo territorial, autonomía, asamblea constituyente, planificación.

Abstract: This paper's aim is to expose the decentralizing and autonomist strategy of the Ecuadorian Government, driven and expressed in a new constitution, developed as the result of the participatory experience of a national constituent assembly. Additionally, it describes an overview of a new paradigm in planning and public management, proposed during the last decade by ECLAC, which laid the foundations for the Ecuadorian process.

It also addresses the Chilean government's double intention to execute a decentralizing plan, with a view to contribute to further development and social equality, as well as its proposal to carry out a constituent process. It becomes important, thus, to inquire into the Ecuadorian process and identify any good practices that could be replicated nationally.

Keywords: Constitution, decentralization, participation, territorial development, autonomy, constituent assembly, planning.

¹ Universidad de Las Américas.

I. INTRODUCCIÓN

La República del Ecuador se define como una república democrática, que cuenta con un Estado constitucional de derecho y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, el cual se gobierna de forma descentralizada. Su presidente, Rafael Correa, ha sido electo en tres ocasiones consecutivas² y fue quien, en 2007, impulsó la propuesta de una asamblea constituyente que redactaría una nueva constitución para la República del Ecuador.

Esta nueva constitución buscó generar las bases de un cambio de la sociedad ecuatoriana orientándose a la recuperación de lo público, con un carácter sustentable y a partir de una activa participación ciudadana. Según lo consigna Skocpol, el Estado ecuatoriano hace una apuesta por la búsqueda de su autonomía, es decir, genera mecanismos capaces de sobrepasar los intereses de los grupos económicos de poder y la mirada de grupos sociales centrados en la reivindicación de intereses concretos y parcializados. Así, el Estado volvería a ocupar un rol fundamental como rector y garante de derechos y su accionar comienza a velar por los colectivos y el ciudadano de manera integral, a través de las políticas públicas y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos (Skocpol, 2007).

Esta nueva relación Estado-Sociedad se reconfigurará a través de cinco ejes fundamentales:

1. Instauración de un Estado constitucional de derechos y justicia;
2. Reconocimiento del Ecuador como un Estado plurinacional e intercultural;
3. Participación como piedra angular de la democracia y de la política pública;
4. Nueva organización territorial del Estado, supeditada a los principios de unidad, subsidiariedad, solidaridad, corresponsabilidad, complementariedad, equidad interterritorial y sustentabilidad, entre otros;
5. Nuevo régimen de desarrollo planificado, participativo y descentralizado, que busca la recuperación de la soberanía y la consecución del buen vivir.

Es en este último punto donde enfocaremos nuestro análisis, considerando que el proceso constituyente ecuatoriano pudiera erigirse como un horizonte funcional respecto al proyecto descentralizador en Chile.

En este sentido y tal como lo postula el comité descentralizador en la Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile (2014): “Si se quiere alcanzar un desarrollo económico y social equilibrado y sustentable, reactivar la economía potenciando los territorios, modernizar el Estado y profundizar nuestra democracia, debemos impulsar como Política de Estado un conjunto de transformaciones dirigidas a una efectiva descentralización y desarrollo local-regional”. (pág. 10)

Es posible entonces que la nueva Constitución chilena, propuesta por el gobierno de Michelle Bachelet, se presente como una oportunidad para incorporar la problemática de la descentralización como un eje determinante en pos de alcanzar el desarrollo. Al respecto el documento señala que “...las disparidades territoriales en Chile son sustancialmente mayores

² En los años 2006, 2009 y 2013.

a las de otros países pertenecientes a la OCDE” (OCDE, 2009, p. 23). Es así como en el año 2009 Santiago concentraba el 47% del PIB nacional, además de que en él converge más de la mitad de la población, el capital político, económico e intelectual (OCDE, 2009).

El presente documento pretende entregar una panorámica general de la política de ordenamiento territorial de la República del Ecuador, de su discusión y definición en un proceso constituyente, de carácter participativo e inclusivo, y cómo este proceso se adecuó a las nuevas tendencias de planificación propuestas por la CEPAL.

II. LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA DE 2008

La Constitución de 2008 es una de las más extensas del mundo y la más larga de las cartas magnas que se han adoptado en el territorio ecuatoriano. Posee 444 artículos, divididos en 9 títulos, 40 capítulos, 93 secciones, 30 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, un régimen de transición y una disposición final. Buscaba representar los intereses de todos los habitantes del país, sin dejar de lado a ninguna minoría y considerando las temáticas que fueran de interés para la totalidad de los habitantes del Ecuador.

Fue redactada a partir de un proceso de participación activa de la ciudadanía, representada a través de una Asamblea Constituyente³, su redacción y posterior aprobación democrática, supuso un nuevo régimen de desarrollo, centrado en la política del Buen Vivir⁴. Así, se apostó por la formulación de un Estado constitucional de derechos y justicia a partir de la recuperación de sus facultades de planificación, distribución, rectoría, regulación y control y de su reestructuración territorial. En este sentido, según concierne al Artículo 3 de la Carta Magna, es un deber primordial del Estado el promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Para estos efectos, la Asamblea Nacional, cumpliendo mandato constitucional, aprueba el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD),⁵ cuerpo normativo que desarrolla la organización territorial y el sistema de competencias establecidas en la Constitución. En él se reafirma la autonomía de los niveles de gobierno, regulando el sistema de competencias y su institucionalidad, fijando los mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial y estableciendo los principios básicos observables, como el de participación (SECPLADES, 2012).

³ Esta Asamblea fue conformada por 130 asambleístas: 100 provinciales, 24 nacionales y 6 por los migrantes de América Latina, Estados Unidos y Europa. Debía tener una duración de 180 días, prorrogables por 60 días más. El Pleno de la Asamblea Constituyente estuvo conformado por 10 mesas, cada una de las cuales desarrollaba los siguientes tópicos: 1.- Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales, 2.- Organización, Participación Social y Ciudadana, 3.- Estructura e Instituciones del Estado, 4.- Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, 5.- Recursos Naturales y Biodiversidad, 6.- Trabajo, Producción e Inclusión Social, 7.- Mesa de Régimen de Desarrollo, 8.- Justicia y Lucha contra la Corrupción, 9.- Soberanía, Relaciones Internacionales e Integración, 10.- Legislación y Fiscalización.

⁴ Art. 14.- Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir (sumak kawsay). Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

⁵ Publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

En efecto, el artículo 106 de COOTAD dispone que: “A través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía.”

Dentro de este código de ordenamiento territorial destacan principalmente los siguientes patrones de descentralización:

1. Un sistema nacional de planificación del desarrollo.
2. Un esquema de articulación entre el Plan Nacional de Desarrollo y la planificación municipal y provincial.
3. Un esquema de regionalización en donde se integran provincias y municipios, a través de una consulta popular.
4. Distribución de competencias tanto para el ámbito nacional como para las subdivisiones territoriales (municipios, provincias y parroquias).
5. Establecimiento de mecanismos que permiten la participación de los municipios en el ámbito provincial para conformar un solo gobierno.
6. Establecimiento de mecanismos de participación social en todos los niveles del gobierno descentralizado.
7. Regulaciones a la subsidiariedad y solidaridad.
8. Reconocimiento de organizaciones a nivel de base como unidades básicas de participación en la gestión pública.
9. Complementariedad en las responsabilidades de los gobiernos.
10. Precisiones a las capacidades legislativas según nivel de gobierno

Para estos efectos se estableció un *Sistema Nacional de Competencias* definido como “conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias” (COOTAD, 2010). Este sistema se articula al de planificación y se fundamenta en una transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, cuyo objetivo primordial es generar equidad territorial a través de los principios de subsidiariedad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, complementariedad, sustentabilidad del desarrollo, participación y unidad del Estado. Este organismo está integrado democráticamente por todos los niveles de gobierno (Consejo Nacional de Competencias) y con ello se busca dotar de institucionalidad al sistema.

El Consejo Nacional de Competencias, es el garante de que el nuevo modelo de descentralización cumpla con su objetivo primordial esto es, alcanzar un desarrollo territorial equitativo y solidario, acercando el Estado a la ciudadanía enmarcado en la participación ciudadana.

Así, se consolidó un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio.

A su vez, la Constitución de 2008 en su Artículo 60 consagra como derecho colectivo de los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios, la potestad para constituirse como Circunscripciones Territoriales (CT) con el objeto de preservar su cultura. Podrán conformarse como tales las parroquias, cantones y provincias con presencia étnica mayoritaria, luego de consulta popular aprobada con más de las dos terceras partes de los votos válidos. Según la SECPLADES la relevancia de las CT se explica por la posibilidad formal que tienen los grupos étnicos ecuatorianos, en ejercicio de su libre determinación, para constituir un territorio en el que sus propias autoridades sean las garantes de los principios de plurinacionalidad e interculturalidad y velen por el respeto a los derechos colectivos, en especial el de mantener la posesión e imprescriptibilidad de sus tierras y territorios ancestrales y preservar sin condicionamientos su identidad, tradiciones y formas de organización social; pero sin perder de vista la vigencia del principio de unidad territorial (SECPLADES, 2012).

Los elementos anteriormente mencionados son los que caracterizan, a grandes rasgos, los cambios y modificaciones incorporados en la Constitución de 2008, relacionados con el desarrollo territorial, la participación y la descentralización.

III. MODELO ECUATORIANO DE DESCENTRALIZACIÓN

a) Recomendaciones de la CEPAL para una Planificación Multiescalar Participativa.

La Planificación Multiescalar Participativa es una nueva conceptualización que la CEPAL propone para la construcción de instrumentos de gestión pública. Es entendida como “una expresión de objetivos, estrategias y o prioridades que se desarrollan entre niveles del Estado, bajo la lógica de una coordinación y articulación coherente, alineada e integral” (CEPAL, 2015, p. 13).

El advenimiento de este nuevo paradigma según este organismo, se vincula a la creciente importancia que vuelven a adquirir los procesos de planificación en Latinoamérica, como un instrumento fundamental que acompaña los procesos de gobernanza multiescalar. Según la CEPAL (2015):

La gobernanza es una forma de entender la gestión pública que responde a los desafíos de construir gobiernos más cooperativos y relacionales y que ha irrumpido con fuerza en Europa y también en América Latina y el Caribe. La gobernanza involucra al Estado, a la sociedad civil y al sector privado en la resolución de los problemas identificados en el ámbito de sus competencias. Los principios sobre los que el paradigma de la gobernanza se soporta, son la coherencia, la coordinación, la cooperación y la participación, la transparencia y la rendición de cuentas. (p. 9).

La articulación de estos distintos actores y niveles es lo que define la “multiescalaridad” y la escala que utiliza la planificación es la división político-administrativa.

Este estilo de gobernanza necesitaría de instrumentos como la planificación multiescalar para lograr eficiencia política, coherencia y sinergias presupuestarias entre todas las escalas, además de un accionar coordinado y cohesionado de los diferentes niveles involucrados.

En este sentido, el documento de la CEPAL indica que el modelo de gobernanza multiescalar requiere para su fortalecimiento:

- Del fomento a la participación de la ciudadanía.
- De la cooperación entre autoridades públicas.
- De un fuerte desarrollo de las capacidades institucionales.
- Del establecimiento de redes en los organismos políticos y administración pública, desde el nivel local al internacional y viceversa.
- De una visión latinoamericana y caribeña propia de largo plazo.

Para el logro efectivo y la consecución de un proceso eficiente y democrático de planificación, debe considerarse como un componente fundamental el diálogo entre los diversos agentes que representan diversas posiciones, con la finalidad de lograr cambios estructurales y construir sociedades que garanticen derechos humanos y calidad de vida. Esto se lograría a través de una participación ciudadana, garantizada como derecho humano, envistiendo de mayor legitimidad la toma de decisiones en asuntos públicos que afectarán a todos los habitantes de una región o localidad. Así, como lo indica el documento ya citado: “Una de las principales formas de fortalecer la calidad de la democracia es lograr que la ciudadanía se involucre y tome parte en los temas públicos” (CEPAL, 2015, p. 17).

En este sentido, a lo que se apunta es al logro de un nivel de cogestión, que se refiere a una gestión conjunta entre ciudadanos o representantes de ciudadanos. En este nivel de participación se busca que las personas y grupos que participaron de la toma de decisiones, se involucren en su implementación y seguimiento de forma de asegurar que se lleve a cabo en forma adecuada.

La planificación multiescalar, al entenderse como un instrumento de la gobernanza multiescalar asume los siguientes principios:

- El principio de subsidiaridad entre niveles del Estado, entendida como la acción de situar las decisiones en el nivel más eficaz y próximo posible a los ciudadanos.
- La asociación flexible y cooperación horizontal entre territorios, para la generación de iniciativas propias para problemas que pueden ser comunes.
- El enfoque integrado para enfrentar los problemas territoriales, para romper con la resolución de problemas de manera sectorizada.
- La interdependencia territorial asumida como el enfoque de resolución de desafíos que no solo se limitan a las fronteras administrativas formales.
- La planificación multiescalar deberá construirse a partir de instancias participativas.

Para que esa planificación multiescalar participativa pueda ser realidad en los países de la región, deben darse condiciones mínimas:

- Los espacios territoriales deben poder trascender las tradicionales divisiones político-administrativas. A veces se requiere subdividir un territorio de acuerdo a las diversidades económicas, sociales, culturales que se presentan en escalas inferiores. En algunas

instancias se requiere combinar divisiones político-administrativas para reconocer una historia y cultura común, compartir servicios y problemas.

- La descentralización de competencias, las decisiones de qué y cuánto descentralizar en competencias dependerá del contexto, respetando el principio de subsidiariedad.
- Una tercera condición es la descentralización de recursos financieros y humanos. Todo recorte territorial en que se quiera generar un proceso de planificación participativa, requiere competencias, recursos económicos y personal capacitado para tal fin.
- La cuarta condición es la disponibilidad de capacidades del personal técnico y político, encargado de estos procesos, para que puedan llevarlos adelante con rigurosidad.
- Y por último, se debe fortalecer la práctica de generar, sistematizar y usar información de los propios territorios.

Otro punto a considerar en estos procesos participativos es la necesidad de involucramiento de los pueblos indígenas y su cultura, tal y como lo indica la Organización Internacional del Trabajo en el convenio 169 “Pueblos Indígenas y tribales en países independientes”, ratificado por 22 países del mundo, el que establece la necesidad de realizar consultas previas, libres e informadas a los pueblos indígenas cuando el Estado nacional o un actor privado, quiera realizar alguna intervención que afecte directa o indirectamente a esos pueblos. Así, la consideración de los derechos especiales y la legislación que en la actualidad protege a las etnias asentadas en la región debe ser una exigencia. (CEPAL, 2015)

b) Hacia un nuevo ordenamiento territorial

Como mencionamos con anterioridad, todo el proyecto descentralizador ecuatoriano se define legalmente a partir del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y se operativiza a partir de dos políticas públicas: el Plan Nacional del Buen Vivir⁶ y el Plan Nacional de Descentralización⁷ al que deben sujetarse las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de recursos públicos. El Plan Nacional de Descentralización debe coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados a través del Sistema Nacional de Competencias.

Para el ejercicio pleno y efectivo de esta descentralización, el Estado ecuatoriano se descentraliza a partir de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), instituciones que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y están regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorial, integración y participación ciudadana.

La propuesta una de nueva organización político administrativa del Ecuador, fue pensada a partir de los conceptos de autonomía regional. En efecto, según las propias palabras del

⁶ Este plan, considera **dentro de sus principales lineamientos estratégicos**, el fortalecimiento de la articulación entre los procesos de desconcentración y descentralización del estado, en el marco de la corresponsabilidad entre el Estado Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y la ciudadanía.

⁷ Aprobado mediante Resolución N° 003-CNC-2012 del Consejo Nacional de Competencias, publicada en el Registro Oficial N° 673 de 30 de marzo del 2012

documento de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES (2012), la autonomía es concebida como:

Una garantía de que ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en las potestades y competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, salvo disposición contraria y expresa de la Constitución o la ley. La autonomía comprende el derecho y la capacidad efectiva de los niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios (p. 26).

La novedosa organización territorial intenta caminar hacia un Estado regional autónomo, que supere la inequidad territorial, ofreciendo al país un nuevo modelo conceptual de descentralización cuyo objetivo fundamental es alcanzar un desarrollo territorial equitativo, solidario y sustentable, tal como lo indica la SECPLADES (2012): “consolidándose como una forma de redistribución del poder y de ejercicio corresponsable en la obligación de satisfacer las demandas de la ciudadanía. La descentralización, por lo tanto, no es un proceso tecnocrático sino democrático” (p. 41).

En este sentido, el modelo ecuatoriano incorpora una visión prospectiva de la descentralización y le otorga un carácter instrumental como generadora de condiciones de bienestar y cohesión social, desarrollo territorial endógeno, y bienes y servicios estatales de calidad en el territorio, cuyos principales beneficiarios son todos los ciudadanos del país.

Siguiendo a SECPLADES (2012), el modelo de descentralización ecuatoriano busca la igualdad y la justicia en todas sus dimensiones y tiene como finalidad superar las deficiencias en la distribución y redistribución de recursos, generar equidad y cohesión territorial y fortalecer, por ende, el proceso de democratización del Estado, a partir de la igualdad y la justicia en todas sus dimensiones (SECPLADES, 2012). Para tales efectos, el Gobierno ecuatoriano implementó **un Plan Nacional de Descentralización**⁸, para lo cual se contó con la participación activa de más de 3000 personas, quienes participaron a través de 24 talleres provinciales. Además fueron consideradas las percepciones de gremios y asociaciones. Alrededor de 75 expertos discutieron aspectos legales, técnicos, políticos y administrativos de la descentralización, en complementariedad con el proceso realizado en los territorios.

El Plan Nacional de Descentralización cuenta con tres grandes objetivos estratégicos: a) garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país; b) impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización; y c) garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales. Se apuesta por la consolidación de un Estado policéntrico que supere las diferencias y desigualdades en el territorio ecuatoriano que no se ha visto beneficiado, en igualdad de condiciones, ni de las políticas públicas nacionales, ni de la distribución de recursos del presupuesto general del Estado.

Para el levantamiento de este plan, los participantes discutieron y abordaron cuatro ejes temáticos 1) Vialidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial; 2) Fomento Productivo y Soberanía Alimentaria; 3) Infraestructura Pública; y 4) Ambiente, Agua y Patrimonio, respondiendo

⁸ 2012-2015

así a un verdadero ejercicio democrático y de diálogo, al construirse como una estrategia descentralizada, desde un enfoque “bottom up” que considera la opinión e inquietudes de todos los ciudadanos.

El nuevo modelo de descentralización para Serrano y Acosta (2011) tiene como principios primordiales la solidaridad y la equidad interterritorial. Para estos efectos, la descentralización fiscal se transforma en componente central dentro del nuevo modelo; por un lado, se busca una transferencia de recursos del presupuesto general del Estado a través del modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos para la transferencia de los ingresos permanentes y de los ingresos no permanentes, con miras a distribuir solidariamente esos recursos bajo diversos criterios.

c) Principales elementos del Plan Nacional de Descentralización

Descentralización Fiscal

Según consigna la Constitución de 2008 los GAD se financiarán por medio de ingresos propios; transferencias del presupuesto general del Estado (que incluyen ingresos permanentes y no permanentes); además de otro tipo de transferencias, legados y donaciones y por otro lado tendrán participación de las rentas derivadas de la explotación e industrialización de recursos naturales no renovables. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados participan del 21% de los ingresos permanentes del presupuesto general del Estado (PGE), y del 10% de los ingresos no permanentes. Este monto total a transferir se distribuirá entre los GAD en la siguiente proporción: 27% para los Consejos Provinciales, 67% para los municipios y distritos metropolitanos, y 6% para las juntas parroquiales (COOTAD, 2011).

Participación

Como se ha mencionado con anterioridad, la Constitución ecuatoriana refuerza la participación social, universaliza los derechos ciudadanos y el acceso a las oportunidades de desarrollo, además de asignar tareas específicas al respecto a cada nivel del Estado. En efecto, como se señala en el título IV de su Capítulo Primero “Participación y Democracia”: Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

Ciertamente, los Gobiernos Autónomos Descentralizados son participativos en la toma de decisiones, la planificación y gestión de asuntos públicos y el control social, entre sus obligaciones deben reconocer todas las formas de participación ciudadana, en especial las que se generen en las unidades territoriales de base, como barrios, comunidades, comunas, recintos y las de los pueblos y nacionalidades. En este sentido, el COOTAD reconoce el derecho a la consulta de los pueblos y nacionalidades, garantiza a la ciudadanía la atribución para presentar proyectos normativos locales y le faculta a participar en audiencias públicas, asambleas, cabildos populares y consejos consultivos, así como se considera el reconocimiento al derecho de consulta popular para tratar cualquier asunto de interés de la comunidad y para revocatoria de mandato (COOTAD, 2011).

Desarrollo Territorial Rural

Otra de las particularidades del modelo descentralizador ecuatoriano es el énfasis otorgado al desarrollo local y territorial. Este acento se basa en la premisa de que existiría una clara diferenciación entre territorios, de acuerdo con sus niveles de ingreso, pobreza, productividad, acceso al bienestar y dotación de recursos naturales. Esto a partir de la certeza de la existencia de una creciente desigualdad entre territorios dinámicos (principalmente urbanos) y territorios relegados (primariamente rurales), con una importante concentración los primeros en las principales ciudades: Quito, Guayaquil y Cuenca. Con la nueva política descentralizadora se espera modificar estas dinámicas, otorgando importancia al desarrollo de los territorios relegados y articulándolos a la demanda de las áreas más dinámicas y con mayores niveles de desarrollo.

Para estos efectos, el Estado ecuatoriano entenderá al territorio como una construcción social, donde los actores comparten una idea de lo que quieren hacer y un proyecto territorial basado en los activos territoriales. Esto implica buscar una mejor distribución geográfica entre territorios y entre ciudades y zonas rurales, todo esto por medio de una planificación técnica, estratégica y participativa y basándose en una lectura de la configuración histórica del y de los territorios y localidades. La estrategia de desarrollo territorial rural se basa en las siguientes premisas:

1. Acción simultánea de la transformación productiva y el desarrollo institucional.
2. El desarrollo territorial se basa en el concepto del territorio como un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.
3. Apoyo a los proceso de articulación y de institucionalización y a la gestión y dotación de recursos y financiamiento.
4. Los programas de Desarrollo Territorial Rural deben incluir en su diseño y aplicación la heterogeneidad entre territorios. Además deben convocar a la diversidad de agentes del territorio y considerar todas las posibles rutas de salida de la pobreza.
5. Los programas de Desarrollo Territorial Rural requieren una intrincada arquitectura institucional, que permita instituciones mediadoras entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Por otro lado deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.
6. Por último, estos programas deben ser capaces de adaptar al territorio las políticas sectoriales.

IV. CONCLUSIONES

El año 2007, el Gobierno ecuatoriano comenzó un proceso constituyente, el que entre sus líneas de trabajo consideró la discusión y desarrollo de la temática del **ordenamiento territorial y la asignación de competencias**. Así, a partir de una Asamblea Constituyente fueron levantadas las principales propuestas de la sociedad relacionadas con el desarrollo territorial, rural y la descentralización. Esta asamblea fue conformada por representantes

de todas las zonas territoriales, el territorio ecuatoriano, apostando por ser una instancia participativa, democrática y equitativa. Las características del proceso en su conjunto, cumple con los estándares establecidos por la CEPAL.

En este sentido y en pos de alcanzar una gestión pública de calidad, democrática, equitativa e inclusiva, CEPAL propone el modelo de la Planificación Multiescalar Participativa, cuyo objetivo es la articulación de las necesidades y demandas de todos los actores que serían “afectados” por una política pública o una decisión gubernamental.

Adicionalmente, en esta nueva carta magna se estableció un Plan Nacional de Descentralización, que definió las características con las que contaría el nuevo esquema de ordenamiento territorial.

Chile se encuentra dentro de los países más centralizados de la OCDE, situación que debe ser superada para alcanzar reales estándares de desarrollo y lograr un ejercicio efectivo de la democracia, según postula esta misma organización.

Cabe destacar que este proceso en su conjunto aún se encuentra en etapa de implementación. Por lo tanto, producto de su reciente puesta en marcha no se cuenta con evaluaciones robustas que permitan realizar grandes conclusiones respecto a su impacto efectivo. Aun así, es posible relevar algunos aspectos.

En primer lugar se debe rescatar la voluntad política del Gobierno ecuatoriano de dotar de relevancia a la descentralización como un aspecto clave para el logro del desarrollo, la equidad y la igualdad. Gran relevancia también adquiere el haber utilizado el nuevo paradigma de planificación propuesto por la CEPAL, que sitúa en un rol principal a la participación ciudadana en lo que a gestión pública se refiere.

En este sentido, pensando en la contingencia nacional, la actual discusión acerca de las características de la nueva constitución chilena sería una instancia ideal para incluir el debate acerca de la descentralización dentro de los tópicos a trabajar. Aun cuando en la actualidad existen propuestas relacionadas con la elección directa de autoridades regionales y provinciales, urge también avanzar en alcanzar ciertos grados de autonomía fiscal, como también en la democratización de la definición de los recursos y de las áreas de inversión, según la priorización que las comunidades estimen pertinentes.

Finalmente, al igual que en el caso ecuatoriano, el Gobierno chileno debiese otorgar especial énfasis en que la nueva Carta Magna considere y resguarde los derechos de los pueblos originarios, su cultura y cosmovisión.

Por otro lado, aun cuando el modelo desarrollado en este artículo cuenta con muchas fortalezas, nos encontramos con algunos posibles aspectos que podrían entorpecer una óptima gestión y su ejecución.

Primeramente, sería necesario incentivar la generación de recursos propios a nivel municipal o provincial, para así disminuir la dependencia del Gobierno Central, quienes solo debiesen aportar a partir de sus transferencias, logrando construir efectivamente un Estado descentralizado. Por ende, se vuelve imperioso potenciar la competitividad interna de los territorios.

A su vez, se debiese trabajar en evitar la duplicidad de actores en tanto gobierno central y territorial, a partir de una clara definición de los roles y funciones que sería menester cumplir.

En esta misma lógica debe considerarse la capacidad profesional y técnica que pudiesen tener los diferentes territorios, ya que existen ciertas competencias que les son propias a los distintos gobiernos autónomos. La transferencia de estas competencias contemplaría la existencia de una contraparte capaz de ejecutar, planificar y administrar dichas competencias, resguardando la equidad y el equilibrio en todos los territorios.

Adicionalmente no hay que desconocer que la transición desde un país que ha respondido históricamente a una organización interna unitaria a uno descentralizado, implica grandes dificultades, especialmente en lo concerniente a los cambios que se deben generar en la cultura nacional y la mentalidad de los habitantes del país.

Por último, y no menos relevante, es la dimensión política de estos procesos, que pudiese resultar dificultosa, ya que implica restablecer y redistribuir cuotas de poder político en espacios territoriales donde antes no se presentaba esa tensión. Este punto es indiscutiblemente atingente a la realidad chilena, en el caso por ejemplo, de la propuesta de elección de los intendentes regionales, autoridades que al ser electas contarán con una cuota importantísima de representación, aun mayor que la de los senadores, lo que podría generar nuevos caudillismos o acumulaciones de poder, difíciles de contrarrestar.

BIBLIOGRAFÍA

- Carrión, Fernando (compilador) (2008). Descentralizar un derrotero a seguir, SENPLADES – FLACSO, Quito-Ecuador. http://works.bepress.com/fernando_carrion/113/
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional – (2014). Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo, Santiago – Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2015). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. ONU, Santiago - Chile.
- Constitución de la República del Ecuador (2008), Registro Oficial # 449. http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A._Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf
- CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS – SENPLADES (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015* (1ª edición). Quito-Ecuador. <http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/9/49309/Salazar.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir –2009– 2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Quito- Ecuador.
- Serrano, C., Acosta, P. (2011). El proceso de descentralización en el Ecuador. Proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en Los Andes. Versión electrónica

disponible en http://www.rimisp.org/wpcontent/files_mf/1359645988AndeanSystemofBasins.pdf

Skocpol, Theda (2007). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. Institutos de Estudios Peruanos. Lima-Perú.

Organización para la Cooperación y el desarrollo económicos – OCDE (2009). *Estudios Territoriales de la OCDE CHILE*, París – Francia.