UNIVERSIDAD DE LOS HEMISFERIOS

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

TEMA:

PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN ECUADOR: 1998 – 2015

TRABAJO (TITULACIÓN ESPECIAL) PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

AUTOR: PRYANKA PRISCILA PEÑAFIEL CEVALLOS

TUTOR:

DOCTOR ABELARDO POSSO SERRANO

QUITO, 2015

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN……..…1

SITUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE 1998 AL 2008……...4

UNA NUEVA FORMA DE DESCENTRALIZACIÓN A PARTIR DE 2008…9

ANÁLISIS DE CASO: CANTÓN VALENCIA – LOS RÍOS……...20

ESCENARIOS A FUTURO…….....24

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES……..30

BIBLIOGRAFÍA…….……36

ANEXO 1: MATRIZ DE DECISIONES……....37

ANEXO 2: MATRIZ COSTO - BENEFICIO…….....40

ANEXO 3: ÁRBOL DE RELEVANCIA……43

ANEXO 4: ANÁLISIS SISTÉMICO……..…46

ANEXO 5: MATRIZ IMPACTOS CRUZADOS ……..49

ANEXO 6: ESQUEMA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008…….……54

ANEXO 7: TABLA COMPARATIVA DE DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES POR TEMA..…….....60

ANEXO 8: DESGLOSE MARCO COMPETENCIAL POR NIVEL DE GOBIERNO DE ACUERDO CON EL COOTAD…….....71

RESUMEN

La descentralización en Ecuador ha sido un proceso inconcluso que no ha logrado cristalizar las normas y leyes a la realidad. Se han dado algunos avances respecto al tema, sin embargo, todavía no se entiende la importancia de descentralizar un Estado para mejorar la prestación de servicios públicos a los ciudadanos de todas las localidades, de manera que disminuyan las inequidades territoriales en el país.

Para que se concrete un proceso efectivo es necesario el cumplimiento a cabalidad de la planificación, junto con la existencia de la voluntad política de los actores que relegue sus intereses particulares y puedan encontrar en la descentralización un proyecto país que cumpla con los objetivos seccionales y en consecuencia con los nacionales también.

ABSTRACT

Decentralization in Ecuador has been an unfinished process that has failed to crystallize the rules and laws to reality. There have been some progress on the issue, however, it is not yet understood the importance of decentralizing a State to improve the delivery of public services to citizens of all locations, so that territorial inequalities in the country decreased.

To achieve an effective process, it is necessary to fully implement the planning, together with the existence of the political will of the actors which can relegate their interests and they can be found in the decentralization a country project that meets sectional objectives and consequently nationals too.

INTRODUCCIÓN

Ecuador ha sido desde sus orígenes un país paralizado en una administración bicentralista, es decir, su desarrollo se ha concentrado en las ciudades de Quito y Guayaquil. A partir de esto, se dio un impulso de lo local y la descentralización fue tomada como una alternativa para revertir esta tendencia, es así que en los últimos años, ciertas ciudades, provincias y regiones se han ido desarrollado en varios ámbitos, sin embargo, el proceso de descentralización parece tener vacíos importantes.

Ha tardado mucho en entenderse que la descentralización no sólo es un proceso que implica la transferencia de competencias y recursos por parte del gobierno central a los gobiernos locales, sino que es un concepto variado que también abarca un cambio en la organización territorial y los niveles de organización política para hacer de la descentralización un "*mecanismo de garantía de derechos a través de productos y servicios a los habitantes de los territorios*" (Ruiz Giraldo, 2013). La razón de ser de la descentralización es por lo tanto, mejorar la planificación y prestación de servicios públicos incorporando las necesidades y condiciones locales al tiempo que se cumplan los objetivos nacionales.

A pesar de que a comienzos de los años 70 renace el interés para descentralizar el país, tanto por la crisis del centralismo que no había dado resultados debido a la poca planificación y a la inequidad en el desarrollo de las poblaciones, como por la modernización del Estado ecuatoriano, se ha evidenciado la limitación de las normas jurídicas al momento de llevar a la práctica los procesos de descentralización, porque si bien cada vez existen más normas y programas que regulan los mecanismos de descentralización, éstos no son suficientes para tener los resultados esperados; existen otros factores fundamentales como la voluntad política de los actores y la participación ciudadana los que lograrían llevar a cabo un proceso exitoso.

Las políticas públicas respecto a la descentralización no han sido capaces de plasmar del papel a la realidad los retos, desafíos y expectativas, por lo que se puede afirmar que hay una suerte de proceso inconcluso que ha tenido que adecuarse a la existencia de voluntad política o falta de ella, de las autoridades de turno para su consecución. Actualmente se ha creado más normativa para la ejecución del proceso de descentralización del Estado, sin embargo, cabe analizar si con el proceso emprendido, se ha promovido el desarrollo económico, se ha reducido la pobreza, se ha mejorado la calidad de vida de los habitantes de una localidad en base a sus preferencias y si se ha

fortalecido la democracia y la participación ciudadana, es decir, si se han cumplido con los objetivos primordiales de la descentralización.

En la Enciclopedia de la Política, el politólogo y ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja Cevallos, define a la descentralización como:

> *"La acción y el efecto de descentralizar la organización estatal, o sea de dispersar, con arreglo a un criterio funcional o territorial, los centros de decisión política o administrativa del Estado. Existen dos clases de descentralización: la administrativa, que puede darse en el Estado unitario, y la política que caracteriza al Estado federal". (Borja Cevallos, 1997).*

La descentralización política es propia de Estado federados donde el gobierno de cada localidad puede ejercer atribuciones estatales como las legislativas, ejecutivas inclusive judiciales dentro de su respectiva jurisdicción territorial. En consecuencia, la descentralización política otorga a los estados, provincias, departamentos, regiones o distritos la facultad de dictar su propia Constitución, legislar sobre determinadas materias, ejercer la parte del poder ejecutivo no reservada a las autoridades centrales y administrar justicia dentro de su ámbito territorial.

La descentralización es una transferencia de competencias que puede generar una amplia gama de posibilidades que va desde la mínima concentración administrativa, es decir que, el gobierno central gestiona directamente las ciudades y la prestación de los servicios en las mismas, hasta un alto grado de descentralización administrativa donde los órganos descentralizados pueden disponer de su propio presupuesto y un número de atribuciones bastante grande. La descentralización administrativa o desconcentración no puede, traspasar límites que puedan llegar a convertir a un Estado en federado.

La descentralización que se propone en el Estado ecuatoriano es bajo aspectos administrativos, es decir, Ecuador como un estado unitario opta por delegar ciertas competencias desde el gobierno central a los gobiernos seccionales, provinciales o municipalidades para que estos niveles de gobierno cumplan con las atribuciones asignadas y presten a la sociedad determinados servicios públicos. Se puede decir que este es un tipo de desconcentración, debido que únicamente se trata de una entrega de obligaciones a favor de autoridades inferiores por parte de la autoridad y responsabilidad del gobierno central, el cual es la autoridad superior, para tratar de descongestionar su trabajo y promover una prestación de servicios públicos más eficiente y eficaz en base a las necesidades de cada localidad.

Como se explicó anteriormente, esta clase de descentralización no afecta a la estructura unitaria del Estado pues busca simplemente dotar de personería jurídica a entidades más pequeñas, para asegurar la eficacia en la concesión de los servicios públicos, esto no quiere decir que las competencias que asumen los gobiernos seccionales quedan desvinculadas de la administración central, al contrario, es un trabajo en conjunto que respeta los niveles de jerarquía y la unidad que mantienen con la autoridad superior. En el proceso de descentralización administrativa se produce una cesión de facultades hacia los órganos inferiores con la finalidad de descongestionar la tarea de los superiores, pero no se rompen la jerarquía entre ellos, de modo que los órganos descentralizados de la administración, si bien tienen un grado de libertad en la toma de decisiones, permanecen bajo la autoridad del poder central.

Existen tres actores fundamentales en la descentralización, que sin duda, constituyen una relación de poder jerárquica , en primer lugar, el gobierno central, al ser quién concentra el poder político y financiero; es la entidad encargada de delegar competencias a los gobiernos seccionales al tiempo de hacerlo con los recursos necesarios para que su cumplimiento sea efectivo. Para evaluar la descentralización, es necesario puntualizar en la diferencia de las administraciones en su forma de actuar respecto al tema, desde los gobiernos de 1998 hasta la actualidad y su voluntad política para llevar a la realidad las aspiraciones de los niveles de gobierno menores de tener sus propias competencias y transformar sus poblaciones con la ayuda del gobierno central.

Parte de las instituciones del gobierno central es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, encargada de elaborar las metas y lineamientos que se tomarán para llevar adelante la descentralización y el Consejo Nacional de Competencias, autorizada para asignar y regular la transferencia y ejercicio de competencias, resolver en sede administrativa conflictos de competencias entre niveles de gobierno, monitorear y evaluar el ejercicio de las competencias transferidas.

En un nivel inferior, se encuentran los gobiernos locales, actores principales de la descentralización debido a que son los representantes elegidos por sus poblaciones para satisfacer las necesidades de cada localidad en base a sus preferencias. Dentro de las municipalidades, su autoridad principal es el alcalde, quien se encarga de la organización urbana del cantón, es elegido por votación popular y tiene a su cargo, principalmente, todo lo concerniente a la organización urbana de su cantón, en temas como alcantarillado, luz, uso de suelo, vialidad, etc.

Por último, la sociedad civil es parte primordial del proceso de descentralización pues uno de los objetivos de esta forma de gobierno es fortalecer la democracia a través de la participación ciudadana de los habitantes de cada población. Son los encargados de reconocer a su autoridad y exigir que cumplan a cabalidad con sus obligaciones, a la vez de ser una fuente de presión para que el gobierno central delegue las competencias y los recursos financieros. La ciudadanía es la que recibe los efectos de una buena o mala administración del gobierno local, por lo que son quienes deben demandar más participación en la toma de decisiones y mejores resultados producto de su involucramiento en la planificación de las políticas públicas.

El estudio se estructura en tres partes. Primero se presenta el diagnóstico de la descentralización en el Ecuador desde 1998 al 2008. Segundo, se contrasta la nueva propuesta de descentralización frente al modelo anterior con el cuerpo normativo de 2008 en adelante. Tercero, se detallará el estado actual de la descentralización, evaluando el caso del cantón Valencia, provincia de Los Ríos, antes y después de la Constitución de 2008; tomando en cuenta los siguientes temas: a) competencias asignadas; b) nivel de prestación en los servicios básicos; c) participación de la sociedad en el proceso de descentralización y d) entrevistas a los alcaldes de los períodos ya mencionados. Finalmente, se reflexiona sobre cuáles han sido los avances hasta el momento y cuáles son los retos que tendrán que ser superados con respecto a la descentralización.

SITUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE 1998 AL 2008

El tema se centra principalmente en la situación y el desempeño general que el proceso de descentralización ha producido desde 1998 hasta 2008. Para esto, dentro de esta sección se describirán los factores que incidieron en el proceso de descentralización instaurado en el marco normativo, institucional, social, cultural y económico del país. Para estructurar la misma en la manera más organizada posible, se presentarán subtemas que servirán como descriptores de la temática; algunos tendrán carácter situacional (necesidades percibidas por gobiernos seccionales, organizaciones, movimientos sociales, actores políticos y académicos en determinados periodos), otros de carácter normativo (reformas y marcos jurídicos e institucionales implementados).

- *Actores sociales y políticos, contribuidores del proceso de descentralización desde 1998 hasta 2008*

> *"Existen las normas constitucionales, legales y reglamentarias suficientes y convenientes para que el proceso descentralizador se cumpla. (...) Hay en la casi totalidad de ecuatorianos la convicción de la necesidad de cambiar radicalmente la estructura. Lo que no se ha observado es una voluntad real por parte de los conductores del Estado para llevar a efecto el proceso transformador". Paco Moncayo (1999).*

Durante la década comprendida entre 1998 hasta 2008, el tema de la descentralización se volvió de gran relevancia tanto en el ámbito nacional como en el latinoamericano. El problema era evidente para aquella época, el debilitamiento de las estructuras estatales por su ineficiencia no satisfacían las necesidades de una sociedad ecuatoriana cada vez más escéptica acerca del futuro del país. Esto se daba en un contexto histórico en el cual la inestabilidad política y económica convivían en un país estructuralmente débil que además, experimentaba modelos de desarrollo importados que no se adecuaban a la realidad del mismo (para justificar esta realidad basta remitirse a los factores que provocaron el "feriado bancario" en 1999).

Esta crisis vislumbró la posibilidad de implementar nuevas políticas y propuestas de políticas públicas que sirvan en la modificación de la estructura conflictiva del Estado en virtud del bienestar de la nación (Atria, 2004). De esta manera, surge la descentralización como un instrumento, que más allá de la distribución en equidad del poder central hacia los diferentes niveles de gobierno, busca la construcción de un nuevo Estado en función de garantizar la democracia en concordancia con las necesidades y características propias de cada territorio (Falconí y Muñoz, 2007). Sin embargo, la inmadurez de los actores políticos de ese entonces (algunos recientemente formados), la rigidez de las instituciones estatales y las crisis que el país estaba pasando no permitieron la concreción de un proceso de descentralización eficiente a nivel administrativo, fiscal o político (Susan Rina Velasco Portillo, 2013).

Teniendo en cuenta esta perspectiva del país, era evidente la mayor concurrencia de los movimientos sociales, políticos e intelectuales dentro de los procesos que pedían cambios en las acciones del gobierno. Sin embargo, más que una propuesta consistente acerca de la descentralización, se desarrollaron visiones con características específicas a los intereses de cada grupo social. La primera, una visión 'municipalista' excluyente; la

segunda, una visión ‘desarrollista’, basada en los proyectos de infraestructura local; la tercera, una visión ‘estructuralista’ del Estado, vinculada a la reforma, y, la última, la visión de las autonomías como posibilidad de salida de la crisis. (…) Desde los años noventa, se manifiestan en leyes y reformas que recogen desde el Estado las propuestas de los actores. Anclados a cada una de las visiones, se encuentran actores institucionales, sociales o políticos, que instrumentan la confrontación entre ellas, para sus propios intereses segmentados, sin conseguir, generalmente, que expresen los intereses comunes de la nación (Carrasco, 2003).

Finalmente, cabe mencionar la participación del paulatinamente formado movimiento indígena, que primero se representó en la CONAIE para dar paso a su brazo político Pachakutik. “*Logró ratificar la presencia no de una minoría, como alguna vez se pensó, sino de una mayoría silenciosa en la esfera de la política nacional”.* (Carrasco, 2003) Este movimiento ya había declarado y consumado su participación en la Constitución de 1998, al presionar para que el Ecuador sea declarado un país pluricultural y multiétnico. *"El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático, unitario, descentralizado, pluricultural y multiétnico". (*Constitución de la República del Ecuador 1998). Con este logro, los movimientos indígenas serán un actor importante para la formación de leyes de descentralización con respecto a circunscripciones territoriales.

- *Marco normativo de la descentralización desde 1998*

El desarrollo normativo con relación a la descentralización que existió entre 1998 y 2008 estuvo contenido, especialmente, en la Constitución Política de la República de 1998, la codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal del 2005 y la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, aprobada en 1997. En primer lugar, la Constitución de 1998, propone un régimen abierto en materia de descentralización, es decir, existía la posibilidad de transferir todas las competencias a los gobiernos locales a excepción de seguridad nacional, dirección de la política exterior y relaciones internacionales, política económica y tributaria del Estado y la gestión del endeudamiento externo; la transferencia para los gobiernos seccionales era voluntaria mientras que para el gobierno central era de carácter obligatoria para el gobierno central, por último planteó la creación de un tercer nivel de gobierno seccional autónomo, sin competencias ni recursos, llamadas juntas parroquiales rurales.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal se creó exclusivamente para controlar y guiar la descentralización a nivel municipal, se establecieron plazos definitivos y obligatorios para la transferencia de las competencias y recursos solicitados, bajo pena de destitución de los ministros que incumplían dichos plazos. Sin embargo, "*no hubo experiencias significativas en transferencia de competencias con sus respectivos recursos"* (Bedón, 2011). El proceso de descentralización se limitó a la suscripción de convenios en materia de turismo y ambiente y con menor intensidad en sectores como salud, educación, agricultura, tránsito y transporte, el problema fundamental fue la inaplicabilidad de estos convenios, con lo cual queda comprobado la diferencia abismal entre el Ecuador del papel y el Ecuador real.

Por último, Ley de Descentralización del Estado y Participación Social tuvo por objeto "el fortalecimiento de las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma (...), definir las relaciones y las responsabilidades entre la Función Ejecutiva y los gobiernos seccionales (...) fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública..." (González 1999). Además, establecer una serie de áreas para descentralizarse y desconcentrarse, mediante transferencias y delegaciones habilitadas por convenios obligatorios para las entidades de la función ejecutiva propuestos por los gobiernos seccionales; se fijan propósitos y procedimientos para la participación de la sociedad en la gestión pública y para la coordinación entre el régimen seccional autónomo y el seccional dependiente, y se señalan las funciones de planificación entre el nivel descentralizado y el nacional (Carrasco, 2003).

A continuación en este ámbito se describirán históricamente los acontecimientos en materia jurídica para el desarrollo del proceso de descentralización, (estos datos han sido obtenidos y sintetizados del documento *Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación*, del autor Diego Peña Carrasco):

En 1997, se aprueba la Ley Especial de Distribución del 15% del presupuesto general del Estado para los gobiernos seccionales. (…) El fondo establece una participación del 3% para 1997; de un 7% para 1998; de 11% para 1999 y de 15% a partir de 2000. Este fondo considera además, como criterios distribuidores, la población, las necesidades insatisfechas, un incentivo por eficiencia fiscal y administrativa y un fondo de contraparte para un programa de crédito para infraestructura. El mismo año, se aprueba la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, anteriormente mencionada.

A partir de la Constitución que se pone en vigencia en agosto de 1998 se establecen los principios de "unidad nacional en la diversidad (...) y administrativamente descentralizado, pluricultural, multiétnico y diverso (...)". "Se dispone la creación de un sistema nacional de salud que se integrará con las entidades públicas, autónomas, privadas y comunitarias del sector, que funcionará de manera descentralizada, desconcentrada y participativa". "Se crea el sistema nacional descentralizado de protección integral a la niñez y la adolescencia, en el marco de lo cual los gobiernos seccionales formularán políticas locales (...), seguridad social (...), educación", que deben organizarse de manera descentralizada (Moncayo, 1999).

Moncayo valora los cambios constitucionales como positivos y hace una referencia especial al título XI, que se refiere a la organización territorial y la descentralización, en el que se definen los regímenes seccional dependiente, para la desconcentración, y autónomo, para la descentralización; establece los principios de petición de competencias por parte de municipios y consejos provinciales; enriquece la división política administrativa, incluidas las juntas parroquiales en las áreas rurales; cambia la representación municipal en los consejos provinciales; establece como descentralizables o desconcentrables a todas menos seis competencias del gobierno nacional, condiciona la transferencia de responsabilidades con los recursos correspondientes; constituye los regímenes especiales para escenarios de características étnicas o ambientales, zonas de administración especial en la Amazonia y Galápagos; señala las cuatro fuentes de recursos del régimen seccional autónomo; asigna nuevas responsabilidades a municipios y consejos provinciales, adicionales a las de las leyes; establece el control social, la participación y la rendición de cuentas, el sistema de planificación económica descentralizado, y asigna la característica de orgánica a la Ley de Régimen Seccional Autónomo, por lo que prevalecería sobre otras leyes ordinarias.

La Constitución de 1998 sirve como un fundamento legal más prominente que permite la cohesión de agentes civiles dentro de la formulación de estatutos jurídicos en el proceso de centralización; más adelante en historia, organizaciones de corte sindical y gremial, municipal y parroquial participarán en la adecuación del marco jurídico de acuerdo a sus propias necesidades. Más allá de la jurisprudencia creada en esta década y los aportes de grupos sociales y gobiernos seccionales al proceso de descentralización, hay autores que mantienen la suposición que esta estructura demuestra más debilidades que fortalezas.

En este aspecto, las voluntades de los actores políticos no lograron conciliar posiciones para estructurar una organización formal de descentralización; sin embargo, los pequeños pero sustanciales avances se pueden vislumbrar en los estamentos jurídicos que, al menos en papel, presentan un país que teóricamente fortalece la participación ciudadana en pos al desarrollo mismo de la nación. Dicho en otras palabras:

> *"La descentralización no operó a pesar de haberse iniciado varios procesos bajo distintas modalidades, y se puede afirmar que no se produjo ninguna experiencia significativa en que se haya concretado totalmente la transferencia de la competencia y recursos, tal como disponía el marco jurídico. Durante una década 'perdida', el Ecuador inició varios procesos de descentralización en los que, sin embargo, se puede advertir resultados muy modestos en la mayoría de los casos, tanto por la inejecutabilidad de las competencias, como por la ausencia de recursos financieros que la acompañen"* (Bedón, 2011).

UNA NUEVA FORMA DE DESCENTRALIZACIÓN A PARTIR DE 2008

La elección de un nuevo presidente de Ecuador en 2006 provocó dos años más tarde la convocatoria a la Asamblea Constituyente para elaborar una nueva Constitución; esta es la ley máxima del Estado y por lo tanto, la primera normativa de dónde debe partir la recolección de datos que aporten al tema. En su primer artículo establece que Ecuador "s*e organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada",* esto trae consigo que uno de los deberes primordiales del Estado sea promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización. Reafirmando el carácter unitario del Estado, pero al mismo tiempo reconociendo que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, precisa que en ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Con respecto al financiamiento, la Constitución señala que los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, tomando en cuenta los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad. Los artículos 271 y 272 de la Constitución detallan con mayor amplitud el tema

presupuestario, por ejemplo, los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el 15% de ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios: 1) Tamaño y densidad de la población; 2) Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados y 3) Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado. 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 que tiene por objeto distribuir solidariamente esos recursos bajo los criterios antes mencionados.

Estos criterios serán ponderados cada 4 años con el objetivo de alcanzar equidad interterritorial; además, no se podrá destinar con el valor de estas transferencias sino hasta el 30% de gastos permanentes y un mínimo del 70% para gastos no permanentes necesarios para el cumplimiento de sus competencias exclusivas en base de su planificación, con lo que se busca asegurar el modelo de descentralización instaurado en la Constitución de 2008. Asimismo, dentro de los rubros provenientes de las transferencias del presupuesto general del Estado se encuentran aquellos provenientes del costo de competencias con el objeto de dar cumplimiento con el mandato constitucional de que toda competencia debe ser transferida con recursos suficientes, los que deberán fundamentalmente compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Por otro lado, se reafirma la capacidad de los GAD para generar ingresos propios provenientes de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; venta de bienes raíces y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de ventas de activos no financieros y recuperación de inversiones, los de rifas, sorteos, etc. También se reconoce la participación en las rentas que se produzcan de la generación, explotación o industrialización de recursos naturales no renovables en su circunscripción territorial, con el objeto de compensar los efectos negativos y la disminución del patrimonio nacional que esas actividades pueden producir.

> *"Con el objeto de evitar que los gobiernos subnacionales comprometan su presupuesto para el pago de deuda, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas estableció límites al endeudamiento de los GAD, en ese sentido el Art. 25 del Código en mención dispone que el monto total del servicio anual de deuda no deberá superar el 25% de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento, además la relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al 200%. Los GAD que sobrepasen estos límites no podrán ser sujetos de crédito público o privado"* (SENPLADES, 2012).

Bien se sabe que para asumir las competencias no sólo se requiere de voluntad política, sino también de contar con los recursos económicos suficientes para llevarlas a cabo, por esto la Constitución vigente garantiza que todas las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos, no habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.

La administración llevada a cabo al mando del presidente Rafael Correa ha tenido como punto focal la planificación a corto y largo plazo, el establecimiento de objetivos, lineamientos y metas a ser alcanzadas para tener los resultados esperados en un determinado tiempo acera de diferentes temas de absoluto interés para el Estado, estos lineamientos se recogen en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, en donde también se habla de la importancia de fortalecer el proceso de descentralización en el país; en su objetivo primero se propone fortalecer 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 y la ciudadanía.

Para cumplir con este objetivo se debe consolidar progresivamente los procesos de transferencia de competencias y recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como también, racionalizar el uso de los recursos fiscales y su distribución territorial, con equidad y sostenibilidad, en el marco de la descentralización, implementar modelos de prestación de servicios públicos territorializados con estándares de calidad y satisfacción de la ciudadanía. Otro objetivo propuesto es la capacitación a la ciudadanía sobre los procesos de descentralización del Estado para que puedan tener una participación efectiva en el ciclo del proceso; posteriormente se analizará si efectivamente todos estos objetivos se están llevando a cabo y si tienen algún impacto o resultado palpable.

Parte importante de lo que resuelve la Constitución en una de las disposiciones transitorias, fue la aprobación en el plazo máximo de trescientos sesenta días, de la ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, es decir, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en 2010, tiempo después de lo programado. Esta es la ley que refiere a todo lo relacionado con la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera.

Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010). Asimismo, aquí se define la descentralización como la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias y recursos, desde el gobierno central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados. (Art. 195 COOTAD). En este documento, que será analizado posteriormente, se establecen plazos, límites y hasta sanciones en caso de que no se cumpla con la asignación de competencias a los gobiernos seccionales. La sanción es una forma coercitiva de obligar a los actores políticos interesados en el proceso a cumplir con lo programado para que las propuestas no sólo queden en papel, sino que sean evidentes en la realidad, evitando así lo que sucedió desde 1998:

> *"no existió una voluntad política manifiesta sobre descentralizar, tanto de parte del gobierno central como local. Un ejemplo de esto fue el que los gobiernos locales jamás recurrieron a la aplicación de sanciones por los retrasos que se dieron en los procesos de descentralización"* (Ruiz Giraldo, 2013).

El COOTAD desarrolla la organización territorial y el sistema de competencias, dispuestos en la Constitución, en lo principal elimina la dispersión normativa existente alrededor de la materia, reafirma la autonomía de los niveles de gobierno, regula el sistema de competencias y su institucionalidad, fija los mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial y establece los principios básicos que deben observar los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el ejercicio de su autoridad y de sus potestades, en especial el de participación.

En lo fundamental, el COOTAD define el sistema nacional de competencias y sus componentes principales, fija sus principios y finalidades, y desarrolla la integración y facultades del Consejo Nacional de Competencias, ente encargado de organizar e implementar el proceso de descentralización y que tiene como principales atribuciones, aparte de las constitucionales ya enunciadas anteriormente, la de aprobar un Plan Nacional de Descentralización, intervenir temporalmente en la gestión de una competencia de un nivel de gobierno, promover y vigilar se cumpla con los mecanismos de participación ciudadana, aplicar la cuantificación de los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizadas que deberán ser transferidas a los GAD, coordinar y ejercer la rectoría en materia de fortalecimiento de los GAD, monitorear y evaluar la gestión adecuada de las competencias transferidas, entre las principales.

Una de las innovaciones que se incluyen en esta nueva propuesta de organización del Estado para superar la inequidad territorial es el régimen de competencias, el cual va de la mano con la introducción de categorías de competencias, entre las cuales podemos distinguir las competencias exclusivas, concurrentes. En los artículos 114 y 115 del COOTAD se define lo que son las competencias exclusivas y concurrentes:

> *Artículo 114.- Competencias exclusivas.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.*
>
> *Artículo 115.- Competencias concurrentes.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad.*

Estas a su vez, se subdividen en facultades. Las facultades son las acciones que realiza una institución para la ejecución de una competencia específica, como: rectoría, planificación, regulación, control o gestión dependiendo del caso.

La propuesta va más allá señalando que se conformará un sistema nacional de competencias, un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, con el objetivo de regular el procedimiento y el plazo máximo de

transferencia de las competencias exclusivas y adicionales. De conformidad con lo establecido en el COOTAD, tiene la obligación de aprobar un Plan Nacional de Descentralización cuya finalidad es impulsar la equidad interterritorial. Este Plan tiene 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.

El Plan de Descentralización indica que *"la propuesta de nueva organización político administrativa del Estado ecuatoriano fue pensada alrededor de los conceptos de autonomía y de región"*. En el caso de la autonomía, ésta no significó bajo ningún punto de vista secesión, por el contrario, el COOTAD reconoce como principio substancial de la nueva organización territorial el de unidad; así, 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 GAD, 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.

No se debe confundir a la autonomía de los gobiernos locales ecuatorianos con la autonomía de los países federales, es decir, los gobiernos seccionales no gozan de potestad para emitir una constitución propia o un ordenamiento jurídico autónomo con rango de ley; por el contrario, al ser Ecuador un Estado unitario, el ordenamiento normativo local se encuentra subordinado a la Constitución y a la ley, incluso los GAD no pueden crear, modificar o eliminar impuestos, pues la Constitución consagra el principio de reserva de ley en materia impositiva.

El segundo concepto, el de la región, giró alrededor de la propuesta de contar con un nivel de gobierno intermedio capaz de coordinar el nivel local con el nacional; además, se concibió un nivel local mucho más cercano a la ciudadanía y un nivel central con capacidad de pensar en el país integralmente. Se debe indicar que a más de la región, la Constitución contempla la posibilidad de contar con regímenes especiales por razones de población, de conservación ambiental o étnico culturales; es el caso de las Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afrodescendientes y Montubias (CTIAM).

El nuevo modelo de descentralización encuentra en la solidaridad y la equidad interterritorial dos de sus principios fundamentales;

> *"El nuevo modelo de descentralización se rige por los principios de obligatoriedad, progresividad, equidad, solidaridad, subsidiariedad, complementariedad, coordinación y corresponsabilidad, sustentabilidad y participación; además, se consagra constitucionalmente un sistema nacional de competencias que a través de un organismo técnico, el Consejo Nacional de Competencias, regula el procedimiento y la transferencia de las competencias exclusivas, adicionales, residuales y concurrentes, y la resolución en sede administrativa de conflictos de competencias entre niveles de gobierno"* (Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, 2012).

Con el objetivo de dar cumplimiento con los principios constitucionales de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana, el Plan de Descentralización también contempla una nueva innovación, un sistema de información que permita monitorear y evaluar el proceso de descentralización, información que a su vez servirá de insumo en la elaboración de políticas públicas tanto sectoriales como territoriales.

> *"A primera vista, se puede decir que el proceso de descentralización se ha activado y se han concretado acciones de transferencia efectivas a los gobiernos autónomos descentralizados… sin embargo, y vista la reciente actividad del proceso, es necesario preguntarse respecto a la permanencia en la agenda nacional y mantenimiento del impulso del que goza al momento"* (Ruiz Giraldo, 2013).

Para que la descentralización sea tomada en cuenta como un eje de desarrollo de las poblaciones y por ende del Ecuador entero, es necesario analizar cuáles son los objetivos primordiales por los cuales se ha emprendido este proceso. El gobierno nacional a través de la Secretaría Nacional de Planificación ha establecido tres objetivos esenciales que sintetizan los beneficios que se obtendrían a partir de la aplicación de un modelo de descentralizado efectivo. Estos objetivos mantienen estrecha relación con las políticas nacionales que rigen las actuaciones del gobierno de turno y la normativa actual (Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas). A más de los objetivos se han diseñado metas que deben cumplir todos los actores involucrados en el tema.

El primer objetivo de la descentralización es *garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país.* La equidad social se refiere a garantizar el acceso efectivo de los ciudadanos a los servicios, equipamientos, infraestructura, sistemas de fomento y conservación y a los mecanismos de discriminación positiva, que se dan en las prestaciones del Estado ecuatoriano desde cualquier nivel de gobierno. Este propósito también implica tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan a su realidad, por ejemplo, en los procesos de ordenamiento territorial y de planificación de su desarrollo, en la formulación de proyectos, en la vigilancia de los procesos de contratación de obras y servicios, en la evaluación de sus resultados, entre otros. Por lo tanto, la participación de la ciudadanía no sólo se verá reflejada como destinatarios de la acción pública, sino como actores de los procesos de implementación y de evaluación de los resultados.

Para alcanzar la equidad territorial, es necesario eliminar la segregación injustificada que se ha dado en el país, al considerar menos importantes a poblaciones pequeñas que permanecían abandonadas producto del desaprovechamiento de sus potencialidades y oportunidades y la falta de intervención del Estado. La equidad territorial también plantea la integración nacional que supone la superación de obstáculos geográficos y de prácticas culturales y políticas que obstruyeran de alguna manera la integración de las secciones territoriales. Es necesario reconocer las diversidades que se dan en el territorio pero también ratificar la igualdad de derechos de todos los ecuatorianos por encima de las diferencias étnicas, de género, etarias o económicas.

La equidad fiscal propone el correcto traspaso de los recursos económicos en relación a las responsabilidades que adquieren los niveles de gobierno, es decir, la transferencia de recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados debe estar en concordancia con sus competencias para mejorar la prestación de bienes y servicios públicos. La descentralización fiscal debe ser sostenible en el tiempo, para mantener la estabilidad económica y fiscal del país, esto requiere el incentivo a la generación de recursos propios por parte de los gobiernos autónomos, a través de la imposición de tasas, impuestos, tarifas y contribuciones, para disminuir la dependencia económica con el gobierno central.

La equidad fiscal debe darse bajo los principios de subsidiariedad y solidaridad, debido a que es obligación del Estado redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre territorios. Las metas propuestas para

cumplir con el objetivo fueron: a) transferir e implementar el 100% de las competencias exclusivas constitucionales hasta el año 2015; b) elaborar el 100% de los costeos de las competencias exclusivas constitucionales de forma integral hasta el año 2015; c) construir la línea base territorial que permita conocer el estado actual de cada competencia exclusiva constitucional, hasta el 2013; d) contar con las tipologías de GAD por competencia que responda a la caracterización de capacidades institucionales, vocaciones y potencialidades territoriales, hasta el año 2014; e) consolidar el modelo de equidad territorial previsto en el COOTAD y las transferencias de recursos por competencia, hasta el año 2015 y f) elaborar la normativa técnica que vincule la planificación y las finanzas públicas territorializadas para la descentralización, hasta el año 2013.

El segundo objetivo es *impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización*, con esto se quiere decir que debe existir coordinación entre todos los niveles de gobierno para que articulen sus servicios con el objetivo de satisfacer las demandas de la población. Como se ha reiterado, al ser Ecuador un Estado unitario, la organización política y administrativa del país responde por todo el territorio nacional y por toda la población ecuatoriana. Las acciones de cada GAD en sus respectivas circunscripciones afectarán al conjunto del territorio y al conjunto de la población, aun cuando solo fuese indirectamente.

No se puede mejorar la gestión pública, ni la calidad de vida y desarrollo de los ciudadanos con trabajos aislados, la descentralización debe constituirse como una forma de alcanzar la excelencia en lo público contando con un gobierno cercano y desde un enfoque territorial integral, esto necesariamente demanda la complementariedad. La relación de complementariedad entre el gobierno central y los GAD se da en la capacidad de rectoría nacional por parte del gobierno, al realizar seguimiento y control de las competencias que fueron transferidas a los gobiernos locales. Por otro lado la observancia de los GAD de la rectoría nacional también supone una coordinación de acciones encaminadas a cumplir con el proceso de descentralización progresivo y obligatorio.

La eficiencia de la gestión pública también se puede ver reflejada en la desconcentración de ciertas instituciones a ciudades que demandan de esos servicios, esto lleva consigo el descongestionamiento de servicios públicos en las ciudades grandes como Quito y Guayaquil.

El modelo de descentralización propuesto por la Constitución vigente y el COOTAD depende directamente de *"la capacidad institucional y operativa de todos los niveles de gobierno, y más aún del organismo técnico encargado de organizar e implementar el proceso de descentralización, es decir, del Consejo Nacional de Competencias"* (SENPLADES, 2012), organismo rector en materia de fortalecimiento institucional y promotor de la red de formación y capacitación a través de la cual se ejecutarán los planes y programas de fortalecimiento, capacitación, formación y asistencia técnica de todos los niveles de gobierno.

La descentralización debe responder a los intereses nacionales y al cumplimiento de los derechos de la ciudadanía es por eso que la gestión pública debe mejorar sus capacidades para regular, planificar y administrar los recursos que le fueron asignados, rindiendo cuentas y promoviendo la participación social en cada competencia que se transfiera. Gobernar de manera descentralizada requiere que cada gobierno seccional cuente con los recursos necesarios, de manera que pueda responder a las necesidades reales de los territorios y además afianzar los poderes y la institucionalidad estatal de éstos para que gocen de mayor grado de autonomía y descentralización no solo administrativa y financiera, sino política.

La transferencia de competencias será progresiva de acuerdo al grado de preparación institucional de los gobiernos receptores y del tiempo para que obtengan las capacidades a través de un programa de fortalecimiento institucional, que consiste en la comunicación de plazos, programas y pasos que los gobiernos tendrán que cumplir por cada competencia. Una vez realizado el proceso, con el informe de la situación actual del sector y su grado de capacidades institucionales, el Consejo Nacional de Competencias emitirá una resolución de transferencia que se promulgará en el Registro Oficial y que constituye el único instrumento jurídico que transfiere definitivamente una competencia.

La metas que se quisieron alcanzar con la correcta culminación de este objetivo fueron: a) aumentar al menos a 7 puntos la percepción de calidad de los servicios públicos, en las competencias descentralizadas, hasta el año 2013; b) lograr que el 50% de los GAD de cada nivel de gobierno cumplan al menos un programa de fortalecimiento institucional en función del Plan de Fortalecimiento para el ejercicio de nuevas competencias y atribuciones exclusivas constitucionales, hasta el año 2015 y c) lograr que el 100% de los ministerios rectores de las competencias transferidas

participen al menos en un programa de fortalecimiento institucional para el ejercicio de sus facultades, hasta el año 2015.

El último objetivo es *garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales.* Se propone que siguiendo los pasos para descentralizar, después de identificar el problema u oportunidad, formular la política e implementarla o ejecutarla, se debe proceder con la evaluación que, a su vez, permite la redefinición de las políticas públicas basadas en sus resultados. Se estipula que todos los actores involucrados son responsables del seguimiento, control y evaluación. En primer lugar, el Consejo Nacional de Competencias está encargado de monitorear y evaluar la gestión de las competencias transferidas, realizar el balance general de la descentralización de forma anual, recopilar e informar las alertas generadas por la ciudadanía, generar información consolidada que facilite la toma de decisiones al interior del Consejo.

SENPLADES estará encargada de realizar evaluaciones de las políticas y sus resultados en el proceso de descentralización, realizar seguimiento de mediano y largo plazo, recopilar e informar las alertas generadas por la ciudadanía, generar información consolidada que facilite la toma de decisiones de todos los usuarios del sistema. Los ministerios rectores deberán monitorear la implementación de las políticas de rectoría y regulación y otras facultades otorgadas en el proceso, reportar sus avances e informes de seguimiento en torno a sus facultades competenciales. El Ministerio de Finanzas tiene que reportar información financiera territorializada sobre recursos designados a los GAD y ministerios rectores para el ejercicio de competencias transferidas. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán remitir sus avances en torno al ejercicio competencial, recopilar e informar respecto de las alertas generadas por la ciudadanía, generar información consolidada que facilite la toma de decisiones de todos los usuarios del sistema. Por último, la ciudadanía tendrá que reportar alertas y quejas sobre los bienes y servicios que brindan todos los niveles de gobierno en los territorios.

Las metas plantadas hasta 2015 fueron: a) conformar al menos un mecanismo de control social sobre el cumplimiento del plan de descentralización en cada una de las 7 zonas de planificación, hasta el año 2015; b) contar con un sistema de información integral de la descentralización hasta el año 2015; c) contar con dos evaluaciones participativas del plan nacional de descentralización.

DESCENTRALIZACIÓN EN EL CANTÓN VALENCIA – LOS RÍOS

Valencia es uno de los cantones jóvenes de la provincia de Los Ríos, declarado como cantón el 29 de diciembre de 1995. Su extensión es de 987.00 kilómetro cuadrados y su población hasta el último censo era de 32 870 habitantes. El cantón cuenta con tres parroquias: Valencia que es a la vez parroquia urbana del cantón, además de las parroquias La Unión y Nueva Unión. Además de un gran número de recintos a lo ancho y largo de su territorio como: Chipe, Chipe Hamburgo, San Pablo, Costa Azul, Guampe, La Cadena, Lampa, El Vergel, Unión del Bimbe, Ni un paso atrás, El Achiote, González Suárez, Transbal, Baltasara, Cimbia, Guantupí, Poza Onda, Tonglo entre otros. El cantón Valencia no cuenta con parroquias rurales.

El poder municipal de Valencia ha estado concentrado durante casi 20 años en las manos de los hermanos Troya, quienes han trabajado bajo distintos gobiernos de turno. El caso de del cantón Valencia sirve de ejemplo para realizar la presente investigación pues se puede evidenciar ciertos factores que influyeron en el proceso de descentralización de la ciudad, por ejemplo, la afinidad con el gobierno de turno, el trabajo bajo la normativa de 1998, el cambio con la legislación actual, discrepancias con los gobiernos pasados, entre otros.

El ex alcalde, Marco Troya Fuertes, ejerció bajo los períodos de 1996 – 2000; 2000 – 2004; 2005 – 2009. En 1996, apenas con 27 años de edad, ganó la alcaldía del recientemente creado cantón Valencia. Luego de su triunfo él y sus rivales políticos se percataron que la ley señalaba un límite de 30 años de edad para este cargo, sin embargo los reclamos no prosperaron. Esta es una de las anécdotas que recuerda Troya, ex militante del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), quien obtuvo dos relecciones como alcalde de esta ciudad. En su primera administración ganó con el 47% de los votos electorales; para su primera reelección en el 2000, ganó nuevamente con el 72% de aceptación de los votantes. En su última elección como alcalde, Troya obtuvo el 81% de aceptación del electorado, uno de los márgenes más altos del país: 8.400 votos de los 16.802 electores, amplia diferencia con el candidato precedente, Carlos Gálvez (PSC) con 1.269 votos.

Marco Troya apreció en la escena política valenciana sin haberlo planificado, su nombre fue sugerido por el PRE en 1996, aceptó y hasta la actualidad la ciudadanía reconoce su trabajo y lo premia con su voto. Acepta que una de las ventajas que tuvo en sus administraciones fue que su partido, en todas las elecciones, ganó la mayoría de los

concejales. Sin embargo, manifiesta que en sus períodos el proceso de descentralización no tenía mayor importancia, se dieron los primeros pasos referentes a la legislación pero a la final el proceso no logró concretarse, es por esto que sus planes de trabajo estaban totalmente aislados de los planes nacionales, por ejemplo, se propuso continuar con la obra en rehabilitación de infraestructura educativa, vial, deportiva, eléctrica y todo lo que tiene que ver con sistemas de agua potable y saneamiento, por el bien de su cantón, mas no por respuesta a un programa político nacional.

Respecto a los ingresos financieros manifestó que hasta 1999, previo a la dolarización, la generación de ingresos propios representó en promedio el 36% en el total de ingresos, mientras que en el período 2000 – 2010, se presenta una disminución al 29%. Esto se explica por el crecimiento de las transferencias a partir del año 2001 al 2010 del 91,6%, como efecto de la aplicación de la ley del 15% que estipulaba una programación anual de asignación de manera gradual; así como por el crecimiento de los ingresos del gobierno central dado por los tributos y el petróleo. Su estrategia para generar ingresos propios fue ampliar el turismo, sin embargo, reconoce que éste plan no fue suficiente para configurar su presupuesto.

Entre las obras más importantes de sus administraciones están la ampliación del sistema de agua potable en los sectores de San Pedro de la Y, San Simón, Chipe, La Buena Esperanza, La Cadena y El Vergel y la electrificación del cantón, proyectos que estuvieron ejecutados mediante convenios con el Gobierno Provincial, mientras que otros fueron ejecutados por administración directa de la municipalidad del cantón Valencia. Su apreciación sobre el proceso de descentralización en este período es negativa, sostiene que no hubo un plan efectivo para descentralizar y que nunca existió la voluntad de los gobiernos centrales de turno por llevar a cabo la descentralización, al contrario, estuvieron preocupados de otros temas públicos, como la dolarización, feriado bancario, desastres naturales. Además, poco importaba la afinidad o conflictividad con el gobierno central, pues no había la intención de otorgar mayores recursos o competencias a ciudades pequeñas pues el Ecuador cada vez fortalecía el bicentralismo de Quito y Guayaquil. Lo que estipulaba la escasa normativa creada nunca llegó a concretarse en la realidad, el protagonismo de cada municipio dependía de su intención por querer hacerlo, caso contrario la población quedaba en el abandono, pues la presencia del gobierno central tampoco llegaba a ciertas poblaciones. Desde 2009, año en que terminó su último período en la alcaldía de Valencia, Marco Troya es prefecto de la provincia de Los Ríos por el movimiento oficialista PAIS. Señala que

actualmente los procesos se han agilizado y que ahora existe más colaboración y planificación para llevar a cabo una descentralización efectiva.

A partir de 2009, toma el poder municipal Juan Carlos Troya Fuertes, quien ha sido alcalde de la ciudad en los períodos 2009 – 2014; 2014 – 2019. Llevará ya diez años dirigiendo al cantón Valencia. Primero fue concejal, luego vicealcalde y tras la participación de su hermano, el exalcalde y actual prefecto de Los Ríos, Marco Troya Fuertes, asumió la alcaldía. Ya en el 2009 ganó las elecciones seccionales y volvió a participar en 2013 obteniendo un nuevo resultado favorable junto al movimiento Patria Altiva I Soberana (PAIS). Se convirtió en uno de los alcaldes con mayor votación en la provincia y el país.

Las principales obras ejecutadas han sido el mantenimiento vial, en convenio con la Prefectura de Los Ríos, tanto en el sector urbano como el rural. Actualmente sostiene que un gran número de obras están siendo ejecutadas de manera conjunta, por ejemplo, el compromiso del Gobierno Provincial es que mediante créditos al Banco del Estado (BEDE) con fondos de la Prefectura, poder asfaltar algunas vías. Su proyecto también se ha concentrado en generar áreas verdes en la ciudad, con financiamiento propio y ayuda de la empresa privada. El presupuesto del municipio está estructurado conforme a los planes de trabajo que fueron presentados al momento de inscribir su candidatura. En temas de saneamiento, con un crédito al BEDE han logrado cerrar los botaderos de basura y construir las celdas emergentes. En el tema de gestión ambiental, reconoce que ha sido importante la unión en mancomunidades para el ejercicio de la competencia. A partir del 6 de agosto de 2012, Valencia forma parte de la Mancomunidad Mundo Verde o del Buen Vivir o Sumak Kawsay, integrada por Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los Cantones: Baba, San Jacinto de buena Fe, Mocache, Montalvo, Palenque, San Francisco de Pueblo Viejo, Quevedo, Quinsaloma, Urdaneta, Valencia, Ventanas, Vinces, Balzar, El Empalme, Palestina, Caluma, Echandía y las Naves cuya función es ejecutar las competencias de gestión en especial del manejo de los desechos sólidos urbanos de los Municipios integrantes de la Mancomunidad, así como utilizar dichos desechos sólidos y transformarlos en energía y abono por medio de dos plantas de Bio-Gas.

Parte del presupuesto también está destinado al plan maestro de agua potable, la culminación de la línea trifásica y la instalación de las bombas para la segunda planta de tratamiento del alcantarillado sanitario. Estos proyectos se pueden gestionar a través de

la inversiones de 500 mil dólares que recibe cada cantón que interviene en el proyecto de la represa Baba, cuyo mayor monto el alcalde lo ha invertido en proyectos de agua para los recintos. Juan Carlos Troya está muy bien informado acerca del proceso de descentralización, pues es también presidente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) regional 5, encargado de dar capacitaciones a los técnicos de los municipios. Por ejemplo, ya se dio una dirigida a técnicos de avalúos y catastros, sobre las nuevas competencias de tránsito y del Cuerpo de Bomberos.

Actualmente el municipio de Valencia ha asumido tres competencias: tránsito, registro de la propiedad y cuerpo de bomberos, en las cuales hay valores asignados, ya con un valor devengado del total del presupuesto. Para la competencia de tránsito se ha creado una jefatura de tránsito y un plan de movilidad. Recibieron 25 mil dólares del gobierno central que no fueron suficientes para asumir la competencia, por lo que es necesario generar recursos propios. El GAD Valencia al asumir la competencia de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial en la Categoría C, reunió a los transportistas del cantón para tratar temas en materia de tránsito y seguridad vial, con lo cual se dio a conocer sobre los Títulos Habilitantes que esta Unidad se encuentra en capacidad de emitir, en conjunto con la Policía Nacional y CTE (Comisión de Tránsito del Ecuador), tratando temas relacionados a la seguridad vial; se realizan charlas informativas en las Unidades Educativas, también se realizó una campaña de concientización a la ciudadanía en general, operativos preventivos y de control, reparación de los semáforos que se encontraban en mal estado, se desarrollan Plan de Movilidad realizado por la Empresa SIGETRANS de la Ciudad de Quito, a las Cooperativas y Compañías se les entrego diferentes tipos de resoluciones de acuerdo a la modalidad a la que pertenecen con su respectiva Constitución Jurídica.

Su percepción sobre la descentralización es positiva, pues señala que ahora existen planes que norman la transferencia de recursos y competencias, que ahora las poblaciones pequeñas no son olvidadas y también se les obliga a todas las autoridades seccionales a trabajar por sus localidades, lo que antes no pasaba. Mira con bastante optimismo el proceso y sugiere que hay cambios que se tienen que realizar, sobretodo referentes al presupuesto, porque las poblaciones pequeñas no están a la altura de generar grandes presupuestos como Quito o Guayaquil, por lo que la ayuda del Estado resulta de vital importancia. Para concluir expresó que la postura del gobierno de Rafael Correa se ha mostrado bastante abierta para desconcentrar y descentralizar el Estado, por lo que es una oportunidad que los municipios no deben desaprovechar.

Para finalizar el estudio de caso se entrevistó a la ciudadanía en general del cantón Valencia quienes supieron manifestar que se encontraban conformes con la gestión de los hermanos Troya. Señalan que actualmente se han ejecutado más obras por la estrecha relación y coordinación que existe entre la prefectura, municipio y gobierno central. Reconocen que posiblemente esto se deba a la afinidad política, pues pertenecen al mismo partido político. Saben que las cosas han mejorado en referencia al acceso a servicios públicos, pero todavía creen que hay mucho por hacer, pues todavía existe dependencia hacia las ciudades más grandes como Quevedo o Babahoyo, donde se deben realizar los trámites que todavía no son posibles en su cantón. Por último, tanto la ciudadanía como el municipio reconocieron que no se ha efectuado ningún programa de participación ciudadana y evaluación del proceso.

ESCENARIOS A FUTURO

A partir del análisis realizado se describirán cuatro posibles situaciones futuras que podrían suceder y sus implicaciones al corto, mediano y largo plazo, los escenarios planteados son:

- *Primacía de la voluntad política sobre la aplicación de la legislación actual*

Tomando en cuenta el recorrido que ha tenido la descentralización desde 2008 y la coyuntura de conflictividad que el país transita en la actualidad, el escenario tendencial de la problemática se configurará a través de la transferencia parcial y ocasional de competencias en desmedro a los criterios planteados mediante la normativa (Constitución 2008 y COOTAD) y planes de desarrollo (Plan Nacional de Descentralización). Dentro del marco de este escenario se plantea que el proceso de descentralización en Ecuador tenderá básica o particularmente en la transferencia esporádica de competencias. Esto implica que las competencias serán asignadas con poca frecuencia o de forma aislada (determinada por la afinidad política), e incluso que su transferencia seguirá dependiendo de la voluntad del gobierno central y los gobiernos seccionales. En adición, la discrecionalidad en la transferencia de competencias y recursos financieros desde el gobierno central determinará a qué ritmo se llevará a cabo el proceso de descentralización, marcando o interpretando deficientemente los criterios normativos que tienen relación a lo que debería ser el papel de los actores dentro del proceso.

En este aspecto, la obligatoriedad contemplada en la legislación actual se verá relegada a la discreción o intereses de los actores, manteniendo la tendencia actual basada en la motricidad de la voluntad política como factor importante en todo el proceso. Por otro lado, la tendencia discrecional de los actores también deslucida enormemente las regulaciones de la normativa actual en relación a las competencias que deberían ser transferidas para lograr que el proceso se materialice de una manera efectiva, en este escenario tendencial se vislumbra solamente las competencias que pueden ser asumidas de inmediato por los gobiernos seccionales en el corto plazo, la falta de seguimiento y control de los entes reguladores durante el proceso en el mediano plazo y la poca visualización de los resultados que se podrían obtener en el largo; es decir, se basa en mantener medianamente estable el proceso de descentralización en el corto plazo, sin pensar en las regulaciones del mediano y los resultados del largo. Es decir, la tendencia es que la descentralización se dé de manera truncada, con variables motrices como la voluntad política de los actores que interrumpan el proceso. Este es un escenario donde se vislumbra que la voluntad política de los gobiernos de turno, tendrá mayor importancia y primacía sobre la aplicación irrestricta y a cabalidad de la normativa vigente.

- *Relego de la voluntad política y conflictividad para avanzar con el proceso*

No cabe duda que en el proceso de descentralización en Ecuador el factor que diseñó un cambio estructural y rupturista fue el fenómeno político de la presidencia de Rafael Correa y normativo, COOTAD y nueva Constitución, que se suscitó a partir del 2008. Este fenómeno, que se presenta como una dicotomía entre lo política y normativamente logrado, rediseñó e impulsó todo el proceso mediante la implementación de medidas y regulaciones paulatinas que sirvan para lograr los resultados esperados. En el escenario rupturista positivo el gobierno central y seccional dejan a un lado la conflictividad y cumplen, política y normativamente, con lo establecido en el proceso. De esta manera, este escenario se fundamenta en la posibilidad de que los actores de la problemática releguen la voluntad política a favor de la materialización y consecución de los resultados que persigue el proceso de descentralización.

Las características de este escenario se adecúan a los criterios establecidos en la legislación, es decir que por una parte el gobierno central deberá garantizar la transferencia progresiva y obligatoria de competencias con los respectivos recursos

financieros y por otra, los gobiernos seccionales deberán ajustar su funcionamiento al proceso y asumir adecuada y obligatoriamente las competencias. Además, la falta de conflictividad no implica que se extinga la voluntad política de los actores, en este escenario éstos relegan la misma ante una voluntad pragmática general en la cual la transferencia de competencias se harían de acuerdo a lo establecido y las mismas podrían ser evaluadas para asumirlas con la mayor eficiencia y en concordancia con las características de las localidades en particular. En consecuencia, este escenario vislumbra el pronóstico más favorable para que la descentralización siga desarrollándose, esto conlleva a la obtención de la mayor cantidad de resultados que se previeron para los plazos establecidos: en el corto se mantendrá estable y práctico el proceso, en el mediano se controlará y evaluará la transferencias de recursos y competencias y en el largo plazo se alcanzarán la reducción significativa de la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida y acceso a servicios básicos, incremento del desarrollo económico y social de las localidades, el impulso a la participación ciudadana y fortalecimiento de la democracia.

- *Estancamiento del proceso de descentralización*

Como escenario rupturista negativo se plantea un estancamiento del proceso de descentralización por la conflictividad política que podría existir entre el gobierno central y gobiernos locales, por el cambio de gobierno en 2017 y por la falta de recursos financieros y voluntad política de las partes. Al momento en que se entorpezca el proceso, la transferencia de competencias será limitada, es decir, que a discreción se seleccionarán las competencias que se quieren ejecutar y aquellas que no, en el caso de que los gobiernos locales quisieran asumir esas competencias, caso contrario, podrían dejar en manos del gobierno central la responsabilidad de ejecutarlas. Otro problema que contribuiría al estancamiento del proceso sería una limitada distribución de recursos desde el gobierno central, esto debido a las pocas competencias que asumirían los gobiernos seccionales, por lo que no tendría sentido transferir recursos sin trasferir competencias. Sin embargo, de acuerdo a lo anteriormente expuesto, los GAD’s tendrán que encontrar la manera de generar sus recursos, ya sea a través de impuestos, tasas o contribuciones sin la ayuda del gobierno central y al mismo tiempo destinar parte de este dinero a la consecución de proyectos encaminados a promover la producción e industrialización.

Asimismo, dado que la distribución de recursos en el marco del proceso de descentralización estará limitada por la discrecionalidad del gobierno seccional, una localidad que actualmente tiene un nivel limitado en la prestación de servicios básicos para satisfacer las necesidades de su población, tendrá menores o casi inexistentes recursos del gobierno central produciendo que no se mejore la calidad de vida de sus habitantes. Finalmente, la segunda probabilidad derivada de la presunción que los gobiernos seccionales asuman sus competencias limitadamente, provocaría que se produzca una conflictividad política mayor entre el gobierno central y los gobiernos seccionales. En consecuencia, la población sería la afectada en la medida que no gozarían de los derechos concebidos y comprendidos en el proceso de descentralización. En adición, es posible que las decisiones del gobierno seccional giren en torno a una agenda establecida por el grupo político que está presidiendo su administración, expresando únicamente una voluntad política sin tener en cuenta las consideraciones de otros grupos; hecho que causaría una democracia limitada.

Un hecho que podría cambiar el escenario rupturista es el cambio de gobierno en 2017, por un lado, si se aprueban las reformas constitucionales, Rafael Correa podría volver a presentarse a las elecciones presidenciales, y de ser el ganador bien podría seguir impulsando este proceso, o al contrario, podría concentrarse en la profundización de su proyecto político en otras áreas, como la económica o social, descuidando la descentralización. Se debe tomar en cuenta que si Correa se reelige ya no tendrá el mismo poder que ostentaba hace cinco años; en las elecciones seccionales de 2013, perdió el control de las ciudades más importantes del país, lo que hace pensar que en 2017, posiblemente no tendrá el apoyo de la mayoría de los gobiernos locales. Un factor que preocupa y conlleva al estancamiento del proceso es que el Plan Nacional de Descentralización estaba diseñado para implementar el proceso en el país durante cuatro años, de 2012 a 2015 y el tiempo se ha terminado, estamos en el año límite y difícilmente se puede sostener que las metas y objetivos se han cumplido a cabalidad, además todavía no existe un nuevo plan de descentralización que norme el proceso durante los próximos cuatro años, es decir, se tiene un vacío importante en materia de planificación, control y evaluación porque al terminar este año no se tendrá una nueva planificación que siga el curso de las acciones que se han llevado a cabo y de aquellas que necesitan más impulso. El nuevo plan de descentralización tenía que ya estar elaborado y socializado con los diferentes niveles de gobierno y con la ciudadana para ponerlo en práctica desde el siguiente año, sin embargo nada de esto se ha hecho.

En el caso de que gane las presidenciales de 2017, otro candidato con diferentes propuestas, también se puede avanzar o retroceder en el proceso. Sin embargo, basta revisar la historia política del país para darse cuenta que cada gobierno ha tratado de borrar cualquier huella del gobierno anterior, aunque hubieran cosas que estuvieron muy bien hechas. Siempre con el cambio de gobierno viene un cambio de políticas, las cuales se ajustan a un nuevo proyecto político que no tiene ningún vínculo con las propuestas de los anteriores gobiernos de turno. Este borrón y cuenta nueva, propio de los gobiernos ecuatorianos, significaría un retroceso y estancamiento de los procesos de descentralización, porque no se debe borrar lo que se ha venido haciendo, sino impulsar las cosas que vienen bien y cambiar aquellas que no dieron resultado o que necesitan una reforma para cumplir con los objetivos. Las consecuencias al corto, mediano y largo plazo en este escenario dependen exclusivamente de la voluntad política de los actores, se puede estancar o avanzar con el proceso, pero por la historia del país, se puede decir que un cambio de gobierno implicará un retroceso al querer empezar un nuevo proceso sin dejar rastro del anterior.

- *Cristalización del proceso de descentralización y cumplimiento de metas y objetivos*

El último escenario que se presenta es el más positivo, el escenario normativo, el cual plantea el óptimo desarrollo del proceso de descentralización para cumplir con los objetivos propuestos al corto, mediano y largo plazo, es decir: 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. Este escenario se podría dar a partir de la finalización de las metas propuestas en el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 (PNDz) y el inicio de la aplicación de una nueva planificación por cuatro años más, la cual debería ser aprobada antes de terminar el año en curso. Este nuevo plan tendría que cambiar ciertos aspectos que no se tomaron en cuenta en el actual PNDz, por ejemplo, la planificación y los tiempos establecidos para la transferencia de competencias no fueron adecuados ni suficientes, en la medida en que no se previno que habría factores como la voluntad política para asumirlos. Igualmente la evaluación es un tema que se lo aborda muy por encima, sólo establece que los ministerios rectores, el Consejo Nacional de Competencias, SENPLADES, GAD’s y la ciudadanía serán los encargados de monitorear el avance de la

descentralización, sin especificar mediante cuáles instrumentos o cada cuánto tiempo se lo hará.

Este escenario, es sin duda, el debería ser de la descentralización, debido a que plantea la posibilidad de que la transferencia de competencias sea asumida por los gobiernos autónomos descentralizados en su totalidad, con esto se quiere decir que, los GAD's respetarán el régimen de competencias y asumirán tanto las competencias exclusivas como concurrentes, establecidas en el COOTAD. Las competencias exclusivas referidas a aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno; y las competencias concurrentes, referidas a aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia y por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.

En materia financiera, el Estado asignaría proporcionalmente la cantidad de recursos correspondientes a las competencias asumidas por los GAD's, ya que dentro de los rubros provenientes de las transferencias del presupuesto general del Estado se encuentran aquellos provenientes del costo de competencias con el objeto de dar cumplimiento con el mandato constitucional de que toda competencia debe ser transferida con recursos suficientes. Así mismo, para complementar el presupuesto de los gobiernos locales, éstos tendrían que generar sus propios recursos pero esto no implicaría una disminución de la ayuda económica del Estado, al contrario, sería un complemento más en el presupuesto para costear las competencias. Con respecto a la variable más motriz que tiene el proceso de descentralización, es decir, la voluntad política, al contrario de entorpecer el proceso, provocaría que las discrepancias entre los distintos niveles de gobierno nutran el debate en torno a las perspectivas o intereses que cada uno considerase sobre algún tema político, social o jurídico en específico, por lo que otra alternativa que se produciría es una participación ciudadana activa y el fortalecimiento de la democracia.

El suceso que propiciaría la existencia de este escenario es la conciencia de todos los ecuatorianos sobre la importancia de impulsar la descentralización para que la presencia del Estado tenga la capacidad de garantizar el bienestar general de los ciudadanos en los territorios. Por otro lado, es sumamente necesario que las autoridades entiendan que están trabajando para el Estado y para los ciudadanos, no para su aumentar su poder, por lo tanto su voluntad política debe expresarse para generar debate y no para parar el

proceso. El cambio en la cultura política del país produciría el entendimiento que las leyes y las normas siempre tendrán mayor supremacía por encima de cualquier otro factor externo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Debe entenderse a la descentralización como parte de un proceso más amplio, que articula la reestructuración económica con procesos de democratización que generen desarrollo y crecimiento con equidad. Es necesario tomar en cuenta los criterios referentes a gobernabilidad, redistribución del ingreso, equidad económica y social, inclusión de los gobiernos locales, participación ciudadana, fortalecimiento de la democracia, entre otros. La descentralización no debe concebirse como un mecanismo para el fortalecimiento de los gobiernos locales, sino como un proyecto solidario de país, que debe responder tanto a las legítimas demandas nacidas en cada territorio como a la realidad política y económica del Estado en su conjunto.

El modelo de descentralización de la Constitución de 1998 no fue efectivo, ya que la normativa fue ambigua y no respondió a las verdaderas necesidades del proceso de descentralización, a más que no tomó en cuenta los detalles derivados de su aplicación, como el financiamiento de competencias y la necesidad de otorgar competencias dentro de un modelo de gestión ordenado. A eso se suma la escasa voluntad política, tanto del gobierno central como local, para descentralizar. Era un modelo "a la carta", es decir, cada GAD podía solicitar las competencias que consideraba estaba apto para asumir. Al no ser un proceso obligatorio, muchos gobiernos locales ni siquiera recurrieron a la aplicación de sanciones por los retrasos que se dieron en los procesos de descentralización. Además que ciertos gobiernos seccionales no tenían iniciativa y por lo tanto no avanzaban en el proceso, cada población era dueño de su destino, dependía del líder de turno para ejecutar acciones o quedar en el anonimato. Por último, la firma de convenios de descentralización se dio sin que por detrás se hagan procesos reales y técnicos de la transferencia de las competencias y que las mismas se asuman de forma efectiva.

Con la creación de la nueva normativa (Constitución 2008, COOTAD y PNDz 2012 – 2015) se han dado avances en el proceso de descentralización, pero éste sigue siendo un proceso inconcluso que no termina de fortalecerse y aplicarse. Aunque no se quiera aceptar, el viejo centralismo de Guayaquil y Quito aún se mantiene. Se debe descentralizar alrededor de las ciudades intermedias. Por más que se planteen políticas

de equidad y justicia, las prioridades presupuestarias aún giran en torno a Quito y Guayaquil. Solo basta ver los índices de los diversos profesionales de servicio público (médicos, enfermeras, profesores, trabajadoras sociales, etc.) y las instituciones públicas (escuelas, aulas, viviendas, agua potable, electricidad, teléfonos) para la población del resto de provincias y ciudades para observar la inequidad territorial. Existe una diferencia abismal e incomparable entre la priorización de los planes de Quito y Guayaquil, con los de las ciudades pequeñas. La presente gestión gubernamental ha tenido logros ciertamente notables en muchos campos, entre ellos el rescate de la planificación, pero a esta solamente le falta poner en práctica procesos consistentes y efectivos de descentralización territorial en torno a las ciudades intermedias. Se ha visto que se está atendiendo a la Amazonía como nunca antes, pero aún falta trabajo, como también en la Costa, que no es sólo Guayas, y en la Sierra, que no es sólo Quito o Cuenca.

Uno de los cambios más importantes en el proceso fue que con el modelo de descentralización vigente, la asignación de competencias es obligatoria, lo cual genera obligaciones a todos los niveles de gobierno. El COOTAD logró organizar el proceso y estructurar una instancia ejecutora del proceso de transferencia de competencias (Consejo Nacional de Competencias), sin embargo, se ha podido comprobar que el funcionamiento de éste está restringido por la voluntad política del gobierno central y además aún no se configura y no se lo reconoce como una institución fuerte capaz de hacer cumplir los procesos en su totalidad. La coyuntura política ha permitido que al momento, los integrantes del Consejo Nacional de Competencias logren tomar decisiones consensuadas, visto un interés mutuo en desarrollar el proceso, pero en próximas elecciones pueden ganar opositores políticos lo cual podría afectar el proceso.

Hasta el momento se han dado avances en la organización del proceso, establecimiento de agendas y transferencia de competencias en los sectores de riego, tránsito y transporte y cooperación internacional. En riego y drenaje, se ha aprobado el Plan Nacional de Riego y Drenaje 2011-2026, se ha dado la transferencia efectiva de 13 de 15 sistemas de riego públicos uniprovinciales, transferencia de recursos a todos los GAD provinciales y la implementación del plan de fortalecimiento. En tránsito, transporte terrestre y seguridad vial se ha puesta en marcha la estrategia para la implementación de la competencia: Modelo A (3+4 municipios), B (10 municipios) y C (204 municipios), de los 7 GAD del modelo A, 6 han asumido parcialmente la competencia. En temas de gestión de la cooperación internacional se han implementado

estrategias y agendas con cooperantes, existe además un modelo de gestión y procedimientos de negociación de acuerdos estratégicos general para todos los GAD. Un elemento que también ha contribuido a la descentralización es que se está ejecutando, de forma paralela, un proceso fuerte de desconcentración de la Función Ejecutiva. Otro cambio importante es el traspaso de competencias a la par del traspaso de recursos, las cuales pasan por un proceso técnico y administrativo para preparar a los GAD que van a asumirlas.

En el plano del costo político, la descentralización, se traduce como una prueba para evaluar la capacidad real de los gobiernos locales para asumir su gestión. Es un riesgo importante que se corre, pero si se logran cumplir con los objetivos, los beneficios serán mayores a los costos que se tengan que asumir en la implementación del proceso. El tiempo ya ha pasado, son siete años trabajando bajo la normativa actual y aunque en papel todo está casi perfectamente planificado, aún no se puede afirmar que han sido positivos los efectos de este nuevo modelo, tiene sus detractores que afirman que aunque la intención del nuevo modelo es organizar el proceso de descentralización y evitar inequidades en el desarrollo de los territorios, la realidad es otra, el gobierno ha inaugurado un modelo por el cual el proceso de descentralización avanza lentamente, está lleno de trabas burocráticas, donde una institución pública (CNC) decide las prioridades de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), donde no tienen ninguna posibilidad de exigir el traspaso de competencias sino que, por el contrario, deben esperar a que el Consejo Nacional de Competencias decida qué competencias son prioritarias, sin posibilidad alguna de cambiar dichas prioridades. A diferencia del anterior modelo, éste desconoce iniciativas de los gobiernos locales e impone prioridades desde un organismo único y centralizado. La crítica más fuerte al modelo es que está siendo reservado para los simpatizantes del Gobierno.

Estas críticas se suman a la falta de cumplimiento en los plazos establecidos en el Plan Nacional de Descentralización para delegar las competencias, por lo cual se puede notar que si algo no ha cambiado en ninguno de los dos modelos es la primacía de la voluntad política sobre el cumplimento de la ley. Uno de los avances que generaba mucho optimismo en el proceso es la participación ciudadana y la implementación del objetivo 3 del Plan de Descentralización, mecanismo que no ha logrado concretarse, pues todavía no existen mecanismos de control ciudadanos y sistemas de información para la descentralización, herramientas de seguimiento y evaluación participativa del impacto de las competencias transferidas; se sigue ejerciendo una política desconectada

de la sociedad civil, no se entiende que la administración pública tiene que avanzar y encontrar sus problemas y soluciones en la misma población.

En la actualidad, el proceso de descentralización en Ecuador se encuentra en una etapa de desarrollo debido a la normativa creada a partir de 2008, la cual se encuentra en fase de aplicación. Este análisis partió desde la legislación creada en 1998, la cual se ha evidenciado que no tuvo los resultados esperados. Más allá de la jurisprudencia creada en esta década y los aportes de grupos sociales y gobiernos seccionales al proceso de descentralización, hay autores que mantienen la suposición que esta estructura demostró más debilidades que fortalezas. En este aspecto, las voluntades de los actores políticos no lograron conciliar posiciones para estructurar una organización formal de descentralización, por lo que se produjo una desestabilización y posterior fase súper crítica en la política nacional hasta la llegada de un nuevo proyecto político que trajo consigo nuevos programas y proyectos para llevar adelante el país, dentro de los cuales, también la descentralización tenía un papel importante. Después de la etapa de emergencia en la que se encontraba Ecuador por la falta de gobernabilidad y la poca legitimidad de las instituciones estatales, la nueva legislación creada, la Constitución de 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en 2011 y el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, logró impulsar con mayor fuerza la descentralización. Se puede decir que el proceso de descentralización se ha activado y se han concretado acciones de transferencia efectivas a los gobiernos autónomos descentralizado, por lo que se afirma que este proceso se encuentra en desarrollo, sin embargo y vista la reciente actividad del proceso, es necesario preguntarse respecto a la permanencia en la agenda nacional y mantenimiento del impulso del que goza al momento.

A partir del análisis se recomienda insistir en la importancia de la descentralización del Estado, sin romper el principio unitario, pero instalando gobiernos más cercanos a la ciudanía que puedan responder a las necesidades de cada localidad. Debe existir un fortalecimiento de capacidades tanto a nivel local como a nivel nacional, preparar a los gobiernos seccionales antes de asumir sus competencias. No se puede traspasar tan grande responsabilidad sin una adecuada preparación, porque no se está poniendo en juega únicamente el costo político de los gobiernos locales y su capacidad para realizar su gestión, sino la conformidad o disconformidad de la población por los servicios que se les brinda. También es importante el funcionamiento de sistemas de información sectorial que permitan evaluar los efectos de la transferencia de competencias y su

ejercicio para que exista un seguimiento y procesos de veeduría que puedan controlar cómo se están llevando a cabo los procesos. El objetivo es alcanzar la eficiencia en la gestión pública, por lo que no se puede traspasar las competencias y confiar en la buena ejecución por parte de los gobiernos locales, es necesaria una evaluación constante y periódica.

La centralización ineficiente, el abandono de zonas rurales, en contraste con las urbanas, la distribución geográfica de la pobreza, las inequidades territoriales, entre otros problemas del Estado ecuatoriano, corroboran el requerimiento de fortalecer la planificación territorial, de trabajar conjuntamente los diferentes niveles de gobierno, de articular los intereses sociales y privados con regulaciones de control y fomento y de fortalecer la intervención de los gobiernos descentralizados en función de estos propósitos. Esta necesidad de descentralizar el Estado debe mantenerse en la agenda política del país, sin importar el cambio de gobierno, pues no se puede borrar un proceso que ya ha empezado y que podría tener buenos resultados si se corrigen fallas y se profundiza su aplicación. Un cambio de gobierno no necesariamente debe traer consigo un borrón y cuenta nueva, menos en este tema, pues un proceso que ya ha iniciado no puede truncarse o paralizarse por las voluntades políticas de las autoridades.

Se debe continuar con este modelo obligatorio y progresivo, que representa inclusión para todos los territorios, sin importar cuan pequeños sean. La transferencia de competencias sin recursos financieros no puede darse, como se ha dicho, muchas veces no sólo basta la voluntad política para querer hacerlo, sino también los recursos para ejecutarlo. La transferencia de competencias debe ser un proceso planificado y con mecanismos de seguimiento y evaluación, se deben dejar de lado factores externos como la voluntad política de las autoridades y la afinidad o conflictividad política para no hacer de este un proceso clientelar, sino una política de Estado que pueda aportar a la reducción de pobreza, al fortalecimiento de las instituciones y al desarrollo del país. La institución más importante del proceso, el Consejo Nacional de Competencias, tiene en sus manos facultades constituciones para regular los procesos de descentralización y corregir los errores del nuevo modelo, respetando las prioridades y visiones de desarrollo de los distintos gobiernos locales del país. La formulación de un nuevo Plan de Descentralización es un recurso importante que debe ser tomado en cuenta para la consecución del proceso basado en la planificación.

Por último, se debe entender que las sociedades no cambian por decretos, es necesaria una participación activa y constante para hacer cumplir los procesos. Se pueden mejorar las leyes y los planes pero si no se plasman en la realidad de nada habrá servido. El problema de Ecuador ha sido la diferencia radical entre el país del papel y el país de la realidad, por eso es importante que no sólo se redacten programas y planes para descentralizar sino que se los haga efectivos y que además exista un seguimiento y control, con el único objetivo de que la intervención del Estado a través de los distintos niveles de gobierno pueda llegar a todas las localidades y pueda mejorar la calidad de vida de todos los habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador.* Montecristi.

Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*

Auby, J.-B. (2014). *Globalización y descentralización.* . CEPC.

Ayala Mora, E. (2003). *Centralismo y descentralización en la historia del Ecuador del pasado a la situación actual.* Quito: Corporación Editora Nacional.

Baca, S. M. (2011). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. *Marcando una Hoja de Ruta para la Sociedad Civil* (pág. 41). Quito: Celaep.

Bedón, G. (2011). La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: Del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado. *Ágora Política*, 9-16.

Borja Cevallos, R. (1997). *Enciclopedia de la política.* Fondo de Cultura Económica.

Brigitta, F. y. (2015). *Descentralizar: un derrotero a seguir.* FLACSO.

Carrasco, D. P. (2003). *Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio de investigación.* Quito: Flacso Ecuador.

Moncayo, P. (1999). Ecuador: el reto de la descentralización. Tramaso .

Roche, A. (2011). La realidad del proceso de descentralización en el Ecuador. *Ágora Política*, 37-43.

Ruiz Giraldo, C. (2013). La transición hacia una nueva forma de descentralización: el proceso de reforma del estado en Ecuador a raíz de la aprobación de la constitución del 2008. En A. Kariner, & M. Mora, *Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador: una mirada retrospectiva a la década 1998-2008* (pág. 136). Quito: FLACSO, sede Ecuador.

SENPLADES. (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015.* Registro Oficial Nº 673.

Susan Rina Velasco Portillo, J. S. (2013). *Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador, Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008.* Quito.

ANEXOS

ANEXO 1: MATRIZ DE ANÁLISIS DE DECISIONES

ALTERNATIVAS	ESTADO DEL ARTE						TOTAL
	GADS asumen las competencias	Gobierno Central no delega competencias a los GADS	Existencia de una adecuada distribución de recursos financieros desde el Gobierno Central hacia los GADS	Existencia de un adecuado manejo del presupuesto por parte de los GADS	Presencia de conflictividad política entre gobierno cental y gobiernos locales	Se materializa la normativa actual sobre la descentralización	
Se fortalezca la democracia a nivel nacional	3	1	2	3	2	3	14
Se incentive la participación ciudadana a nivel nacional	3	1	2	3	3	3	15
Se promueva el desarrollo económico de una localidad	3	2	3	3	1	3	15
Se reduzca la pobreza de un territorio	3	2	2	3	1	3	14
Se mejore la calidad de vida de los habitantes de una localidad	3	2	2	3	1	3	14

CRITERIOS DE EVALUACIÓN
0 = no existe posibilidad
1 = débil
2 = medio
3 = fuerte

Esta matriz evalúa la probabilidad y beneficio de cada alternativa identificada, para realizar una previsión de resultados e implicaciones, las alternativas presentadas son: a) fortalecimiento de la democracia a nivel nacional; b) incentivo de la participación ciudadana a nivel nacional; c) promoción del desarrollo económico de una localidad; d) reducción de la pobreza de un territorio y e) mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de una localidad. Como fundamento de la valoración, se ha remitido al estado del arte disponible dentro de la investigación para determinar una medida que evalúa la implicancia mencionada; lo criterios utilizados varían entre 0 y 3, siendo (0) - inexistencia de probabilidad, (1) - decisión de leve relevancia o implicancia; (2) - media relevancia o consecuencia indirecta de la decisión; (3) - alta implicancia o consecuencia directa de la decisión. A continuación se evalúan las alternativas en función de las siguientes probabilidades.

- *Los GADs asumen las competencias:* los GADs determinarían una agenda más eficiente en relación al cumplimiento de propuestas y mantendrían un papel determinante en la prestación de servicios públicos; ampliando así el ejercicio de los gobiernos seccionales. De esta manera el fortalecimiento de la democracia y participación ciudadana a nivel nacional serían evidentes (razón por la cual tienen 3 como puntaje en la matriz) pues las localidades que una vez estuvieron exiliadas de todo proceso gubernamental estarán conscientes del papel del gobierno seccional dentro de su territorio. Adicionalmente, la adecuada asunción de las competencias significaría un pilar potencial de desarrollo económico, reducción de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de la población (todas valoradas como 3 en la matriz). Esto quiere decir, que las competencias asumidas por los GADs facilitarían el acceso a servicios públicos anteriormente no disponibles, también habría una mayor eficiencia en la asignación de recursos que incentiven el desarrollo económico y ésta misma implicaría un ámbito de acción más incluyente que facilitaría la inserción de localidades dentro del sistema gubernamental seccional.

- *El gobierno central no delega competencias a los GADs:* el marco normativo (Constitución de 2008, COOTAD, Plan Nacional de Descentralización, entre otros) precisa la delegación obligatoria de competencias a gobiernos seccionales por parte del gobierno central, primera razón por la cual se valora esta alternativa como débil (1) en el afianzamiento de la democracia e incentivación de la participación ciudadana. En vista de esto, las localidades vivirían un exilio asistido por el centralismo gubernamental y no tendrían cabida dentro de las limitadas decisiones seccionales. Con respecto a la promoción del desarrollo económico, reducción de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida, se valora como media (2) la implicancia de la premisa antes mencionada. Esto sólo es considerable si se toma en cuenta a un gobierno central que tiene un fuerte papel en el desarrollo de infraestructura en las localidades, garantía al acceso de servicios básicos e impulso del empleo a nivel nacional.

- *Existencia de una adecuada distribución de recursos financieros desde el Gobierno Central hacia los GADs:* De acuerdo con la COOTAD, el gobierno central transferirá los recursos financieros, tecnológicos y de apoyo técnico y jurídico, conforme a los plazos establecidos por la ley. Además, la Constitución de 2008 promulga que la distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios: 1) Tamaño y densidad de la población; 2) Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados y 3) Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado. De esta manera los GADs obtienen los recursos suficientes para manejar efectivamente las competencias transferidas. Esto quiere decir que se podrían cumplir con las expectativas en ámbitos como el impulso al

desarrollo económico (calificación 3) ya que los recursos asignados deberán compensar los desequilibrios territoriales en este mismo proceso; sin embargo, en otros como la reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de vida poseen una valoración media (2) pues estos factores solo serían consecuencias viables inmersas en el manejo adecuado de la distribución de recursos por parte del gobierno central. En relación al fortalecimiento de la democracia y participación ciudadana, técnicamente esta premisa no tiene preponderancia más que las atribuciones financieras que serán delegadas a los gobiernos seccionales para efectivizar su labor con mayor independencia, razón por la cual tiene valoración media (2).

- *Existencia de un adecuado manejo del presupuesto por parte de los GADS:* por parte de los GAD, debe existir un eficaz manejo de recursos financieros de acuerdo a lo establecido:

> *"Con el objeto de evitar que los gobiernos subnacionales comprometan su presupuesto para el pago de deuda, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas estableció límites al endeudamiento de los GAD, en ese sentido el Art. 25 del Código en mención dispone que el monto total del servicio anual de deuda no deberá superar el 25% de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento, además la relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al 200%. Los GAD que sobrepasen estos límites no podrán ser sujetos de crédito público o privado" (SENPLADES, 2012).*

En consecuencia, los GAD habilitados para ser sujetos de crédito público o privado tendrán la capacidad de desarrollar eficientemente su planificación. Las alternativas que tendrán una relevancia directa dentro de este marco serían las relacionadas al desarrollo económico, reducción de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de una localidad

- *Presencia de conflictividad política entre gobierno central y gobiernos locales:* la discrepancia y posible alejamiento de los gobiernos seccionales con el gobierno central por no manejar la misma línea política – ideológica, tiene grandes repercusiones en el proceso de descentralización. En primer lugar, la democracia (2) y la participación ciudadana (3) se promovería porque entran al escenario político más actores que luchan por ganar un espacio y reclamar sus recursos y competencias, además que el tema se mantendría en la agenda nacional. Sin embargo, el desarrollo de la economía de la localidad, la reducción de pobreza y la mejora en la calidad de vida de los habitantes se vería limitada (1), porque aunque el gobierno tiene que obligatoriamente transferir los recursos justos a los GAD's, los que manejan la misma línea política se verán mayormente beneficiados, no sólo por la transferencia de recursos sino por los proyectos de desarrollo que el gobierno pueda llevar a cabo en esas localidades, para apoyar a la autoridad seccional de su partido político y darle más prestigio. Este sería un mecanismo para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial pero sólo de aquellas regiones que comparten la posición del oficialismo.

- *Se materializa la normativa actual sobre la descentralización:* todas las alternativas presentadas tienen una probabilidad de cumplimiento de (3) porque si se aplica la normativa que se ha elaborado, se contaría con poblaciones desarrolladas, pero para esto se tendría que pensar en la descentralización como concepto compuesto que no sólo implica transferir competencias y recursos, sino que también abarca la necesidad de un cambio en el esquema de los mecanismos de garantía de derechos a través de productos y servicios a los habitantes de los territorios, esto provocaría una mejora en la democracia, participación ciudadana, reducción de pobreza, desarrollo económico en la localidad y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Esta probabilidad propone pasar del país de papel al país de los resultados visibles en las realidades.

ANEXO 2: MATRIZ COSTO / BENEFICIO

	ESTADO DEL ARTE												
ALTERNATIVAS	**ECONÓMICO**				**POLÍTICO**				**SOCIAL**				**TOTAL**
CRITERIOS	**0**	**1**	**2**	**3**	**0**	**1**	**2**	**3**	**0**	**1**	**2**	**3**	
Se fortalezca la democracia a nivel nacional	x				x					x			1
Se incentive la participación ciudadana a nivel nacional	x					x				x			2
Se promueva el desarrollo económico de una localidad			x			x				x			4
Se reduzca la pobreza en un territorio			x		x					x			3
Se mejore la calidad de vida de los habitantes de una localidad		x				x				x			3

CRITERIOS DE EVALUACIÓN
0 = ningún costo
1 = costo leve
2 = costo medio
3 = costo fuerte

Las alternativas que se proponen en esta matriz han sido identificadas después de realizar una investigación sobre el estado del arte del tema, así las opciones que se presentan responden a la pregunta, si la descentralización constituye un mecanismo efectivo para que, a) se fortalezca la democracia a nivel nacional; b) se incentive la participación ciudadana a nivel nacional; c) se promueva el desarrollo económico de una localidad; d) se reduzca la pobreza en un territorio y e) se mejore la calidad de vida de los habitantes de una localidad. Cada alternativa es evaluada de acuerdo al costo económico, político y social que implica su posible aplicación, los criterios para realizar está evaluación varían entre 0 y 3, siendo (0) - inexistencia de un costo; (1) - costo leve; (2) - costo moderado y (3) - costo grave.

En el plano económico se ha evidenciado que tanto el fortalecimiento de la democracia cuanto el incentivo de la participación ciudadana a nivel nacional no tiene mayor costo económico (0) para las municipalidades, porque son realidades que se darían como consecuencia positiva de la ejecución de un proceso de descentralización efectivo y paulatino. Al contrario, si se promueve el desarrollo económico y se reduce la pobreza de una localidad el costo económico sería moderado (2) porque la Constitución señala que los gobiernos autónomos descentralizados no sólo participarán de las rentas del Estado sino que también generarán sus propios recursos financieros, lo que quiere decir que, para que se concreten las alternativas antes mencionadas los GAD's tendrán que encontrar la manera de generar sus recursos, ya sea a través de impuestos, tasas o contribuciones y parte de este dinero tendrá que ser destinado a la consecución de proyectos encaminados a promover la producción e industrialización donde a la vez se generen plazas de trabajo que puedan ser ocupados por la población que actualmente se encuentra en situación de pobreza, entonces se puede evidenciar que a los gobiernos locales sí les costará renunciar a ciertos recursos económicos para alcanzar un desarrollo óptimo y reducir la pobreza.

Otra alternativa que podría producirse es la mejora en la calidad de vida de los habitantes de una localidad, esta opción tiene un costo económico leve (1) para los gobierno locales porque la transferencia de los recursos del Estado a cada gobierno local se hará tomando en cuenta los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad, es decir, la distribución de los recursos será regulada conforme a las necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, así una población que actualmente tiene un nivel limitado en la prestación de servicios básicos para satisfacer las necesidades de su población, tendrá mayores recursos del gobierno central para cubrir los vacíos existentes que provoquen una baja calidad de vida en los habitantes; es esta la razón por la que se ha considerado que la alternativa tiene un costo económico de (1) porque el gobierno local si bien tendrá que destinar parte de sus recursos para lograr el objetivo, será el gobierno central quien tenga que ceder mayores recursos de su presupuesto. Además se debe tomar en cuenta que toda competencia debe ser transferida con recursos suficientes, los que deberán fundamentalmente compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

El fortalecimiento de la democracia no tiene ningún costo político (0) porque al contrario, a través de la descentralización se garantiza la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales. Además, se plantea un modelo de descentralización obligatorio y progresivo a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial; por lo que este proceso no provoca ningún costo político negativo, sino que profundiza la democracia a través de la participación de los gobiernos seccionales en la vida política del Estado. El incentivo de la participación ciudadana a nivel nacional tiene un costo político leve (1) porque al tiempo de que esta

propuesta formula un nivel de gobierno intermedio capaz de coordinar el nivel local con el nacional, nivel local que deberá ser mucho más cercano a la ciudadanía, ésta cercanía podría producir el surgimiento de grupos en contra de las administraciones seccionales. Éstos podrían realizar sus reclamos a nivel macro, lo cual perjudicaría al gobierno local de turno.

La promoción del desarrollo económico local y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes tienen un costo político leve (1) porque como se explicó anteriormente los gobiernos locales, no sólo contarán con el presupuesto asignado por el Estado, sino que tendrán que generar sus propios recursos, lo cual implica la aplicación de tasas y contribuciones a los ciudadanos y los costos políticos generalmente se manifiestan cuando se le toca el bolsillo a la población. Las tasas se podrían cobrar por venta de bienes raíces y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de ventas de activos no financieros y recuperación de inversiones, rentas que se produzcan de la generación, explotación o industrialización de recursos naturales no renovables en su circunscripción territorial. Sin embargo, se recalca que el costo político solamente es leve porque el objetivo general de la descentralización siempre será promover la equidad social, territorial y fiscal e impulsar la excelencia de la gestión pública y para cumplir con estas metas se tendrá que tener los recursos suficientes. La reducción de la pobreza no tiene ningún costo político, porque el cumplimiento de metas en relación a la pobreza siempre será digno de admirar y resaltar de los gobiernos seccionales.

Por último, el costo social para las cinco alternativas presentadas ha sido evaluado con una calificación leve (1), debido a que si se fortalece la democracia y la participación ciudadana a nivel nacional el costo social en cada territorio no será mayor por la exigencia de la normativa actual donde se expone la obligación de implementar modelos de prestación de servicios públicos territorializados con estándares de calidad y satisfacción de la ciudadanía. Además la ciudadanía no debería sentirse excluida del proceso de toma de decisiones de su localidad porque uno de los objetivos del Plan Nacional de Descentralización es la capacitación a la ciudadanía sobre los procesos de descentralización del Estado para que puedan tener una participación efectiva en el ciclo del proceso, elaborando finalmente un documento que analizará si efectivamente todos estos objetivos se están llevando a cabo y si tienen algún impacto o resultado palpable. Estas razones hacen que la promoción de la democracia y la participación ciudadana sea efectiva y eficaz y no tenga costos sociales significativos. En el caso del desarrollo económico, reducción de pobreza y mejora en la calidad de vida de los habitantes, el costo es (1) porque como en toda sociedad cuando se benefician a unos, casi siempre hay quienes piensan que se perjudican a otros y ésta minoría podría sentirse afectada de manera que el costo social si bien sería leve porque se daría una mejor redistribución de riqueza, la población afectada se sentiría excluida de este desarrollo, pero cabe resaltar que la población aparentemente afectada sería pequeña.

En conclusión, se ha evidenciado que el mayor costo, tanto político, económico como social, tiene la alternativa referente a la promoción del desarrollo económico de una localidad por la cantidad de recursos que requiere y la correcta asignación de los mismos, la cual debe realizarse bajo principios equitativos. Por otro lado, la reducción de pobreza y la mejora en la calidad de vida de los habitantes de un territorio tiene un costo menor, porque se pueden lograr con una fuerte intervención del gobierno central o con una injerencia débil. Las alternativas con menor costo son el incentivo a la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia a nivel nacional, porque como se ha dicho, son consecuencias derivadas de un proceso de descentralización efectivo. En general, los beneficios serán mayores, respecto a los costos que implican las alternativas.

ANEXO 3: ÁRBOL DE RELEVANCIA

Esta matriz evalúa las alternativas que deben considerarse antes de tomar una decisión y obtener un resultado. El punto de partida es el proceso de descentralización en Ecuador (1), por lo cual se han evaluado dos probabilidades que podrían darse a partir de su aplicación; en primer lugar se plantea la posibilidad de que el gobierno central no delegue las competencias a los gobiernos seccionales (1.2), lo cual produciría como consecuencia que no se materialice la normativa actual sobre descentralización (1.2.1), es decir, esta decisión produce el irrespeto al marco normativo (Constitución de 2008, COOTAD, Plan Nacional de Descentralización (PND), entre otros) el cual precisa la delegación obligatoria de competencias a gobiernos seccionales por parte del gobierno central. La segunda opción que se propone es que se haga efectiva la delegación de competencias desde el gobierno central hacia los gobiernos locales (1.1), lo que a su vez produce dos alternativas más.

La primera opción que se ha identificado es que la transferencia de competencias sea asumida por los gobiernos autónomos descentralizados en su totalidad (1.1.2), con esto se quiere decir que, los GAD's respetarán el régimen de competencias y asumirán tanto las competencias exclusivas como concurrentes, establecidas en el COOTAD. Las competencias exclusivas referidas a aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno; y las competencias concurrentes, referidas a aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia y por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. En el caso de que esto ocurra, se podrían dar dos resultados distintos, por un lado se podrían cumplir los tres grandes objetivos estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Descentralización (1.1.2.1), 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. Por otro lado, aunque los GAD's asuman totalmente sus competencias, existe una posibilidad negativa de que no se cumplan los objetivos antes mencionados (1.1.2.2), lo que provocaría una inequidad interterritorial y las políticas y metas articuladas entorno a los objetivos no apuntalarían a la finalidad última de la descentralización para el Estado ecuatoriano que es alcanzar el Buen Vivir.

La segunda opción concebida a partir de la transferencia de competencias desde el gobierno central es que los gobiernos seccionales asuman sus competencias limitadamente (1.1.1), es decir, que a discreción se seleccionen las competencias que se quieren ejecutar y aquellas que no. Esto a su vez produciría dos probabilidades, la primera es que exista una limitada distribución de recursos desde el gobierno central (1.1.1.2), éste asignaría proporcionalmente la cantidad de recursos correspondientes a las competencias asumidas por los GADs, ya que dentro de los rubros provenientes de las transferencias del presupuesto general del Estado se encuentran aquellos provenientes del costo de competencias con el objeto de dar cumplimiento con el mandato constitucional de que toda competencia debe ser transferida con recursos suficientes. Sin embargo, de acuerdo a lo anteriormente expuesto, los GAD's tendrán que encontrar la manera de generar sus recursos, ya sea a través de impuestos, tasas o contribuciones sin la ayuda del gobierno central y al mismo tiempo destinar parte de este dinero a la consecución de proyectos encaminados a promover la producción e industrialización. Dada la complejidad de la situación, los GADs no tendrán la capacidad necesaria para generar plazas de trabajo que puedan ser ocupados por la población que actualmente se encuentra en situación de pobreza produciendo que exista una falta de desarrollo económico optimo (1.1.1.2.1) y también

no se reduzca la pobreza de la localidad (1.1.1.2.2). Asimismo, dada que la distribución de recursos en el marco del proceso de descentralización estará limitada por la discrecionalidad del gobierno seccional, una localidad que actualmente tiene un nivel limitado en la prestación de servicios básicos para satisfacer las necesidades de su población, tendrá menores o casi inexistentes recursos del gobierno central produciendo que no se mejore la calidad de vida de sus habitantes (1.1.1.2.3). Finalmente, la segunda probabilidad derivada de la presunción que los gobiernos seccionales asuman sus competencias limitadamente, provocaría que se produzca una conflictividad política entre el gobierno central y los gobiernos seccionales (1.1.1.1). En consecuencia, la población sería la afectada en la medida que no gozarían de los derechos concebidos y comprendidos en el proceso de descentralización. En adición, es posible que las decisiones del gobierno seccional giren en torno a una agenda establecida por el grupo político que está presidiendo su administración, expresando únicamente una voluntad política sin tener en cuenta las consideraciones de otros grupos; hecho que causaría una democracia limitada (1.1.1.1.1). Sin embargo, las discrepancias entre los distintos niveles de gobierno nutrirían el debate en torno a las perspectivas o intereses que cada uno considerase sobre algún tema político, social o jurídico en específico, por lo que otra alternativa que se produciría es una participación ciudadana activa (1.1.1.1.2) que precisaría encontrar asidero en el debate para expresar las preocupaciones de grupos sociales que ejercerían presión en calidad de actores con poder de influir en las decisiones del gobierno seccional.

ANEXO 4: ANÁLISIS SISTÉMICO

Cuadro 1: Sistema en el que se desarrolla la descentralización en Ecuador

Fuente: Elaboración propia

Una vez analizado el problema e identificados los actores, es necesario determinar el sistema en los que se desarrolla la descentralización en Ecuador. Se considera al Estado central como el actor predominante, conformado por el gobierno de turno, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y el Consejo Nacional de Competencias (CNC) los cuales interactúan entre sí para lograr un objetivo común, que es plasmar la legislación actual, tanto la Constitución de 2008, Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) como el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 (PNDz) a la realidad para lograr mayor autonomía de los niveles de gobierno seccionales. Los gobiernos locales forman parte del Estado, se encuentran estructuralmente y funcionalmente, dentro del gobierno central, esto porque no se constituyen como gobiernos independientes, lo cual es evidente en un sistema federado, al contrario, se quiere que estos niveles de gobierno puedan lograr mayor autonomía sin romper el principio unitario del Estado ecuatoriano. La ciudadanía también es un actor importante del sistema, esta es un factor transversal que influye tanto en el gobierno central cuanto en los gobiernos locales, a más de ser una fuerza de presión, es el destinatario donde se plasman las decisiones tomadas por los otros actores.

La relación que se da entre los actores políticos, es decir, el gobierno central y los gobiernos locales se basa en la coordinación, debido a que deben trabajar conjuntamente con el único objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes de todas las poblaciones, incluso de aquéllas que han sido abandonadas históricamente por la administración bicentralista concentrada en las ciudades grandes, Quito – Guayaquil, que se dio durante varios años. La descentralización se presenta como el escenario adecuado para que los actores involucrados

confluyan y puedan establecer coordinadamente acciones que faciliten el traspaso de competencias y de recursos financieros. En el caso de que exista conflictividad política entre estos actores, se da una relación de autoridad que el gobierno central ejerce ante los gobiernos locales, de manera que por jerarquía obliga a asumir las competencias exclusivas, sin embargo, estos casos no deberían darse ya que la normativa actual establece que el traspaso de competencias debe ser obligatoria, dejando de lado la discrecionalidad de algunas autoridades para realizarlo.

La cooperación también se da entre estos actores, sobretodo en la ejecución de las competencias concurrentes, aquéllas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia y por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. El tercer actor involucrado, la ciudadanía, tiene una relación de influencia sobre el gobierno central y el gobierno local porque en base a sus preferencias se construye un modelo de desarrollo que satisfaga sus necesidades. La comunicación de los actores se da constantemente, la ciudadanía hace evidente sus insuficiencias por lo que el gobierno local debe identificarlas y tratar de solucionarles dependiendo de si corresponde a sus competencias o a las del gobierno central. La participación ciudadanía es el mecanismo apropiado para que la comunicación fluya de manera ascendente hasta llegar al gobierno local o al gobierno central, quienes coordinadamente deben establecer las líneas de acción para solucionar aquellos problemas.

Es indudable que quien controla el proceso de descentralización es el gobierno central, al ser el nivel de gobierno con mayor jerarquía, jurisdicción y competencias. Este control inclusive se evidencia en la capacidad de usar la fuerza en caso de que sea necesaria, como señala el sociólogo alemán Max Weber, al definir al Estado como una organización que reclama para sí el monopolio de la violencia legítima; o la facultad de realizar cambios en la legislación actual. Sin embargo, su poder y el control del proceso de descentralización, se ven limitados por la participación ciudadana y la voluntad política de los gobiernos seccionales para asumir sus competencias y tomar mayor participación dentro del escenario de la descentralización. Esto conllevaría a la aplicación de los procedimientos de forma efectiva, donde cada actor debiera cumplir con sus responsabilidades para alcanzar el objetivo común que es el bienestar de los ciudadanos en cada localidad y por ende la construcción del buen vivir a nivel nacional.

Como se ha mencionado anteriormente, el gobierno central es el actor predominante en el proceso de descentralización, al mismo tiempo que controla el procedimiento del mismo en función a las necesidades de los GAD's. Dada la particularidad del tema, las tendencias y dinámicas no solo se desarrollarán por el actuar del gobierno, sino que se producirán por el funcionamiento de las relaciones de éste con los gobiernos seccionales y el factor de la participación de la ciudadanía. La tendencia del proceso de descentralización es mantener el protagonismo del Estado en la implementación y gestión del proceso enmarcado en la normativa legal existente. Como es el gobierno central quien controla el proceso (basado en el derecho de autonomía de los GAD's sin dejar a un lado la tesis unitarista del Estado ecuatoriano) la tendencia sistémica seguiría siendo la misma en el corto, mediano y largo plazo.

Por otro lado, las dinámicas serán controladas por las normativas legales establecidas; sin embargo, las mismas podrían cambiar de acuerdo a como esté constituido el proceso de descentralización en un determinado espacio temporal. Por parte del gobierno central, la dinámica está articulada por los objetivos y metas y la progresividad en el proceso de transferencia de competencias, ambos dentro del Plan Nacional de Descentralización. En el funcionamiento del primero, la dinámica se constituye por los objetivos y metas estratégicas que

se desenvuelven únicamente en el mediano y largo plazo, estos son: 1) garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país; 2) impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización y 3) garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales. (Plan Nacional de Descentralización 2012-2015).

La dinámica referente a la progresividad de transferencia de competencias por parte del gobierno central a los gobiernos seccionales se determina por los plazos máximos que la planificación ha definido. Así, las competencias exclusivas serán transferidas en corto plazo (de inmediato) y mediano plazo (4 años); las competencias concurrentes, serán transferidas en largo plazo (8 años) y finalmente las competencias residuales serán de permanente transferencia. El siguiente cuadro ilustra lo anteriormente mencionado:

Cuadro 2: Progresividad en el proceso de transferencias de competencias

Competencias Por Etapas	Base Jurídica	Plazo Máximo
1. Competencias Exclusivas Constitucionales	Constitución: Artículos 262, 263, 264 y 267 COOTAD: Art. 125 y Primera Transitoria	Determinado por el Consejo Nacional de Competencias. (Inmediato hasta 4 años, según el Plan Nacional de Descentralización).
2. Competencias adicionales (nuevas, sean exclusivas o concurrentes)	Constitución: Art. 269. COOTAD: Art. 149 y Primera Transitoria.	8 años
3. Competencias residuales (el resto)	Constitución: Art. 269. COOTAD: Art. 150	Permanente

Fuente: Elaboración SENPLADES

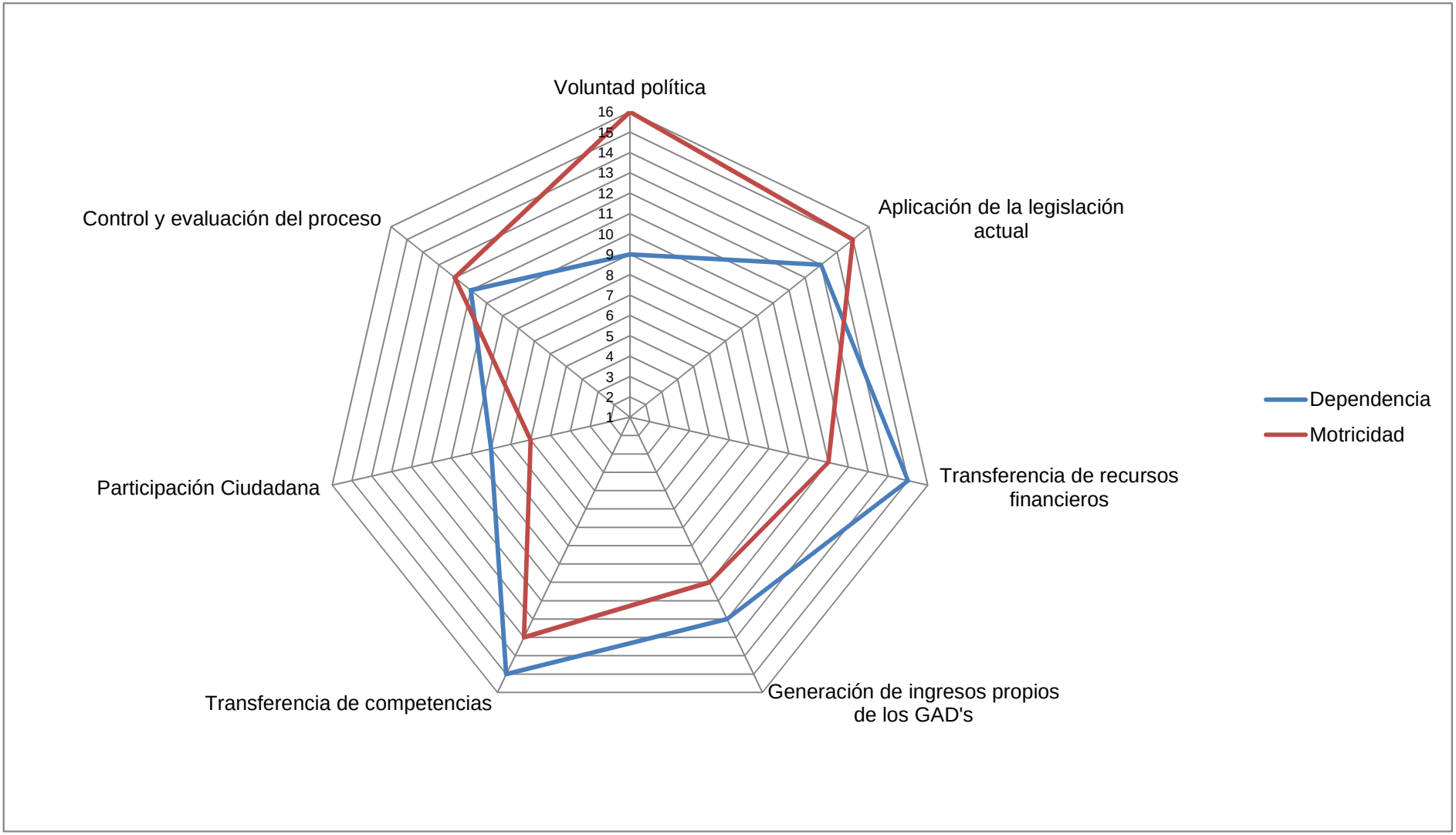
Finalmente, el gobierno toma en cuenta las dinámicas territoriales que específicamente tienen relación con el afianzamiento del proceso de descentralización. En este factor se puede observar las diferentes realidades y necesidades de los gobiernos seccionales y cómo estas se relacionan con existentes o potenciales conflictos territoriales que se producían tradicionalmente por las divisiones de orden regional y político, los mismos que en años recientes han modificado su complejidad hasta hacer evidentes los conflictos de orden ambiental y demandas de autonomía (SENPLADES, 2012).

ANEXO 5: MATRIZ DE IMPACTOS CRUZADOS

	Voluntad política	Aplicación de la legislación actual	Transferencia de recursos financieros	Generación de ingresos propios de los GAD's	Transferencia de competencias	Participación Ciudadana	Control y evaluación del proceso	**MOTRICIDAD**
Voluntad política	X	3	3	3	3	2	2	**16**
Aplicación de la legislación actual	1	X	3	3	3	2	3	**15**
Transferencia de recursos financieros	2	1	X	2	3	1	2	**11**
Generación de ingresos propios de los GAD's	2	2	2	X	2	1	1	**10**
Transferencia de competencias	2	3	3	2	X	1	2	**13**
Participación Ciudadana	1	1	1	1	1	X	1	**6**
Control y evaluación del proceso	1	3	3	1	3	1	X	**12**
DEPENDENCIA	**9**	**13**	**15**	**12**	**15**	**8**	**11**	X

CRITERIOS DE EVALUACIÓN
0 = ningún impacto
1 = débil influencia o impacto
2 = media influencia o impacto
3 = fuerte influencia o impacto

VARIABLES	DESCRIPCIÓN
Voluntad política	La voluntad política del gobierno central y los gobiernos locales puede contribuir al fortalecimiento del proceso de descentralización porque lo puede agilizar, sin embargo, la falta de ésta puede provocar conflictividad política entre estos actores y obstruir el proceso.
Aplicación de la legislación actual	La correcta aplicación de la legislación actual (Constitución 2008, COOTAD, Plan Nacional de Descentralización 2012-2015) permite llevar a cabo el proceso de decentralización en su totalidad, cumpliendo con las metas establecidas, sin importar las coyunturas que se presenten, como conflictividad, voluntad, entre otras.
Transferencia de recursos financieros	La transferencia de recursos financieros debe realizarse en base a criterios como el tamaño y densidad de la población o las necesidades básicas insatisfechas de cada localidad. Además toda competencia debe ser transferida con recursos suficientes, los que deberán compensar los desequilibrios territoriales.
Generación de ingresos propios de los GAD's	En la nueva normativa se reafirma la capacidad de los GAD para generar ingresos propios provenientes de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; venta de bienes raíces y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de ventas de activos no financieros y recuperación de inversiones, los de rifas, sorteos, etc.
Transferencia de competencias	Se define la descentralización como la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias desde el gobierno central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Las competencias deberán ser asumidas conforme lo indica la ley, sin embargo, existen ciertas autoridades que piensan que la transferencia es discresional.
Participación Ciudadana	Es el factor transversal de todo el proceso de descentralización, pues uno de los objetivos de esta forma de gobierno es fortalecer la democracia a través de la participación ciudadana de los habitantes de cada localidad, sin embargo se puede comprobar que su relevancia no es significativa al momento de tomar decisiones.
Control y evaluación del proceso	El Consejo Nacional de Competencias es el organismo técnico del proceso de descentralización, asigna y regula la transferencia y ejercicio de competencias y monitorea y evalua el ejercicio de las competencias transferidas; si no se cumple este trabajo no se podrán evidenciar los avances o retrocesos del proceso.


Voluntad política
Aplicación de la legislación actual
Transferencia de recursos financieros
Generación de ingresos propios de los GAD's
Transferencia de competencias
Participación Ciudadana
Control y evaluación del proceso
16
15
14
13
12
11
10
9
8
7
6
5
4
3
2
1
Dependencia
Motricidad

Esta matriz analiza los efectos provocados por la interacción de distintas variables, las mismas que han sido identificadas a partir de la investigación del problema, las cuales representan tendencias y sucesos reales o potenciales. Las variables citadas son las siguientes: a) voluntad política del gobierno central y los gobiernos locales; b) aplicación de la legislación actual; c) transferencia de recursos financieros del Estado hacia los gobiernos locales; d) generación de ingresos propios por parte de los gobiernos autónomos descentralizados; e) transferencia de competencias hacia los gobiernos locales; f) participación ciudadana y g) control y evaluación del proceso de descentralización. La interacción entre las variables es evaluada según criterios entre 0 y 3, siendo (0) inexistencia de influencia o impacto; (1) débil influencia o impacto; (2) media influencia o impacto y (3) fuerte influencia o impacto. Adicionalmente, se han sumado los valores de las filas para determinar la motricidad de cada variable, es decir, su capacidad de influir en las otras variables.

Las variables que más condicionan al resto, las más determinantes y las más explicativas fueron la *voluntad política del gobierno central y los gobiernos locales (16)* y *la aplicación de la legislación actual (15)*. La voluntad política condiciona la aplicación de la legislación actual (Constitución de 2008, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015) debido a que para ser ejecutada se necesita de la voluntad política de los distintos niveles de gobierno. Lamentablemente se ha evidenciado que la transferencia de recursos y competencias todavía dependen de un factor tan volátil como la voluntad, aún no existe una voluntad política manifiesta sobre descentralizar, tanto de parte del gobierno central como local. Por otro lado, la voluntad de los actores tiene un impacto medio sobre el control y seguimiento del proceso debido a que éste debe ser realizado por el Consejo Nacional de Competencias (CNC), el mismo que trabaja para el Estado, no para el gobierno de turno, por lo que la voluntad del gobierno central o seccional no debe influir en las actividades del CNC, sin embargo, hay ciertos temas que son evaluados únicamente por la voluntad expresa del gobierno central.

La variable referente a la aplicación de la legislación actual tiene una alta motricidad porque influye directamente en la transferencia de recursos financieros, competencia, participación ciudadana, generación de ingresos propios y control y evaluación del proceso, debido a que éstas se ejecutarán sólo en el caso de que se aplique la legislación de manera eficiente y en su totalidad, pues ésta es la que establece la transferencia obligatoria y progresiva, programas y planes, plazos y sanciones que se implementarán en el caso de que no se cumplan con las metas que se han planteado. En la única variable donde su impacto es débil es en la voluntad política, pues esta disminuirá o aumentará dependiendo de los resultados que se observen a partir de la aplicación de lo establecido en el papel a la realidad, la legislación no condiciona un aumento positivo en la voluntad de los actores.

Po otro lado, la variable menos motriz es la *participación ciudadana (6)*, pues aunque el Plan Nacional de Descentralización intente promover y vigilar se cumpla con los mecanismos de participación ciudadana, éstos no son efectivos, su influencia es débil en el proceso de toma de decisiones, depende de la cantidad y la calidad de la participación para que sea tomada en cuenta por las autoridades al momento de resolver sobre temas importantes para la misma ciudadanía. En el proceso de descentralización, la participación ciudadana debería ser una de las variables más importantes que pueda influir y condicionar al resto de variables, sin embargo, se ha visto en la realidad que esto no se cumple, porque las autoridades siguen tomando decisiones de acuerdo a su agenda y no necesariamente a lo que la población requiere. Además que se ha

comprobado que la participación ciudadana no es significativa ni constante, pues se manifiesta sólo en determinados momentos.

Igualmente se han sumado los valores de las columnas para determinar la dependencia de cada variable, es decir, hasta qué punto es susceptible a la acción de las otras variables, son las menos influyentes. De acuerdo a los resultados existen variables que presentan mayores niveles de dependencia que otras, es de esta manera que a continuación se los ubicaron de menor a mayor para denotar los impactos entre las variables y su respectivo nivel de dependencia. La variable menos dependiente es la *participación ciudadana (8)* ya que demuestra que si bien es un factor transversal dentro del proceso de descentralización en Ecuador, tiene un nivel de dependencia relativamente bajo en relación a otras variables. De esta manera, las demás variables no tienen la capacidad de subordinar completamente a la participación de la ciudadanía dada la naturaleza altamente compleja y variable de la misma. La participación ciudadana se puede manifestar en cualquier momento, aun cuando las otras variables se cumplan o no, sólo depende del interés de los ciudadanos por organizarse y hacer escuchar sus voces y reclamos.

Otra de las variables menos dependiente es la *voluntad política (9),* particularmente en Ecuador, ésta está cimentada en la discrecionalidad de los actores involucrados en el proceso sin importar la legislación creada ni la disposición de la población, en tal sentido su resultado de dependencia fue muy baja. El impacto de esta variable está fuertemente vinculada a la consecución del proceso, por lo que tiene injerencia en la transferencia de recursos, generación de ingresos por los GADs y transferencia de competencias. Aunque existe la obligatoriedad (al menos en la legislación actual) para cumplir con las variables mencionadas, todavía sigue dependiendo de la voluntad de las partes y más aún del gobierno central el cumplimiento de las mismas. La voluntad política no es una variable dependiente pues al contrario, es la que tiene mayor motricidad, la que condiciona al resto. Ninguna variable puede controlar del todo a la voluntad, ni siquiera la legislación actual, pues ésta depende exclusivamente de las autoridades y sus planes de gobierno.

Finalmente, se ha evidenciado que las variables más dependientes son la *transferencia de competencias (15)* y *la transferencia de recursos financieros (15),* en consecuencia, se demuestra que la transferencia de competencias y de recursos financieros son variables altamente dependientes de otros factores como la correcta asignación y adecuado manejo de las competencias por parte de los actores, otras variables como la aplicación adecuada de la ley (teniendo en cuenta que si no se la aplica correctamente la transferencia pierde su razón de ser), la voluntad política de cada actor en delegar y asumir las competencias y garantizar la asignación y recepción de recursos financieros, y el proceso de evaluación y control por parte del Consejo Nacional de Competencias. Estas variables son totalmente susceptibles ya que son consecuencia de la aplicación o la actuación de otras; es decir, que en primera instancia se prioriza la voluntad política de las partes para que ésta delibere si aplicar o no la legislación actual y después de aplicada se realiza la transferencia de competencias y recursos financieros (evaluada y controlada por el Consejo) que también depende del estado actual del gobierno autónomo descentralizado en concordancia con lo fijado en la ley. En conclusión, la transferencia de recursos y competencias sólo se puede ejecutar si es que se han manifestado o concluido las otras variables más motrices como la correcta aplicación de la legislación actual y el aumento en la voluntad política tanto del gobierno central como local.

ANEXO 6: ESQUEMA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008

(Artículo para el libro "Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador", 1ª. edición: septiembre de 2013)

Por Carlos Ruiz Giraldo

- Existen cuatro niveles de gobiernos autónomos descentralizados: Regiones, Provincias, Municipios y Juntas Parroquiales.
- Además, existen cuatro regímenes especiales: Distritos Metropolitanos, Galápagos, Región Amazónica y circunscripciones territoriales indígenas.
- Estos gozan de autonomía de 3 tipos: política (cuentan con su propio ente de gobierno y eligen sus autoridades en sus circunscripciones y en función de eso pueden expedir ordenanzas en el ámbito de su territorio, en el caso de juntas parroquiales, estas expiden reglamentos), administrativa (toman sus propias decisiones en cuanto a la integración y organización de su administración); y, financiera (toman sus propias decisiones sobre el empleo de los recursos que les pertenecen con las únicas limitaciones que establece la Constitución).
- Elementos adicionales: Los GAD tienen la capacidad de crear empresas públicas para gestión de sus servicios y pueden asociarse en mancomunidades para ejecutar y/o gestionar sus competencias de manera conjunta.

GAD	Ámbito territorial	Órgano Gobierno	Integración	Competencias
Estado Central	Nacional	Función ejecutiva	- Ministerios - Consejos de Igualdad - Gabinetes territoriales	Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: - La defensa nacional, protección interna y orden público. - Las relaciones internacionales. - El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio. - La planificación nacional. - Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. - Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. - Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. - El manejo de desastres naturales. - Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. - El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.- Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. - El control y administración de las empresas públicas nacionales.

GAD	Ámbito territorial	Órgano Gobierno	Integración	Competencias
Regiones	Región: dos o más provincias contiguas con más de 20.000 km2 y más del 5% de la población nacional. Debe haber referéndum aprobatorio	Consejo regional	- Un gobernador(a) regional elegida-o que preside el consejo con voto dirimente - Consejeros regionales elegidos proporcionalmente a la población urbana y rural	Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias: - Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. - Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley. - Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades. - Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional. - Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional. - Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional. - Fomentar las actividades productivas regionales. - Fomentar la seguridad alimentaria regional. - Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

GAD	Ámbito territorial	Órgano Gobierno	Integración	Competencias
Provincias	Provincia	Consejo regional	- Prefecta-o y viceprefecta-o elegida-o en binomio - Alcaldes(as) y Concejalas representantes de cantones que integran las provincias - Representante escogido por Juntas parroquiales	Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: - Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. - Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas. - Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas. - La gestión ambiental provincial. - Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. - Fomentar la actividad agropecuaria. - Fomentar las actividades productivas provinciales. - Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.
Distrito metropolitano	Distrito metropolitano: cantones contiguos en los que existan conurbaciones y más del 7% de la población nacional	Concejo Metropolitano	- Alcaldesa que lo preside - Concejales elegidos por votación popular, que escogen vicelacaldesa Existe condición de representación proporcional de la población urbana y rural	- Competencias de gobiernos cantonales - Competencias aplicables de gobiernos provinciales - Competencias aplicables de los gobiernos regionales - Aquellas que determine el sistema nacional de competencias

GAD	Ámbito territorial	Órgano Gobierno	Integración	Competencias
Cantones	Cantón	Concejo Cantonal	- Alcaldesa que lo preside - Concejales elegidos por votació popular, que escogen vicelacaldesa Existe condición de representación proporcional de la población urbana y rural	Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley: - Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. - Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. - Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. - Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. - Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas tasas y contribuciones especiales de mejoras. - Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. - Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. - Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. - Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. - Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. - Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. - Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. - Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. - Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales. Art. 265.-El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.

GAD	Ámbito territorial	Órgano Gobierno	Integración	Competencias
Parroquias rurales	Parroquias rurales	Junta parroquial rural	Vocales elegidos por elección popular, que preside el vocal más votado	Art. 267.- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley: - Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial. - Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales. - Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural. - Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. - Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno. - Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base. - Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. - Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.
Galápagos	Archipiélago de Galápagos	Consejo de Gobierno de Galápagos	- Presidido por representante del Presidente de la República - Alcaldes o alcaldesas Juntas parroquiales Organismos que mande la Ley.	- Planificación - Manejo de recursos o organización de las actividades en la provincia
Circunscripciones territoriales indígenas, afro y montubias.		Mismo que GAD		- Competencias del GAD correspondiente.

ANEXO 7: TABLA COMPARATIVA DE DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES POR TEMA

(Artículo para el libro "Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador", 1ª. edición: septiembre de 2013)

Por Carlos Ruiz Giraldo

Constitución 1998	Constitución 2008
Capítulo 3 De los gobiernos seccionales autónomos.	TÍTULO V ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO
Art. 236.- La ley establecerá las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regulará el procedimiento para resolver los conflictos de competencias.	Capítulo primero - Principios generales.
Art. 237.- La ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo.	
	Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.
Art. 230.- Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.	Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.
	Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y can- tones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.
	Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.

Organización del territorio

Constitución 1998	Constitución 2008
	Capítulo segundo - Organización del territorio
Art. 228.- Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de ple- na autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.	Art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.
Art. 229.- Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.	Art. 243.- Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.
	Art. 244.- Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.
	Art. 245.- La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional. La Asamblea Nacional aprobará en un plazo máximo de ciento veinte días el proyecto de ley, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado. Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes. El proyecto de estatuto será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su conformidad con la Constitución. El dictamen correspondiente se emitirá en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, y en caso de no emitirse dentro de éste se entenderá que el dictamen es favorable. Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional.

	Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.
	Art. 246.- El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá. Las reformas al estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido y requerirán de dictamen favorable de la Corte Constitucional.
	Art. 247.- El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano. Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano. Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan. El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las
	Art. 248.- Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.
	Art. 249.- Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos.
	Art. 250.- El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del sumak kawsay.

Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales

Constitución 1998	Constitución 2008
	Art. 251.- Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador. Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea.
Art. 233.- En cada provincia habrá un consejo provincial, con sede en su capital. Se conformará con el número de consejeros fijados por la ley, en relación directa con su población y desempeñarán sus funciones duran- te cuatro años. Los mismos serán elegidos por votación popular, directa y secreta, pudiendo ser reelegidos. El prefecto provincial será el máximo personero del consejo provincial, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley. El Consejo Provincial representará a la provincia y, además de las atribuciones previstas en la ley, promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción. Ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales.	Art. 252.- Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejalas o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley. La prefecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la viceprefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto.
Art. 234.- Cada cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del concejo municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Los deberes y atribuciones del concejo municipal y el número de sus integrantes estarán determinados en la ley. El alcalde será el máximo personero del concejo municipal, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley. El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad.	Art. 253.- Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.

	Art. 254.- Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente. Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.
Art. 235.- En cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinarán en la ley. Su presidente será el principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley.	Art. 255.- Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley.
	Art. 256.- Quienes ejerzan la gobernación territorial y las alcaldías metropolitanas, serán miembros de un gabinete territorial de consulta que será convocado por la Presidencia de la República de manera periódica.
Capítulo 4 De los regímenes especiales Art. 238.- Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambiente. La ley normará cada régimen especial. Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar. En lo demás, cada sector se regirá de acuerdo con lo que establecen la Constitución y la ley. La ley podrá crear distritos metropolitanos y regular cualquier tipo de organización especial. Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo relativo, especialmente en las provincias limítrofes.	Art. 257.- En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.

Art. 241.- La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán reguladas por la ley.	Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.
Art. 239.- La provincia de Galápagos tendrá un régimen especial. El Instituto Nacional Galápagos o el que haga sus ve- ces, realizará la planificación provincial, aprobará los presupuestos de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo y controlará su ejecución. Lo dirigirá un consejo integrado por el gobernador, quien lo presidirá; los alcaldes, el prefecto provincial, representantes de las áreas científicas y técnicas, y otras personas e instituciones que establezca la ley. La planificación provincial realizada por el Instituto Nacional Galápagos, que contará con asistencia técnica y científica y con la participación de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo, será única y obligatoria.	Art. 258.- La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine. Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley. Dicho Consejo de Gobierno tendrá a su cargo la planificación, manejo de los recursos y organización de las actividades que se realicen en la provincia. La ley definirá el organismo que actuará en calidad de secretaría técnica. Para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente. En materia de ordenamiento territorial, el Consejo de Gobierno dictará las políticas en coordinación con los municipios y juntas parroquiales, quienes las ejecutarán. Las personas residentes permanentes afectadas por la limitación de los derechos tendrán acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables.
Art. 240.- En las provincias de la región amazónica, el Estado pondrá especial atención para su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad. Se adoptarán políticas que compensen su menor desarrollo y consoliden la soberanía nacional.	Art. 259.- Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía.

Régimen de Competencias

Constitución 1998	Constitución 2008
	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.
	Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. La defensa nacional, protección interna y orden público. 2. Las relaciones internacionales. 3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio. 4. La planificación nacional. 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. 7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. 8. El manejo de desastres naturales. 9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. 11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. 12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.
	Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias: 1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. 2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley. 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades. 4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional. 5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional. 6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional. 7. Fomentar las actividades productivas regionales. 8. Fomentar la seguridad alimentaria regional. 9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

	Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. 2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas. 3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas. 4. La gestión ambiental provincial. 5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. 6. Fomentar la actividad agropecuaria. 7. Fomentar las actividades productivas provinciales. 8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.
	Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. 9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. 10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. 11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. 12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. 13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

	Art. 265.- El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.
	Art. 266.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.
	Art. 267.- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial. 2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales. 3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural. 4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. 5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno. 6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base. 7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. 8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.
	Art. 268.- La ley determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal y subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención.
	Art. 269.- El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico con- formado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones: 1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias. 2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado. 3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias. 4. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentraliza- dos, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia. 5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional.

Recursos Financieros

	Recursos económicos
Art. 231.- Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad. Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa. La entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser predecible, directa, oportuna y automática. Estará bajo la responsabilidad del ministro del ramo, y se hará efectiva mediante la transferencia de las cuentas del tesoro nacional a las cuentas de las entidades correspondientes. La proforma anual del presupuesto general del Estado determinará obligatoriamente el incremento de las rentas de estos organismos, en la misma proporción que su incremento global.	Art. 270.- Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.
Art. 232.- Los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estarán conformados por: 1. Las rentas generadas por ordenanzas propias. 2. Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central. 3. Los recursos que perciben y los que les asigne la ley. 4. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias. 5. Se prohíbe toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofe.	Art. 271.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.

	Art. 272.- La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios: 1. Tamaño y densidad de la población. 2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados. 3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.
	Art. 273.- Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias. Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizadles en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente. Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados.
	Art. 274.- Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley.

ANEXO 8: DESGLOSE MARCO COMPETENCIAL POR NIVEL DE GOBIERNO DE ACUERDO CON EL COOTAD

(Artículo para el libro "Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador", 1ª. edición: septiembre de 2013)

Por Carlos Ruiz Giraldo

Art.|	Sector	Gob. Central	Región	Provincia	Municipio	G. P. rural
129	Vialidad	Rectoría, normativa, planificación y ejecución del sistema vial conformado por las troncales nacionales y su señalización	Planificar, construir regular, controlar y mantener el sistema vial de ámbito regional, en concordancia con las políticas nacionales	Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas	Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. En el caso de las cabeceras de las parroquias rurales, la ejecución de esta competencia se coordinará con los gobiernos parroquiales rurales	Planificar y mantener, en coordinación con el gobierno autónomo descentralizado provincial la vialidad parroquial y vecinal
130	Tránsito y transporte terrestre	La rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	Los gobiernos autónomos descentralizados regionales tienen la responsabilidad de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte regional; y el cantonal, en tanto no lo asuman los municipios		Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal	
131	Gestión de la cooperación internacional		Los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia. Se mantendrá un registro en el sistema nacional de cooperación internacional.			
132	Gestión de cuencas hidrográficas	Emitir políticas y regulaciones	Ejecución de políticas, normativa regional, la planificación hídrica con participación de la ciudadanía, especialmente de las juntas de agua potable y de regantes, así como la ejecución subsidiaria y recurrente con los otros gobiernos autónomos descentralizados, de programas y proyectos, en coordinación con la autoridad única del agua. gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas mediante la articulación efectiva de los planes de ordenamiento la cuenca hidrográfica respectiva con las políticas emitidas en materia de manejo sustentable e integrado del recurso hídrico	Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales ejecutarán las obras de infraestructura fijadas en el marco de la planificación nacional y territorial correspondiente, y de las políticas y regulaciones emitidas por La autoridad única del agua		

Art.	Sector	Gob. Central	Región	Provincia	Municipio	G. P. rural
133	Riego			Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego		
134	Fomento de la seguridad alimentaria		Promover, concurrentemente con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, en el marco de la economía social y solidaria, la asociación de los microempresarios, pequeños y medianos productores y brindar la asistencia técnica para su participación en mejores condiciones en los procesos de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos; b) Implementar coordinadamente con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales, la producción sustentable de alimentos, en especial los provenientes de la agricultura, actividad pecuaria, pesca, acuacultura y de la recolección de productos de medios ecológicos naturales; garantizando la calidad y cantidad de los alimentos necesarios para la vida humana; c) Planificar y construir la infraestructura adecuada, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales, para fomentar la producción, conservación, intercambio, acceso, comercialización, control y consumo de alimentos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, y la mediana producción campesina, y de la pesca artesanal; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales. Complementariamente, la planificación y construcción de las redes de mercados y centros de transferencia de las jurisdicciones cantonales serán realizados por los gobiernos autónomos descentralizados municipales; d) Fomentar el acceso de los ciudadanos a alimentos suficientes y sanos mediante la capacidad de incidir en los mercados y en el impulso a estrategias de consumo de alimentos nutritivos, agroecológicos y provenientes de la producción local, además del impulso de sistemas solidarios de comercialización en coordinación con los otros niveles de gobiernos autónomos descentralizados; y, e) Promover un proceso para el manejo adecuado de animales destinados al consumo humano, observando las normas técnicas nacionales e internacionales, como prerrequisito en la producción de cárnicos sanos, competencia que se ejercerá en el marco de la ley y del sistema de soberanía alimentaria.			
135	Fomento productivo y agropecuario		A los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales les corresponde de manera concurrente la definición de estrategias participativas de apoyo a la producción; el fortalecimiento de las cadenas productivas con un enfoque de equidad; la generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción; la transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento y preservación de los saberes ancestrales orientados a la producción; la agregación de valor para lo cual se promoverá la investigación científica y tecnológica; la construcción de infraestructura de apoyo a la producción; el impulso de organizaciones económicas de los productores e impulso de emprendimientos económicos y empresas comunitarias; la generación de redes de comercialización; y, la participación ciudadana en el control de la ejecución y resultados de las estrategias productivas. El turismo es una actividad productiva que puede ser gestionada concurrentemente por todos los niveles de gobierno			

Art.	Sector	Gob. Central	Región	Provincia	Municipio	G. P. rural
136	Gestión Ambiental			Gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio. Para el otorgamiento de licencias ambientales deberán acreditarse obligatoriamente como autoridad ambiental de aplicación responsable en su circunscripción	Sistemas de gestión integral de desechos, a fin de eliminar los vertidos contaminantes en ríos, lagos, lagunas, quebradas, esteros o mar, aguas residuales provenientes de redes de alcantarillado, público o privado, así como eliminar el vertido en redes de alcantarillado. Para otorgar licencias ambientales, los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán calificarse como autoridades ambientales de aplicación responsable en su cantón.	Promoverán actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente para lo cual impulsarán en su circunscripción territorial programas y/o proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y recuperación de ecosistemas frágiles; protección de las fuentes y cursos de agua; prevención y recuperación de suelos degradados por contaminación, desertificación y erosión; forestación y reforestación con la utilización preferente de especies nativas y adaptadas a la zona; y, educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza
137	Prestación de servicios públicos	Emitir regulaciones y políticas nacionales establecidas por las autoridades correspondientes			Prestación de servicios públicos de agua potable, en todas sus fases. planificarán y operarán la gestión integral del servicio público de agua potable en sus respectivos territorios, y coordinarán con los gobiernos autónomos descentralizados regional y provincial el mantenimiento de las cuencas hidrográficas que proveen el agua para consumo humano. prestación de servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, y actividades de saneamiento ambiental, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas	

Art.	Sector	Gob. Central	Región	Provincia	Municipio	G. P. rural
138	Infraestructura y equipamiento físico de salud y educación	Es facultad exclusiva del gobierno central la rectoría y definición de las políticas nacionales de salud y educación			en el marco de la planificación concurrente con la entidad rectora, construir la infraestructura y los equipamientos físicos de salud y educación, con sujeción a la regulación emitida por la autoridad nacional	
139	Catastros inmobiliarios	financiará y en colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, elaborará la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de los catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los proyectos de planificación territorial.			La formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales	
140	Prevención de riesgos	Emitir políticas nacionales			adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos sísmicos con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza; La gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	

Art.	Sector	Gob. Central	Región	Provincia	Municipio	G. P. rural
141	Explotación de materiales de construcción	Emitir políticas nacionales			regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras de su circunscripción. Para el ejercicio de esta competencia dichos gobiernos deberán observar las limitaciones y procedimientos a seguir de conformidad con las leyes correspondientes autorizar el acceso sin costo al aprovechamiento de los materiales pétreos necesarios para la obra pública de las instituciones del sector público y de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo a los planes de ordenamiento territorial, estudios ambientales y de explotación de los recursos expedir ordenanzas en las que se contemplará de manera obligatoria la onsulta previa y vigilancia ciudadana; remediación de los impactos ambientales, sociales y en la infraestructura vial, provocados por la actividad de explotación de áridos y pétreos; e implementarán mecanismos para su cumplimiento en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales	
142	Registro de la propiedad				Servicio de registro de la propiedad	
143	Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales		Aprobar y otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sociales y organizaciones sin fines de lucro, cuya sede se encuentre en su circunscripción territorial			

Art.	Sector	Gob. Central	Región	Provincia	Municipio	G. P. rural
144	Patrimonio cultural	Emitir las políticas nacionales salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural y natural, por lo cual le corresponde declarar y supervisar el patrimonio nacional y los bienes materiales e inmateriales		Hacer uso social y productivo de los recursos culturales de su territorio, a efectos de cumplir su competencia de turismo en el marco del fomento productivo.	Formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación,mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, de su circunscripción y construir los espacios públicos para estos fines.	
145	Infraestructura física, equipamientos y espacios públicos rurales					Coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales, según corresponda, planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y espacios públicos de alcance parroquial
146	Promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos					Organización de recintos, comunidades, comités barriales, organizaciones ciudadanas y demás asentamientos rurales en todos los ejes temáticos de interés comunitario; y establecerán niveles de coordinación con las juntas administradoras de agua potable, de riego, cabildos y comunas
147	**Hábitat y vivienda**	políticas nacionales para garantizar el acceso universal a este derecho y mantendrá, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, un catastro nacional integrado georeferenciado de hábitat y vivienda,				
148	**Protección integral niñez y adolescencia**	Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán las competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes que les sean atribuidas por la Constitución, este Código y el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con la ley que regule el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia. Para el efecto, se observará estrictamente el ámbito de acción determinado en este Código para cada nivel de gobierno y se garantizará la organización y participación protagónica de niños, niñas, adolescentes, padres, madres y sus familias, como los titulares de estos derechos.				