



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

**ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
POSTGRADO MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LOS DESAFÍOS DEL NUEVO MODELO
CONSTITUCIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN
EN EL ECUADOR**

**TESIS DE GRADO PREVIA
A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE MAGÍSTER EN
DERECHO ADMINISTRATIVO**

**AUTOR:
Dr. Gustavo Ortiz Hidalgo**

**DIRECTOR:
Dr. John Espinosa Villacrés**

Loja, 2011

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Las ideas emitidas en el contenido del informe final de la presente investigación son de exclusiva responsabilidad del autor.

Dr. Gustavo Ortiz Hidalgo

CESIÓN DE DERECHOS DEL AUTOR

Yo, Gustavo Ortiz Hidalgo, declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 167 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja, que en su parte pertinente textualmente dice: *"Forman parte del patrimonio de la Universidad Técnica Particular de Loja la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero académico o institucional (operativo) de la Universidad"*.

Dr. Gustavo Ortiz Hidalgo

AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR

Dr. John Espinosa Villacrés

DOCENTE-DIRECTOR DE LA TESIS

CERTIFICA:

Que el presente trabajo de investigación, realizado por el estudiante Dr. Gustavo Ortiz Hidalgo, ha sido cuidadosamente revisado por el suscrito, por lo que he podido constatar que cumple con todos los requisitos de fondo y de forma establecidos por la Universidad Técnica Particular de Loja, por lo que autorizo su presentación.

Loja, 23 de marzo del 2011.

Dr. John Espinosa Villacrés

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Técnica Particular de Loja y a la Escuela de Ciencias Jurídicas por haberme dado la oportunidad de realizar mis estudios de Maestría en Derecho Administrativo.

A mis maestros por sus acertadas enseñanzas.

Al Dr. John Espinosa Villacrés, por su acertada dirección en la realización de la presente investigación.

EL AUTOR

DEDICATORIA

A mi Esposa y a nuestros hijos...

ESQUEMA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

- 1.1. El centralismo
- 1.2. La descentralización como estrategia de modernización del Estado
- 1.3. Desconcentración del Estado
- 1.4. Organización territorial y regionalización
- 1.5. Formas de Estado y distribución del poder en el territorio
- 1.6. Descentralización y autonomía: un debate inconcluso
- 1.7. Tendencia de los procesos de descentralización en América Latina

CAPÍTULO II

EL CENTRALISMO EN EL ECUADOR Y SU MODELO DE "DESCENTRALIZACIÓN A LA CARTA"

- 2.1. El centralismo del Estado ecuatoriano
- 2.2. Arranque del modelo: Ley de Modernización del Estado
- 2.3. Fortalecimiento del modelo: Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social
- 2.4. Consolidación del modelo: Constitución Política de 1998
- 2.5. Los magros resultados del modelo

CAPÍTULO III

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DEL 2008

- 3.1. El nuevo modelo de gestión
- 3.2. La descentralización en el “Estado constitucional de derechos y justicia”
- 3.3. Organización territorial y gobiernos autónomos descentralizados (GADs)
- 3.4. Sistema nacional de competencias
- 3.5. Competencias exclusivas por niveles de gobierno

CAPÍTULO IV

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA: EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD)

- 4.1. Motivos para su expedición
- 4.2. Orientaciones generales
- 4.3. Organización del territorio
- 4.4. Gobiernos autónomos descentralizados y régimen de competencias
- 4.5. Descentralización y sistema nacional de competencias
- 4.6. Recursos financieros
- 4.7. Mancomunidades y participación comunitaria

CAPÍTULO V

DESAFÍOS PARA EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN

- 5.1. Una estrategia fundamental
- 5.2. La necesidad de superar el modelo de "descentralización a la carta"
- 5.3. Superposición de competencias y atribuciones: retos y peligros
- 5.4. La perspectiva regional: ¿Sur o Austro?

- 5.5. La desconcentración simultánea
- 5.6. Experiencias locales: la descentralización en el Municipio de Loja
- 5.7. Comentarios finales

CAPÍTULO VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 6.1. Conclusiones
- 6.2. Recomendaciones

BIBLIOGRAFÍA

ANEXO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

La reforma de la estructura centralista del Estado es una tarea urgente en América Latina y el Ecuador. El centralismo en el país ha permitido concentrar en el gobierno central competencias y recursos que deben ser asumidos por los ahora denominados “gobiernos autónomos descentralizados” (GADs); por otro lado, ha permitido el ejercicio de dicha concentración en el marco de una estructura espacial “tripolar”, en la que las tres principales ciudades, Quito, Guayaquil y Cuenca concentran el poder político y la inversión pública y privada.

La Constitución Política de la República del Ecuador, aprobada en 1998, consolidó el modelo de “descentralización a la carta”, que se basó en la facultad que tenían los gobiernos seccionales autónomos de solicitar, por su libre iniciativa, la transferencia de competencias y recursos al gobierno central, solo en cuyo caso se convertía en una obligación para éste. Sus principales límites fueron, por una parte, permitir que la descentralización sea “voluntaria” para los gobiernos seccionales autónomos y, por otra, no establecer las garantías necesarias para obligar al gobierno central a cumplir con la transferencia requerida. La nueva Constitución crea un marco alternativo al modelo de “descentralización a la carta”, basado en el ejercicio de competencias exclusivas y obligatorias para los diferentes niveles de gobierno.

La problemática descrita crea la necesidad del estudio de los desafíos del nuevo modelo constitucional de descentralización previsto en la Constitución de la República del 2008, que, entre otras consideraciones, establece en el Art. 239, que 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.

El nuevo modelo de la descentralización que consta en la Constitución de la República tiene que aplicarse a través de la legislación secundaria (COOTAD) que, en cumplimiento del principio de supremacía constitucional, debe mantener conformidad con la norma suprema. El debate correspondiente recién empieza, por lo que su estudio es un aporte a la comunidad académica y a las instancias de decisión política.

La pregunta central que sirvió de guía a la presente investigación fue:

¿En qué consiste el nuevo modelo de descentralización "obligatorio y progresivo" que propone la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el 2008 y cuáles son sus principales desafíos?

Cabe señalar que como hipótesis de trabajo se propuso: *“El esquema de la descentralización que determina la Constitución del 2008 responde a un modelo de gestión basado en el ejercicio de competencias exclusivas y obligatorias para los diferentes niveles de gobierno, en la perspectiva de fortalecer a los gobiernos autónomos descentralizados para que asuman con éxito los desafíos del desarrollo”.*

Como objetivos específicos se plantearon:

- Determinar el nuevo modelo de descentralización previsto en la Constitución del 2008, estableciendo las diferencias de enfoque respecto de la “descentralización a la carta” propia del ordenamiento jurídico anterior.
- Analizar la legislación secundaria encargada de regular el sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo, así como

de asignar los recursos respectivos a los diferentes niveles de gobierno.

- Plantear los desafíos del nuevo modelo de descentralización y realizar el estudio de caso del Municipio de Loja, en la perspectiva de su fortalecimiento y la eficiencia en los servicios públicos que proporciona.

El cuerpo de la investigación ha sido dividido en 5 capítulos cuyos contenidos sintéticos son los siguientes:

El primer capítulo se denomina: ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN y se inicia con el estudio del concepto “centralismo” determinando que existe el consenso en los diversos ámbitos de que el Estado centralista no está en capacidad de garantizar el bienestar general de los ciudadanos en los territorios; tarea que deber ser asumida por los GADs. A continuación se analiza a la descentralización como estrategia de modernización, definiendo este concepto y todos aquellos que se relacionan con el mismo.

Luego, se estudia la desconcentración del Estado, entendida como los cambios en la estructura del propio gobierno central. Asumiendo la importancia que, en el marco de la descentralización, tiene la organización territorial y la regionalización se dedica un subcapítulo al tema. Por otro lado, se desarrolla el tema de las formas de Estado y la distribución del poder en el territorio y un asunto vinculado directamente: el inconcluso debate entre “descentralización” y “autonomía”. Finalmente, se hace una aproximación a la tendencia de los procesos de descentralización que actualmente están siendo impulsados en América Latina.

El segundo capítulo se titula: EL CENTRALISMO EN EL ECUADOR Y SU MODELO DE "DESCENTRALIZACIÓN A LA CARTA". El mismo inicia con el estudio de la singularidad que el centralismo ha tenido en el Ecuador, que no es muy diferente al de otros países de América Latina. Luego, la

investigación se dedica a analizar todo el proceso que implicó la creación del marco jurídico del modelo de “descentralización a la carta”. En este sentido se estudia como arranque del modelo a la “Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada”; como sostenimiento del modelo a la “Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social”; y, finalmente, como consolidación del modelo a la “Constitución Política de la República del Ecuador” aprobada en 1998. Un tema final del capítulo es el análisis de los que hemos llamado “los magros resultados del modelo”, destacando sus principales deficiencias y problemas.

El tercer capítulo se denomina: LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DEL 2008. El mismo estudia el nuevo modelo de gestión en el que se inscribe dicha Constitución, destacando los enfoques correspondientes de la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES). Luego, se describe a la descentralización en el marco del “Estado constitucional de derechos y justicia”, se avanza con el análisis de la organización territorial y gobiernos autónomos descentralizados, para dar paso al tratamiento del “sistema nacional de competencias”, que tiene carácter obligatorio y progresivo, y al detalle de las competencias exclusivas por niveles de gobierno, esencia del nuevo modelo de descentralización establecido en Constitución vigente.

El cuarto capítulo corresponde al estudio de la legislación secundaria que se ha expedido en concordancia con las nuevas normas constitucionales; por ello se denomina: LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA: EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD). El estudio parte con la revisión de los motivos para su expedición y las orientaciones generales del cuerpo legal. A continuación se analiza los

principales temas relacionados con el proceso de descentralización y que forman parte del COOTAD: organización del territorio, gobiernos autónomos descentralizados y régimen de competencias, descentralización y sistema nacional de competencias, recursos financieros, y, al final, mancomunidades y participación comunitaria.

El capítulo final se titula DESAFÍOS PARA EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN en cuyo marco se incorpora un estudio de caso: las experiencias de descentralización en el Municipio de Loja para cuya evaluación se contó con el criterio de las autoridades municipales correspondientes. Se parte concibiendo a la descentralización como una estrategia fundamental para superar los problemas que el centralismo ha creado en las sociedades, y, en dicha perspectiva la necesidad de superar el modelo de "descentralización a la carta", cuyo fracaso es evidente según se demuestra en la presente investigación. Luego, se aborda los retos y peligros de una de las consecuencias más negativas del centralismo; la superposición de competencias y atribuciones que se presentan entre organismos del propio gobierno central, entre organismos del gobierno central y los hoy denominados GADs y también entre estos últimos.

Hemos creído necesario incorporar dentro de la perspectiva regional el debate que actualmente se presenta entre dos enfoques geopolíticos: el de la "Región Sur", que a nuestro criterio responde a los intereses de las tres provincias hermanas de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe; y, por otro lado, el denominado "Austro Ecuatoriano" o "Región Austral", que, según nuestro análisis, responde al centralismo de la ciudad de Cuenca.

La necesidad de la "desconcentración simultánea" es otro de los temas tratados en esta parte, señalando que todo proceso serio de descentralización debe estar acompañado de la desconcentración simultánea, que implica la reorganización de la estructura centralista del gobierno central.

A fin de enriquecer el tratamiento de los desafíos para el nuevo modelo de descentralización se realiza una investigación sobre las experiencias que en materia de descentralización ha tenido el Municipio de Loja. En este contexto se hace un análisis de los procesos de descentralización y la asunción de competencias de los sectores: Tránsito y transporte urbanos, Defensa contra incendios, Gestión turística y Avalúos y catastros. Se termina el capítulo con importantes comentarios relacionados con el enfoque de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas respecto del proceso de descentralización en el Ecuador.

Con las respectivas **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES** se termina la presente investigación, relacionada con los desafíos del nuevo modelo constitucional de descentralización en el Ecuador.

CAPÍTULO I

ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1.1. El centralismo

Los Estados modernos, para consolidarse y evitar su desintegración, requirieron de un centralismo fuerte, promovido desde las propias instancias del poder político. No obstante, en la actualidad existe un hecho indiscutible a nivel global: el gobierno central del Estado no está en capacidad de garantizar el bienestar general de los ciudadanos en los territorios; tarea que, de hecho o de derecho, va siendo asumida por los niveles de gobierno subnacionales y locales.

Antes de analizar el caso ecuatoriano, es preciso definir lo que entendemos por centralismo, para lo que recurriremos a la autoridad intelectual de Rodrigo Borja, para quien centralismo es *“la tendencia hacia la centralización exagerada, indebida o inconveniente de la autoridad en la organización política y administrativa del Estado...”*¹ Agrega que centralización es la acción y efecto de centralizar, señalando que, en el ámbito político, *“es la forma de organización estatal en que las principales competencias legislativas, ejecutivas y judiciales dependen de los órganos centrales de gobierno, con jurisdicción en todo el territorio nacional”*.²

La enciclopedia virtual Wikipedia, lo define más o menos en los mismos términos: *“El **centralismo** (del latín **centra**, un solo lugar; y **lismo**, persona) es el sistema de organización estatal cuyas decisiones de gobierno son únicas y emanan de un mismo centro, sin tener en cuenta las diferentes culturas o*

¹ Borja, R. (2002). *Enciclopedia de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 144.

² *Ibid.*, p. 146.

pueblos a quienes afecta. El centralismo es un modelo de gobierno en el que las decisiones políticas se toman desde el gobierno central".³

La variable espacial, al menos para el caso ecuatoriano, no puede estar al margen del análisis sobre el concepto que estamos estudiando. En este sentido diremos que el centralismo en el Ecuador es un sistema que, por una parte, concentra en el Gobierno Central competencias y recursos relacionados con la atención de las necesidades de la población en detrimento de los gobiernos autónomos descentralizados y, por otra, permite el ejercicio de esta concentración en el marco de una estructura espacial "tripolar", en el que las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, concentran el poder político y la inversión pública y privada en detrimento del resto de espacios nacionales.

1.2. La descentralización como estrategia de modernización del Estado

Se ha generalizado la idea, en el Ecuador y el mundo, de que el modelo centralista de estructuración del Estado se encuentra agotado y que es una tarea urgente su "modernización" para promover el desarrollo económico y social.

Al respecto, Rodrigo Borja expresa que, en relación con el Estado, modernización *"es el perfeccionamiento y la racionalización de sus sistemas administrativos, la tecnificación de las funciones de legislar y administrar justicia, el adelanto científico y tecnológico, la formación de recursos humanos calificados, el desarrollo administrativo, la profundización de la democracia hacia las zonas económicas y sociales, el aumento de la productividad en las faenas económicas, el mejoramiento de los regímenes de distribución del ingreso, la integración de los sectores atrasados de la economía a la dinámica de los centros avanzados, el impulso a la industrialización, el crecimiento del*

³ Wikipedia. *Centralismo*, [en línea], disponible en: <http://es.wikipedia.org/>

*sector terciario de la economía, la creación de infraestructuras de transportes y comunicaciones y otros avances en esta línea de pensamiento”.*⁴

Sobre el mismo concepto, Borja agrega: *“A raíz de los cambios políticos que se han operado recientemente en el mundo... la palabra **modernizar** ha adquirido una acepción muy peculiar: es la de despojar al Estado de algunas de las funciones que había desempeñado desde la crisis de los años treinta del siglo pasado, reducir su tamaño y ampliar el espacio de libre operación de la empresa privada”.*⁵ A nuestro criterio, la tan necesaria modernización no debe circunscribirse exclusivamente a las intenciones privatizadoras de las empresas y servicios públicos, sino que debe adoptar como su estrategia fundamental un serio proceso de descentralización administrativa, financiera y política.

La definición precisa de lo que debe entenderse por descentralización no es una tarea fácil dada la diversidad de enfoques que existen al respecto. La situación se complica por su estrecha relación con otros conceptos, pues, si bien todos se contraponen al centralismo, no existe consenso académico ni político respecto de su naturaleza. Podemos observar que el concepto de descentralización se relaciona, principalmente, con los conceptos de desconcentración, regionalización y autonomía, por lo que es necesario aproximarnos a su significado, conforme lo haremos más adelante.

Recurriendo a los antecedentes constitucionales y legales del Ecuador y a la opinión autorizada de varios tratadistas diremos que “descentralización” es la transferencia definitiva de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados⁶, a fin de que estos tengan plena capacidad de decisión, financiamiento y ejecución de las actividades que de

⁴ Borja, R. Op. cit., p. 950.

⁵ Ibid.

⁶ La denominación corresponde a la Constitución aprobada en el 2008. La anterior Constitución los identificaba como “gobiernos seccionales autónomos”.

conformidad con la ley le corresponden.⁷ *“La descentralización es una herramienta, un mecanismo que procura la transferencia del poder público desde el nivel central a los niveles subnacionales de gobierno (seccionales o autónomos) para acercar la toma de decisiones a la gente. Tiene como propósitos primordiales: mejorar la gestión de los servicios, redistribuir la riqueza, impulsar el desarrollo territorial, fortalecer la institucionalidad local y nacional y promover la participación social”*.⁸

En términos legales diremos que en este proceso existe una relación entre dos personas jurídicas distintas (gobierno central y GADs) que intervienen en una transferencia "definitiva" e irreversible. Los ámbitos o niveles de la descentralización serán profundizados más adelante, a propósito de la revisión del concepto de autonomía; no obstante, es importante señalar que una estrategia de descentralización incorpora tres aspectos fundamentales que deberían avanzar simultáneamente o, por lo menos, con una fuerte interrelación: lo administrativo, lo fiscal y lo político.

La **descentralización administrativa** implica una redefinición de las competencias para los diferentes niveles de gobierno, aumentando responsabilidades para los gobiernos locales y asignando claramente los ámbitos de acción.

La **descentralización fiscal** apunta hacia una redistribución equitativa de los recursos del Estado con el objetivo de prestar servicios públicos descentralizados.

⁷ Ver: Castillo, J. (2008). *Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional: La regionalización horizontal*. Loja-Ecuador: Industria Gráfica Amazonas, p. 111.

⁸ Suing, J. (2009). *Derecho municipal y legislación ambiental*. Texto Guía de la Maestría en Derecho Administrativo. Loja-Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja, p. 57.

Finalmente, la **descentralización política** busca un sistema político más representativo y participativo cuyo sustento principal es la facultad de los gobiernos locales de expedir normas de aplicación general.⁹

Agregamos al respecto: *“Cuando se habla de descentralización se pone énfasis en la transferencia tanto de competencias (descentralización administrativa) como de recursos (descentralización fiscal), donde se evidencia que el contenido se concentra en la descentralización administrativa y donde la descentralización fiscal contribuye a la concreción de la primera, en tanto provee de los recursos para el ejercicio de las competencias en el territorio. Más, cuando se habla de descentralización política, ya entra en discusión otro elemento, el tema de la capacidad de autogobierno en el territorio...”*¹⁰

Por otra parte, suele establecerse una diferenciación entre la descentralización territorial, descrita anteriormente, y la descentralización funcional, que se refiere a la transferencia de competencias y recursos del gobierno central a entidades públicas con personalidad jurídica distinta para el exclusivo ejercicio de una determinada función o conjunto de competencias especiales.

Es importante señalar que en nuestro ordenamiento jurídico los conceptos de **competencias, responsabilidades, atribuciones y funciones** se han utilizado con equivalencia y sin responder a un mismo ordenamiento lógico. Nos aproximaremos al concepto general de “competencia” que subordina a los conceptos restantes. Sin que exista consenso sobre el tema, importantes tratadistas del derecho administrativo señalan que el Estado crea las

⁹ Consejo Nacional de Modernización del Estado (2000). *Propuesta de nuevo modelo de gestión para el Ecuador*. Quito-Ecuador: CONAM, pp. 3-4.

¹⁰ Suing, J. Op. cit., pp. 88-89.

competencias en ejercicio de su potestad pública¹¹, es decir, el concepto de “competencia” da la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo.¹² En otras palabras, *“a las competencias se las conoce como los ámbitos de responsabilidad para la gestión pública. De modo más preciso, en el ámbito territorial, las competencias son el conjunto de políticas y acciones ejercidas por un nivel de gobierno, en virtud de atribuciones contenidas en el orden jurídico”*.¹³

Diremos, desde similar punto de vista, que competencia es *“una circunstancia o calidad del ente público que la tiene atribuida y que consiste en la titularidad de los intereses públicos que debe preservar y conseguir: salud, seguridad, educación, etc., además de las potestades públicas conferidas para conseguir la satisfacción de esos intereses... Los criterios de distribución de la competencia administrativa son: a) la materia, esto es, los intereses públicos que deben satisfacerse: salud, educación y transporte, etc.; b) el territorio, que determina el lugar donde puede y debe actuar el órgano atribuido de potestades públicas: a nivel nacional, provincial, municipal, parroquial y, c) el tiempo, es decir el lapso durante el cual es válido el ejercicio de la competencia”*.¹⁴

1.3. Desconcentración del Estado

La “desconcentración” es la delegación temporal, por lo tanto reversible, de competencias, atribuciones y recursos del gobierno central a sus órganos subordinados desplegados en el territorio (regional, provincial, cantonal, etc.);

¹¹ Pérez, E. (2009). *Derecho Administrativo*. Quito-Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, Vol.1, p. 128.

¹² Gordillo, A. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires-Argentina: Fundación de Derecho Administrativo, Tomo 1, p. XII-5.

¹³ Verdesoto L. (2006) *¿Quién hace qué en el territorio?* Quito- Ecuador: Proyecto PRO-ODM, AECI, CONCOPE, p. 49.

¹⁴ Zavala, J. (2005). *Derecho Administrativo*. Guayaquil-Ecuador: EDINO, Tomo I, pp. 220-222.

es decir, es un proceso que se presenta en la estructura organizativa de la misma persona jurídica, en este caso, del gobierno central. Es importante indicar que la delegación es un acto en virtud del cual un órgano administrativo encarga a otro jerárquicamente subordinado el ejercicio de funciones (competencias), conservando la titularidad sobre las mismas.¹⁵

Ya señalamos que en la definición de descentralización que hemos adoptado la “transferencia” adquiere un carácter definitivo, *“lo que en buen romance significa que una vez transferida la atribución o responsabilidad no hay posibilidades de retorno; ésta es para siempre. Ésta es la característica clave que la diferencia de la desconcentración, puesto que ésta se realiza a través de la delegación de una responsabilidad, atribución o función desde un nivel superior a otro subordinado, lo que implica que en el momento en que esta delegación no conviene más a los intereses de alguna de las partes, especialmente al organismo público superior que ‘conserva la titularidad’ de la función, dicha delegación pierde sentido; esto es, la responsabilidad delegada retorna al nivel superior”*.¹⁶

Como conclusión diremos que en la descentralización la “transferencia” de las competencias y recursos tiene un carácter definitivo, lo que la diferencia sustancialmente de la desconcentración, cuyo proceso puede implicar un retorno de las competencias y recursos al nivel superior. Además, el proceso de descentralización se produce con carácter definitivo entre dos personas jurídicas diferentes (gobierno central y GADs), mientras que la desconcentración se presenta con carácter temporal y al interior de la misma persona jurídica, principalmente del gobierno central. No está por demás aclarar que la desconcentración también puede presentarse al interior de los gobiernos autónomos descentralizados (GADs), precisamente para mejorar los

¹⁵ Ver: *Estatuto del régimen jurídico y administrativo de la Función Ejecutiva*. Registro Oficial N° 536 del 18 de marzo del 2002.

¹⁶ Ojeda L. (2000). *La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 40.

servicios públicos y promover la efectiva participación comunitaria en la toma de decisiones de dichos organismos.

1.4. Organización territorial y regionalización

La concepción del territorio va mucho más allá de la simple descripción del espacio geográfico de un Estado; su concepto está vinculado con las relaciones sociales existentes dentro de dicho espacio. Esto implica que el análisis del territorio es indispensable para la comprensión de la interacción entre lo espacial y lo social, la misma que se caracteriza por una transformación constante. *“El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado. El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales”*.¹⁷

Desde este punto de vista, el territorio es una construcción social que implica el acercamiento a los procesos productivos y a la actividad espacial diversa de los actores; con esta lógica, *“en el espacio concurren y se superponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto”*.¹⁸

Agreguemos lo siguiente: *“Una organización territorial condiciona la distribución de poder y se constituye en un mecanismo de fortalecimiento democrático y como catalizador del desarrollo social. Así, un modelo de Estado puede incidir negativamente (generador del conflicto) o potenciar procesos políticos y sociales donde la ciudadanía es partícipe de la*

¹⁷ Verdesoto, L. Op. cit., p. 103.

¹⁸ Ibid.

*construcción de su propio desarrollo. Es decir, el ámbito territorial es un ámbito de índole político y ejercicio de poder porque implica la repartición de éste.*¹⁹

Complementando el enfoque diremos que *“el escenario territorial en sus diferentes jerarquías es construido a partir de las visiones biofísicas, económicas y político-administrativas, en las que actores socioculturales regionales expresan sus expectativas, intereses y necesidades”*.²⁰

Un tema muy cercano a la cuestión territorial es la “regionalización”, que implica la formación de regiones entendidas como identidades territoriales que se encuentran en permanente interacción dentro del Estado al que pertenecen y también fuera de él. Es necesario enfatizar que las regiones, como formas de articulación intermedia de un Estado entre lo nacional y lo local, no son sinónimos de similitud climática o ecológica, sino el resultado histórico de procesos de interdependencia o relación objetiva que se han dado, durante siglos, en áreas contiguas con climas y producciones diferentes, que han hecho posible y necesario el intercambio comercial y, obviamente, la interrelación. La identificación de una región o una unidad geo-económica responde, más bien, a un análisis de los flujos o vínculos económicos, culturales, políticos, históricos, ambientales, etc.²¹

Agreguemos que el fortalecimiento de las regiones implica rediseñar el Estado desde el punto de vista de la distribución del poder político a los territorios. *“Todo país debe tener un proyecto de territorio que se inserte en un proyecto nacional y que al mismo tiempo exprese un claro sentido democrático, al dar cabida a la coexistencia de múltiples territorialidades en*

¹⁹ Peralta, B. *Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas*, [en línea], disponible en: <http://eleuthera.ucaldas.edu.co/>

²⁰ Tapia, L. y Zavgorodniaya, S. (2000). *Región, regionalización, descentralización*. Quito-Ecuador: Vicepresidencia de la República-GTZ, p. 9.

²¹ Castillo, J. Op. cit., p. 100.

*el espacio del estado-nación; territorialidades que sean reconocidas y reguladas por la territorialidad estatal, como expresión suprema, en este ámbito, de la existencia ciudadana... Se trata, al fin de cuentas, de construir los escenarios más propicios para el ejercicio de la ciudadanía, y que allí, ésta se exprese también como el poder de los ciudadanos para la controlar la producción social del espacio y del territorio. Todo ello en la perspectiva de consolidar un Estado nacional”.*²²

En este sentido, cabe agregar: *“El desafío del desarrollo territorial es procurar un avance equilibrado y sostenible de todas las regiones del país, para mejorar las condiciones de vida de toda la población, redistribuir la riqueza y potenciar la construcción de ciudadanía, marco general de referencia de las decisiones y acciones con efectos territoriales importantes de las instancias públicas y de la ciudadanía”.*²³

1.5. Formas de Estado y distribución del poder en el territorio

La descentralización implica la distribución del poder político en el territorio, problemática que, necesariamente, nos conduce al debate sobre las particularidades del Estado unitario, del Estado federado y de sus variantes. Efraín Pérez señala: *“Según la doctrina tradicional, los Estados pueden ser unitarios o federales. Las realidades políticas del siglo XX añaden a esta clasificación: El Estado regional (italiano) y el Estado autonómico (España)”.*²⁴ El asunto planteado no es fácil; si bien puede resultar más simple establecer las características y diferencias entre el Estado unitario y el Estado federado, resulta una tarea complicada establecer las fronteras entre el Estado unitario, o el Estado federado, y un Estado organizado bajo el régimen de regiones o autonomías.

²² Verdesoto, L. Op. cit.; pág. 105-106.

²³ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo*. Quito- Ecuador: SENPLADES, p. 68.

²⁴ Pérez, E. Op. cit., p. 262.

Rodrigo Borja, al respecto expresa: *“Entre los modelos de federalismo y unitarismo puros existe una gama de Estados federados atípicos, ya porque tienen particularidades diferentes en su organización, ya porque han aplicado fórmulas parciales de descentralización jurídico-política. España es uno de ellos. En su Constitución de 1978... no se menciona la palabra federal o Estado federal, pero en la práctica ha implantado una estructura territorial de poderes que es federal. Sus 17 comunidades autónomas tienen la facultad de dictar sus propias leyes, recaudar sus tributos y gobernarse por sí mismos”*.²⁵

Efraín Pérez, añade que *“la distinción entre el Estado federal y el Estado (unitario) regional italiano y el Estado (unitario) de las autonomías español, se sustenta más en su origen histórico que en los mayores o menores poderes que pueden ostentar los Estados miembros del Estado federal o las regiones o comunidades autónomas”*.²⁶

Como puede observarse, el modelo español para Borja es un “Estado federal atípico”, mientras que para Pérez, más bien, es una variante de “Estado unitario”. Mucho se ha discutido sobre el carácter del Estado español y su régimen de autonomías vigente, pues, es una especie de “Estado compuesto”²⁷, que si bien no rompe completamente con el Estado unitario permite la más amplia descentralización posible, al punto que las entidades territoriales denominadas “comunidades autónomas” obtienen competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, compartiendo equilibradamente el poder con el Estado central.

En el modelo español, que ha despertado mayor interés y expectativas en el Ecuador, el principio de autonomía responde a una división territorial del

²⁵ Borja, R. (2007). *Sociedad, Cultura y Derecho*. Quito-Ecuador: Editorial Planeta, p.162.

²⁶ Pérez, E. Op. cit., p. 199.

²⁷ Guzmán, M. (2001). *Descentralización, autonomías y solidaridad nacional*. Quito-Ecuador: Corporación Editora Nacional, p. 40.

poder político entre entidades de distinto nivel: el Estado, titular de la soberanía; las comunidades autónomas, caracterizadas por la autonomía política; y, las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa. De acuerdo al Tribunal Constitucional de España, *“las comunidades autónomas gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa, que corresponde a los entes locales, ya que á estas se añaden las potestades legislativas y gubernamentales que la configuran, como naturaleza de autonomía política, que supone la delimitación y puesta en marca de sus políticas de gobierno (sentencias 4/1981, 25/1981 y 35/1982)”*.²⁸

Del texto se desprende claramente que la autonomía política, que caracteriza a las comunidades autónomas españolas, constituye un grado superior de la autonomía administrativa, propia de las provincias y municipios. En base a su autonomía política las referidas comunidades tienen potestad legislativa, y, por lo tanto, la posibilidad de estructurar su propio ordenamiento institucional, que incluye una propia función judicial, y ejecutar los preceptos sobre las materias de su competencia que sus órganos legislativos establezcan; además, estas comunidades tienen autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias. De lo expresado se concluye que en el Estado español, *“los municipios y provincias tienen autonomía para la ejecución de sus competencias, pero ella se agota en el ámbito administrativo y financiero, sin abarcar aspectos normativos o políticos”*.²⁹

Varios estudiosos del tema han señalado que el sistema de autonomía territorial, construida con el consenso de todos los sectores políticos, permitió que España salga del marcado retraso económico que le significó la dictadura franquista y la proyecte como una de las economías más

²⁸ Citado por Guzmán, M. Op. cit., p. 43.

²⁹ Guzmán, M. Op. cit; pp. 43-44.

modernas de Europa y el mundo. Esta vía no ha significado el debilitamiento del gobierno central español sino que lo ha vuelto más eficaz, en base a una adecuada coordinación con las comunidades y entidades autónomas para el ejercicio de competencias exclusivas y concurrentes.

1.6. Descentralización y autonomía: un debate inconcluso

El concepto de “autonomía” está estrechamente ligado al de descentralización y la naturaleza de su relación es fuente de intensos debates académicos y políticos, alimentados por lo que podríamos llamar la crisis de la versión centralista del Estado unitario, que, como en otras partes del mundo, caracteriza a América Latina, independientemente de que sus Estados se reconozcan como unitarios o se proclamen como federados.

Ambos conceptos están interrelacionados, a tal punto que podemos señalar que a determinadas formas de descentralización corresponden similares formas de autonomía. En este sentido, cuando enfocamos la descentralización administrativa y fiscal estamos en el ámbito de la autonomía administrativa y fiscal; de igual forma, cuando enfocamos el tema de la descentralización política nos ubicamos en el marco de la autonomía política, que incluye los ámbitos administrativo y fiscal.

Es importante profundizar en el concepto de autonomía, que tiene varios matices entre los diversos tratadistas. Augusto Hernández Becerra, sobre el tema señala: *“El nuevo contexto de la descentralización ha valorizado el concepto de autonomía. Autonomía es el atributo esencial de los gobiernos locales, en virtud del cual les está permitido adoptar e implementar ciertas decisiones por cuenta propia sin injerencia del gobierno nacional. El estudio teórico y empírico de la autonomía tropieza con la dificultad de que se trata de una expresión polisémica. Su significado varía según el lugar y la época. Ni siquiera en teoría constitucional o administrativa, aplicadas a la*

*organización territorial del Estado, encontramos una noción universal de autonomía de los gobiernos locales. Bastante se ha teorizado e incluso regulado sobre autonomía local, pero no dejará de sorprendernos lo mucho que varían las doctrinas y sus aplicaciones prácticas de un país a otro. Los municipios suelen proclamarse autónomos en las constituciones y las leyes modernas. Sin embargo, en cada país el municipio es autónomo de una manera diferente”.*³⁰

Para Rodrigo Borja, desde el punto de vista etimológico, “se llama autonomía la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía, sin embargo, no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos pero están sometidos a la soberanía estatal.”³¹

El mismo autor, respecto de la descentralización política, propia de la autonomía en el mismo nivel, nos dice que ésta entraña “un fraccionamiento horizontal de las competencias fundamentales del gobierno y su distribución entre los órganos centrales y los regionales, de modo que estos pueden ejercer toda la gama de las atribuciones estatales: las legislativas, las ejecutivas y las judiciales, en el ámbito de su respectiva jurisdicción territorial.”³²

Para Ignacio de Otto, en su significación más amplia, autonomía “es el poder de individuos o entes colectivos para darse un ordenamiento propio en el marco de otro superior y más amplio”.³³ En su significación más restringida, autonomía “es el poder de autonormación, el mismo que es un poder

³⁰ Hernández, A. (2005). *Descentralización, autonomía municipal y poder en Colombia*. En: “Descentralización, administración pública y Constitución”. Quito-Ecuador: Corporación Editora Nacional, p. 176.

³¹ Borja, R. (2002): Op. cit., p. 56.

³² Ibid., p. 271.

³³ Citado por Moreno, J. (2003). *Hacia un Estado social de derecho y autonomías*. Quito-Ecuador: PUDELECO Editores S.A., p. 241.

*legislativo, un poder para dictar normas con rango de ley, y que como consecuencia la diversificación propia de la descentralización se producirá precisamente en ese nivel jerárquico y en los subordinados a él”.*³⁴

En referencia al caso español, el citado autor expresa: *“La Autonomía de las Comunidades autónomas en nuestra Constitución conlleva, por tanto, la potestad legislativa y eso la distingue de la autonomía municipal y provincial, que es meramente administrativa, y la aproxima al Federalismo, en el cual los Estados miembros tienen también esa potestad.”*³⁵

Beatriz Peralta destaca la estrecha vinculación entre autonomía y la división político administrativa de los Estados. Al respecto nos dice: *“La organización político administrativo en el mundo se clasifica según el nivel de autonomía que el poder central le otorgue a sus divisiones (políticas), con denominaciones diferentes pero en igual sentido: estados (Estados Unidos), departamentos (Colombia), regiones (Francia), provincias (España), cantones (Suiza), **lander** (Alemania). Son las divisiones típicas del mundo occidental. Según la concepción, la autonomía va a depender de las funciones que puedan ejercer dichas divisiones, así: en el federalismo, como máximo nivel (autonomía) pueden ejercer las cuatro funciones: constitucional, legislativa, ejecutiva (administrativa) y judicial; en el regionalismo o autonomismo pueden ejercer las tres últimas con énfasis en la legislativa; y en el centralismo como mínimo nivel se poseen en las dos últimas, es decir, la administrativa y en cierta forma la jurisdiccional.”*³⁶

Como podrá deducirse, no es sencillo establecer las fronteras entre descentralización, autonomía y sus diferentes grados, tampoco es fácil consensuar sus respectivos significados. Sin que exista consenso al

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Peralta, B. Op. cit.

respecto, podemos decir que la autonomía no es una propuesta contraria a la descentralización, sino que son enfoques alternativos de un mismo proceso, que cuestiona al Estado centralista y propone un nuevo ordenamiento territorial para acercar el gobierno al ciudadano y solucionar sus problemas diversos. En este sentido, podemos decir que a determinadas grados de descentralización corresponden similares grados de autonomía.

Desde este punto de vista diremos que, en ejercicio de su autonomía administrativa, las entidades descentralizadas, sean estas territoriales o funcionales, están facultadas para ejercer las competencias administrativas que el Estado Central les transfiere en cumplimiento del ordenamiento jurídico. En cambio, en el ámbito de la autonomía política el grado de descentralización es tal que las entidades territoriales no solamente que ejercen competencias administrativas sino también competencias financieras y, sobre todo, adquieren la potestad legislativa que se convierte en su verdadera esencia, pues, están en la capacidad de expedir leyes, a través de las cuales asumen y ejercen competencias, crean su propia institucionalidad e inclusive administran justicia.

1.7. Tendencia de los procesos de descentralización en América Latina

América Latina es protagonista del debate que gira alrededor de la descentralización y autonomía, así como de sus distintos niveles de interrelación. Sin lugar a dudas, se encuentra entre las regiones en las que menor claridad existe en torno a la naturaleza de dichos conceptos. La situación se complica por existir varios contextos; pues, la autonomía sirve de argumento tanto para quienes promueven procesos de descentralización al interior de los Estados existentes, como para los separatistas que plantean la creación de nuevos Estados independientes producto de la división de entidades territoriales más amplias.

Aun descartando la visión separatista, se mantienen las complicaciones por el tema de la diversidad de enfoques respecto a los niveles o grados que debe alcanzar la autonomía en los territorios. Al analizar el caso de Colombia, Ricardo Zuluaga reflexiona sobre el alcance o tipo de autonomía de la que se habla en este país; al respecto argumenta que la autonomía, desde el punto de vista jurídico, *“es una expresión multívoca que comprende fenómenos muy disímiles y concretamente en materia de organización territorial, la expresión puede estar referida a manifestaciones diversas. Así, existe una autonomía política que faculta a los entes territoriales para realizar, a través de la ley, un desarrollo directo e inmediato de la Constitución, lo que les permite no sólo autorganizarse, sino, sobre todo, encauzar sus aspiraciones regionales por la vía por ellos mismos determinada y sin mayores sujeciones al poder central. De la misma forma, existe una autonomía de carácter administrativo, según la cual la entidad territorial es la titular originaria de una serie de competencias administrativas que habrá de desarrollar de una forma más o menos independiente, sin imposición de directrices desde el sector central de la administración.”*³⁷

Para el citado autor, la potestad legislativa es esencial para configurar la autonomía política; al analizar la constitución colombiana expresa que *“la función legislativa está radicada de forma exclusiva y excluyente en el Congreso de la República, que es un órgano de carácter nacional. Luego, resulta claro que en Colombia las entidades territoriales no gozan de autonomía política. Lo anterior significa que la única autonomía posible es la administrativa...”*³⁸

La Corte Constitucional de Colombia parece darle la razón al profesor Zuluaga al señalar lo siguiente: *“La autonomía de las entidades territoriales,*

³⁷ Zuluaga, R. *La Organización territorial del Estado en la Constitución de 1991 ¿Centralismo o autonomía?*, [en línea], disponible en: <http://www.icesi.edu.co/>

³⁸ Ibid.

debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Constitución y la ley; no se trata de una autonomía en términos absolutos sino de carácter relativo. Así, si bien en principio, la Constitución, estructuró esta autonomía dentro del modelo de descentralización, no se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales...”.³⁹ El mencionado organismo de control constitucional también señala: “Si bien el sistema administrativo consagrado por la Constitución Política aspira a otorgar autonomía, tanto a las entidades territoriales como a las subdivisiones que se presentan dentro de cada una de ellas, este es un proceso que debe desarrollarse de manera progresiva, de acuerdo con las necesidades de cada servicio y con los recursos materiales con los que se cuenta para su prestación; de ahí que los grados de independencia que se otorga a cada entidad territorial, dependa de la materia o función específica que se descentraliza...”.⁴⁰

Para el caso del Ecuador, José Suing manifiesta que *“si la Constitución ecuatoriana caracteriza a los gobiernos autónomos descentralizados como poseedores de autonomía política, administrativa y financiera, al menos parecería que en el papel la intención es caminar hacia una profundización de la descentralización, al dotarles a los gobiernos subnacionales de estas clases de ‘autonomía’, incluida la política. El asunto sin embargo no se resuelve de esta manera simple, pues, cuando se reclama ‘autonomía’, más allá de un ejercicio autónomo de autoridad, en el que se incluye el ejercicio de competencias propias y transferidas del centro a la periferia, sin interferencias de otra Función o autoridad del Estado, entramos al escenario*

³⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia 1187 de 2000, [en línea], disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/>

⁴⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia 244 de 2001, [en línea], disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/>

de otra autonomía, de la ‘autonomía territorial’, de la que a mi entender, no disponen los actuales gobiernos autónomos descentralizados”.⁴¹

En sentido estricto, los modelos de descentralización y autonomía que se impulsan en la mayoría de países de América Latina, entre ellos el Ecuador, no se ajustan al concepto de autonomía política o territorial en sentido estricto, pues, son procesos que se limitan al ámbito de la descentralización administrativa y financiera; en lo político, se avanza hasta la elección popular de los “gobiernos autónomos” pero su “potestad legislativa” está limitada a la expedición de normas territoriales de inferior jerarquía respecto de las leyes, las mismas que siguen siendo responsabilidad exclusiva de la función legislativa del respectivo Estado central.

No obstante lo señalado, diremos que la descentralización, en sus diferentes grados, es un proceso necesario; la autonomía, que deberá consolidarse con el impulso de los procesos de descentralización, permitirá una relación armónica de todos los territorios de nuestros Estados, redefiniendo adecuadamente los roles de los diferentes niveles de gobierno para ejercer su autonomía no solo en el ámbito administrativo, sino también en el financiero y en el político.

⁴¹ Suing, J. Op. cit., p. 89.

CAPÍTULO II

EI CENTRALISMO EN EL ECUADOR Y SU MODELO DE "DESCENTRALIZACIÓN A LA CARTA"

2.1. El centralismo del Estado ecuatoriano

La descentralización y sus correspondientes niveles de autonomía se constituyen en alternativa a su contrario: el centralismo, que caracteriza a la sociedad ecuatoriana, en especial a la estructura de su Estado, y es la principal barrera que impide el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. *"El proceso concentrador del poder y la economía constituye hoy en día una forma grave de discriminación que desvirtúa esencialmente la democracia, ya de por sí endeble y formal de nuestros países, y esteriliza sus potencialidades para el desarrollo".*⁴²

En nuestro país, el centralismo es el resultado de un proceso concentrador del poder y la economía, entendido desde un punto de vista económico-social y espacial, que arranca desde la misma época colonial, se acentúa en la fase republicana y se consolida definitivamente con la explotación de los recursos petroleros el último cuarto del siglo pasado. El enfoque espacial implica considerar la **concentración territorial** de los recursos públicos y privados. El logro de la justicia social implica insoslayablemente políticas y estrategias de carácter espacial, para corregir tendencias concentradoras que se arrastran desde siglos y que neutralizan las potencialidades del país.⁴³

El centralismo, como proceso histórico social, si bien en sus inicios facilitó la incorporación del país a la modernidad a través de un proceso de concentración bipolar, posteriormente, además de debilitar a los organismos seccionales, deformó la estructura democrática y facilitó la concentración del

⁴² Castillo, J. Op. cit, p. 87.

⁴³ Ibid.

poder en los grupos dominantes de las principales ciudades del país.⁴⁴ *"Hay que estar claros, el centralismo no es un problema geográfico, sino una forma de organización política y administrativa que, -si bien en los inicios de la vida republicana fue necesaria para garantizar la unidad nacional-, hoy está en crisis. Este modelo centralista de Estado, ha propiciado la desarticulación del territorio, ha dividido al Ecuador en dos regiones, con polos claramente marcados de crecimiento económico relativo conformados a costa del resto del país y, sobre todo, de las zonas rurales".*⁴⁵

Conforme lo señalamos anteriormente, el centralismo en el Ecuador es un sistema que, por una parte, concentra en el Gobierno Central competencias y recursos en detrimento de los gobiernos autónomos descentralizados y, por otra, tiene un carácter espacial, pues, las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca concentran el poder político y la inversión pública y privada en detrimento del resto de espacios nacionales.

Cabe agregar lo que sobre el tema señaló en su oportunidad un estudio del CONAM:

"El centralismo es evidente en todos los ámbitos nacionales, en la cultura, en su distribución de la actividad económica y en la organización social. Esto ha llevado a la conformación de un Estado marcadamente centralista en lo que se refiere a los campos político, fiscal y administrativo.

En lo político, el centralismo se expresa a través de un sistema poco representativo y participativo. Ha provocado un distanciamiento de los electos frente a los electores de manera que la sociedad se siente excluida de las decisiones que le afectan.

⁴⁴ Ojeda, L. Op. cit., p. 15.

⁴⁵ Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (2005). *Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio*. Quito-Ecuador: CONCOPE, p. 5.

De la misma manera, el centralismo administrativo se percibe a través de la deficiente calidad de los servicios. La mayoría de ellos son prestados por entidades estatales que no gozan de legitimidad, así como por los gobiernos seccionales, lo que provoca falta de transparencia y rendición de cuentas. Las decisiones se las toma al margen de las necesidades reales de la sociedad.

El centralismo fiscal es consecuencia de lo antes mencionado y se expresa con una distribución de recursos inequitativa y poco solidaria. Además, la gestión de los recursos públicos se realiza en forma poco eficiente y transparente".⁴⁶

El centralismo ha impedido liberar la capacidad de progreso de todo un pueblo y ha sometido al país a un "regionalismo" que aparentemente se basaría en diferencias climáticas, ecológicas o hasta temperamentales de la gente, pero que en realidad no es sino el efecto de la concentración del poder político y la inversión en los polos de desarrollo: Quito, Guayaquil y Cuenca, este último consolidado en el último cuarto del siglo pasado. El centralismo ni siquiera ha solucionado los problemas de Quito y Guayaquil, sino todo lo contrario, ya que esta localización irracional del poder político y de recursos ha desatado las corrientes migratorias del resto del país, produciendo el crecimiento de barrios suburbanos y problemas irresolubles de marginalidad en estas dos ciudades.⁴⁷

Otro de los graves problemas del centralismo en el país es haber sostenido una permanente superposición de competencias y atribuciones no solamente entre el gobierno central y los gobiernos seccionales autónomos (gobiernos autónomos descentralizados), sino también entre estos últimos. Siempre faltó la voluntad política para avanzar en un proceso serio de descentralización que establezca claramente las competencias específicas de los diferentes niveles de gobierno y los recursos necesarios para su ejercicio.

⁴⁶ Consejo Nacional de Modernización del Estado. (2000). Op. cit., pp. 1-2.

⁴⁷ Castillo, J. Op. cit., pp. 37-49.

Existe consenso a la hora de concluir que en la sociedad ecuatoriana la estructura centralista del Estado se encuentra agotada y que para promover el desarrollo económico y social (o "buen vivir") es tarea urgente su "modernización", hoy identificada con un enfoque contrario al del pasado: la descentralización.

2.2. Arranque del modelo: Ley de Modernización del Estado

El cuestionamiento del centralismo del Estado ecuatoriano creó el consenso en la sociedad ecuatoriana de que había que "modernizar al Estado"; la principal estrategia de los grupos políticos y económicos fue identificar la modernización con las "privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada", consideraciones que permitieron titular de esta manera a la ley que se aprobó en el año 1993 denominada con amplitud: "Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada".⁴⁸ Gobernaban el Ecuador representantes prominentes de los grupos económicos dominantes y defensores del modelo neoliberal, a cuyos principios se ajustó la referida ley.

Es importante indicar que el enfoque que predominó, a la hora de expedición de dicha Ley, ubica a la descentralización como parte de una estrategia del Estado basada en la privatización de empresas públicas, debilitamiento de la capacidad de regulación del Estado, desburocratización, aperturismo económico y comercial, y, la liberalización del mercado de capitales. *"La descentralización 'nació' así con tres características poco promisorias: a) ligada a achicamiento del Estado y a una visión de reforma que se ha demostrado fracasada en la región; b) en un limbo jurídico que plantea más interrogantes que respuestas; y, c) ubicada burocrática y*

⁴⁸ Congreso Nacional. (1993). *Ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada*. Registro Oficial N° 349 del 3 de diciembre de 1993.

*administrativamente en un poderoso, pero recién creado CONAM cuyo vínculo con el resto de la administración pública no tenía ningún antecedente".*⁴⁹

Cabe anotar que entre las principales consideraciones para la expedición de la Ley de Modernización del Estado está la necesidad ineludible de entrar en un proceso de privatización y concesión de servicios, con la finalidad de atenuar las cargas económicas que soporta el Presupuesto General del Estado y con el propósito de contar con recursos financieros que permitan atender las más apremiantes demandas de los sectores sociales más postergados.

La referida ley, en el Art. 1 establece que la misma tiene por objeto establecer los principios y normas generales para regular, entre otros aspectos, la descentralización y la desconcentración. El Art. 4 señala la finalidad de la Ley y al respecto establece: *"El proceso de modernización del Estado tiene por objeto incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las funciones que tiene a su cargo el Estado; así como promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económica"*.

En el marco descrito surge la propuesta de la descentralización en el Ecuador, concebida con carácter voluntario, facultativo y no obligatorio y como una concesión generosa del Gobierno Central. Así se deduce de la revisión de la parte pertinente del Art. 7 de la Ley de Modernización del Estado que señala que *"...el Presidente de la República **podrá** de acuerdo con esta ley transferir a los organismos del régimen seccional o de las entidades regionales de desarrollo las atribuciones, funciones o recursos..."* (El subrayado es mío).

⁴⁹ Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador. Op. cit., p. 11.

El Art. 34 de la Ley en estudio señala que la *descentralización "...tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales..."* y que la finalidad de la desconcentración es *"...transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales"*.

Si bien existe la frase del citado Art. 7 que hace referencia a que el Presidente de la República podrá transferir, a los organismos del régimen seccional o a las "entidades regionales de desarrollo", atribuciones, funciones o recursos, nada se dice sobre un tema crucial: la necesidad de un reordenamiento territorial, que cree condiciones favorables para eliminar los desequilibrios que la concentración del poder y la economía en tres polos de desarrollo (Quito, Guayaquil y Cuenca) ha creado en el espacio nacional.

No obstante lo señalado, la Ley de Modernización del Estado crea el marco legal para que la organización de la Función Ejecutiva, es decir, su régimen administrativo, no tenga "reserva de ley". En este sentido, el Art. 40 de la referida ley expresa: *"Dentro de los límites que impone la Constitución Política, declárese de competencia exclusiva del Ejecutivo la regulación de la estructura, funcionamiento y procedimientos de todas sus dependencias y órganos administrativos. En el plazo máximo de tres meses, contados a partir de la vigencia de esta Ley, el Presidente de la República, deberá mediante un Decreto Ejecutivo expedir y promulgar el nuevo Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. En lo sucesivo, dicho Régimen Administrativo podrá ser modificado por el Presidente de la República a través de un Decreto Ejecutivo de acuerdo a las necesidades de la Administración Pública"*.

Como puede observarse, de haber existido voluntad política en la Función Ejecutiva, se pudo aprovechar el marco legal creado por esta Ley para avanzar en el proceso de “desconcentración regionalizada”, a través de la delegación de competencias y recursos de la Función Ejecutiva a las “regiones horizontales”, que, como estructuras desconcentradas del propio Ejecutivo, debieron crearse unificando aquellas provincias que constituyen comunidades galvanizadas por una misma historia, geografía, economía y cultura.

2.3. Fortalecimiento del modelo: Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social

El otro antecedente importante, previo a otorgar rango constitucional al modelo de “descentralización a la carta”, fue la aprobación, en 1997, de la “Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social”⁵⁰, que, en su Art. 3, señala lo siguiente: *“La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales...”*.

Agrega el referido artículo que: *“...La desconcentración del Estado es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo...”*.

⁵⁰ Congreso Nacional. (1997). *Ley especial de descentralización del Estado y de participación social*. Registro Oficial N° 168 del 8 de octubre de 1997.

El carácter voluntario, facultativo y no obligatorio del proceso de descentralización se mantiene. En sus artículos 9 y 10 la ley describe las competencias que serán transferidas definitivamente de la Función Ejecutiva a municipios y consejos provinciales, pero en el Art. 12 hace referencia a la necesidad de suscribir convenios para la transferencia de dichas competencias y en su inciso final establece: *"...Será obligatorio para la Función Ejecutiva las transferencias definitivas a las que se refieren los artículos 9 y 10 de esta Ley que le sean solicitadas por el respectivo municipio y consejo provincial que cuenten con las condiciones para ello"*.

Sobre el tema, cabe agregar: *"Los contratos (convenios) de transferencia de competencias tienen numerosos cuestionamientos, en especial en cuanto al 'voluntarismo' al momento de su solicitud, y a la 'obligación' de conceder la transferencia ante la simple demanda del nivel subnacional. El voluntarismo y la obligatoriedad configuraron un proceso ciertamente ambiguo e ineficiente..."*⁵¹

No obstante lo expresado, en la Ley en estudio se produce un avance significativo respecto a la clarificación de los conceptos de "descentralización" y "desconcentración" y, en general, a las finalidades principales de la descentralización del Estado y la participación social; las mismas que, de conformidad al Art. 4 de dicha Ley, son las siguientes:

- a) Lograr equidad en la participación y distribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero del Estado y especialmente de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos, organismos de desarrollo regional y organismos seccionales dependientes, contribuyendo así a la eficiencia en la prestación de servicios públicos en favor de la comunidad;

⁵¹ Verdesoto, L. Op. cit., pp.55-56.

- b) Incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente, entre otros medios, a través de la planificación y prestación adecuada de servicios públicos a la comunidad respectiva;
- c) Definir las relaciones y responsabilidades entre la Función Ejecutiva y los Gobiernos Seccionales Autónomos, en cuanto a las áreas de servicio a la comunidad, a fin de optimizar la utilización de los recursos y servicios, y evitar la superposición de funciones;
- d) Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública así como promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias;
- e) Transformar integralmente la organización administrativa y financiera del Estado y de las instituciones del sector público; así como redistribuir con justicia sus servicios y recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, a efectos de incrementar los niveles de eficacia, agilidad y productividad en la administración de las funciones a su cargo; y,
- f) Fortalecer prioritariamente a las instituciones del régimen seccional autónomo, a través de la transferencia definitiva de funciones, facultades, atribuciones, responsabilidades y recursos que les permitan satisfacer de manera próxima y eficiente las demandas de la comunidad, sobre todo en la prestación de servicios públicos.

Es importante realizar un breve análisis comparativo de los textos de esta Ley y la Ley de Modernización del Estado.

En materia de **descentralización**, se puede apreciar que la Ley de Modernización del Estado conceptúa a la descentralización como *“delegación del poder”*, frase que en la actualidad se relaciona más con el

concepto de desconcentración y con el carácter temporal que ésta podría tener en dicho ámbito. La Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social habla de “*transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos*”, que responde al significado actual de la descentralización, enfatizando el carácter definitivo de la descentralización.

En la Ley de Modernización del Estado la descentralización no se limita a lo administrativo sino que también incluye lo político, económico, así como la gestión de los recursos tributarios del Gobierno Central; en cambio, la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social orienta su definición hacia la "descentralización administrativa", excluyendo los otros ámbitos, en especial el tema tributario, con lo que se debilita la posibilidad de la "descentralización fiscal".

La Ley de Modernización del Estado establece un concepto restringido en materia de entidades públicas involucradas, ya que la delegación se realiza del Gobierno Central a los gobiernos seccionales. La Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social tiene un concepto más amplio, puesto que la transferencia se realiza de las entidades de la "Función Ejecutiva" hacia los gobiernos seccionales autónomos, es decir, se incluye tanto al Gobierno Central como a la Administración Pública Institucional.

En materia de **desconcentración** se puede observar que la Ley de Modernización del Estado habla de “transferir” mientras que la Ley de Modernización del Estado y de Participación Social habla de “delegar”, que es más coincidente con la terminología actual de la desconcentración. Cabe mencionar que algunos autores utilizan el término “transferencia” tanto para conceptualizar la descentralización como la desconcentración, mientras que la mayoría asocia el término “delegación” solo con la desconcentración.

En la Ley de Modernización del Estado la desconcentración es más amplia, ya que menciona la transferencia de funciones competencias, tributos, responsabilidades administrativas y de gestión tributaria. En la Ley de Modernización del Estado y de Participación Social el concepto es más restringido, pues, solo menciona la delegación de atribuciones y los recursos necesarios para su cumplimiento, ignorando, al igual que en materia de descentralización, el tema fiscal.

Por otro lado, la Ley de Modernización del Estado establece un concepto más restringido en materia de entidades públicas involucradas, ya que la transferencia se realiza del Gobierno Central a sus propias dependencias provinciales. La Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social tiene un concepto más amplio, puesto que la delegación se realiza de los niveles superiores de un ente u organismo público a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo.

Vale la pena destacar que la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social pone mayor énfasis, respecto a la Ley de Modernización del Estado, en la posibilidad de fortalecer los organismos regionales de desarrollo. Así, el Art. 27 de la Ley de Descentralización y de Participación Social señala: *“Los programas de desconcentración... contemplarán el fortalecimiento de los órganos regionales respectivos a través de la reorganización de la entidad; la redistribución de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros de origen nacional y extranjero; la capacitación del recurso humano; la normatividad que permita aplicar la desconcentración y, el plazo para el cumplimiento integral del programa respectivo.*

En el Art. 33, esta última Ley agrega: *“La Función Ejecutiva a través de los respectivos ministerios de Estado fortalecerá los organismos regionales de desarrollo mediante la delegación de funciones. La delegación comprenderá*

la simultánea transferencia de recursos para el cumplimiento de la delegación....”

A pesar de las normas relacionadas con el fortalecimiento de los organismos regionales de desarrollo, al igual que el caso de la Ley de Modernización del Estado, la Ley en estudio tampoco norma aspectos importantes relacionados con la necesidad de un reordenamiento territorial, que abra paso a la eliminación de los desequilibrios interregionales o a la superación de la “inequidad espacial” del país.

2.4. Consolidación del modelo: Constitución Política de 1998

Será la “Constitución Política de la República del Ecuador”,⁵² aprobada en 1998, la que consolide definitivamente el modelo de “descentralización a la carta” que estamos comentando, el mismo que se basó en la facultad que tenían los gobiernos seccionales autónomos de solicitar, por su libre iniciativa, la transferencia de competencias y recursos al gobierno central, solo en cuyo caso se convertía en una obligación para éste.

Sus principales límites fueron, por una parte, permitir que la descentralización sea “voluntaria” para los gobiernos seccionales autónomos y, por otra, no establecer las garantías necesarias para obligar al gobierno central a cumplir con la transferencia de las competencias y recursos solicitados. *“La Constitución del 98 dedica el Título XI con diecisiete artículos a la organización territorial y descentralización y aún cuando tiene algunos enunciados favorables a la descentralización; sin embargo comete dos errores fruto del sesgo neoliberal que la inspiró: primero plantea que la descentralización sería opcional y no obligatoria, como corresponde a toda norma de derecho público, y segundo no establece en forma concomitante un sistema de desconcentración de la acción del gobierno nacional en todo*

⁵² Asamblea Nacional Constituyente. Registro Oficial N° 001 del 11 de agosto de 1998.

*su territorio para articularlo o vertebrarlo en regiones horizontales a fin de que el Estado, lejos de desentenderse de la periferia, se robustezca y esté en capacidad de ejercer su insustituible rol, regulador, controlador, promotor y redistribuidor".*⁵³

Revisemos los principales contenidos de dicha Constitución en materia de descentralización. En el Art. 1 establece que el Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Agrega que su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de **administración descentralizada**. En el Art. 124 agrega: *"La administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada..."*

En el Art. 225 señala que el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. También establece: *"...El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente"*.

Luego, desarrolla la esencia del modelo de "descentralización a la carta" y, obviamente, su principal deficiencia. En el Art. 226 determina: *"Las competencias del gobierno central **podrán descentralizarse**, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan"* (el subrayado es mío). Sobre el tema, vale indicar: *"Los asambleístas constituyentes de 1997-1998,*

⁵³ Castillo, J. Op. cit., p. iv.

entiendo que por razones políticas más que por desconocimiento, establecen en el Art. 226 de la Constitución... la trampa que ha mantenido paralizada y escamoteada la descentralización en el país, durante estos últimos años, al señalar que el proceso es optativo y no obligatorio como corresponde a las normas de derecho público".⁵⁴

La Constitución de 1998 añade en el mismo artículo que, en virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias; y, luego establece: *"La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla."*

Al respecto, es importante destacar: *"El último inciso del Art. 226 contenía, el precepto que a mi modo de ver, se constituyó en el obstáculo más grande del proceso, el modelo, ecuatoriano, 'voluntario-obligatorio'... Esto suponía que el mecanismo para activar la descentralización estaba en la voluntad de las autoridades de los gobiernos seccionales, quienes, con decisión política de por medio, debían poner a andar el proceso, con la petición inicial, la que transformaba en obligatoria la descentralización para el nivel central. Mientras ello no ocurría, el proceso ni siquiera se iniciaba. Y como la obligatoriedad se activaba con la formal petición de las autoridades seccionales, mientras no se presentaban las solicitudes, el gobierno nacional no atendía ni impulsaba el proceso porque el mismo no se iniciaba".⁵⁵*

En el Art. 236, señala un propósito importante, aunque tuvo resultados poco satisfactorios en el tema: *"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*

⁵⁴ Ibid., pp. 146-147.

⁵⁵ Suing, J. Op. cit., pp. 83-84.

conflictos de competencias".

Como una muestra más del carácter voluntario del modelo de descentralización está la disposición del Art. 234: *"... 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".*

Como se habrá notado, la Constitución de 1998, en el citado Art. 225, establece que el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el "desarrollo armónico del país", y, que la transferencia progresiva de funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos no solo incluye a las "entidades seccionales autónomas" sino también a "otras de carácter regional". Dicho enfoque se complementa con el Art. 243, en el que se establece que uno de los objetivos permanentes de la economía es: *"El desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo..."*.

Sin embargo, se deja intacta la "división político administrativa" del país y en nada se contribuye a normar una nueva organización territorial, mucho menos un "desarrollo territorial" que, al decir de Suing, *"hace relación a la ejecución de políticas y acciones orientadas a la generación de la riqueza y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población asentada en diferentes espacios territoriales..."*.⁵⁶

⁵⁶ Suing, J. Op. cit. p. 27.

2.5. Los magros resultados del modelo

Si observamos los resultados obtenidos en materia de descentralización en el Ecuador es fácil concluir que resultó un fracaso el modelo de “descentralización a la carta” consolidado con la Constitución Política de 1998, que se basó en el carácter voluntario que ésta tenía para los gobiernos seccionales autónomos y la no muy clara obligación del gobierno central de transferir lo solicitado.

En realidad no funcionó ni lo uno ni lo otro. Nunca existió responsabilidad social en los gobiernos seccionales autónomos a la hora de solicitar las competencias y, más bien, primó el carácter utilitario y aislado de estas decisiones; tampoco existió la decisión política del gobierno central para impulsar el proceso de descentralización y cumplir con la obligatoriedad de transferir las competencias y recursos solicitados, conforme el marco constitucional vigente establecía.

Aparentemente, todas las competencias eran susceptibles de ser descentralizadas hacia los gobiernos seccionales, con excepción de aquellas que claramente excluía el Art. 226 de la Constitución de la República, es decir: la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. No obstante, *"a partir del supuesto de que aquello que no fue excluido por la Constitución, es descentralizable, la reforma estatal ecuatoriana ha consistido en un asedio voluntarista por parte de los organismos subnacionales. Pero que, además, no se concreta; se generaliza la anarquía para la solicitud de competencias, siendo inocultables los deseos de acumulación del poder institucional".*⁵⁷

⁵⁷ Verdesoto, L. Op. cit., p. 57.

Un estudio del ex Consejo Nacional de Modernización del Estado⁵⁸ señala que el modelo de "descentralización a la carta", que estamos comentando, dependió de la **voluntad**, tanto del transfiriente como del receptor de la competencia, pues, tomó en cuenta la capacidad de gestión de los gobiernos locales (que asumieron solamente aquello para lo cual se sintieron capaces), y se ajustó a las realidades de cada localidad (se asumió solamente competencias que interesan). Las cinco principales deficiencias que establece la citada investigación son las siguientes:

- a) **La voluntariedad:** Esto es, el proceso de descentralización descansó exclusivamente sobre la voluntad de los actores para recibir competencias. Aunque el marco legal estableció transferencias obligatorias en conexión con una solicitud (Art. 226 de la Constitución Política), el proceso avanzó *de facto*, únicamente en forma voluntaria.
- b) **La dispersión de la administración:** Creciente, porque cada entidad estuvo facultada para organizarse como creía conveniente, lo que volvió más aguda la heterogeneidad administrativa ya existente.
- c) **El aumento de los costos en la prestación de servicios:** Debido tanto a la dispersión señalada como al hecho de que, en los casos de las transferencias que se realizaron, éstas no estuvieron acompañadas de una reducción del aparato burocrático a nivel central. Además, el modelo no permitió bajar los costos luego de la fase de transición, con lo cual los gastos totales (nacional y subnacional) fueron finalmente mayores en la prestación de servicios.
- d) **Los altos costos de transacción:** En efecto, cada gobierno local estuvo facultado para negociar con cualquier entidad sobre cualquier competencia. Esto causó altos costos de transacción, entre otros aspectos

⁵⁸ Consejo Nacional de Modernización del Estado. (2000). Op. cit., pp. 19-20.

por la reiterada suscripción de convenios, al tiempo que no permitió transparentar el proceso.

- e) ***Inequidad entre gobiernos locales:*** Pues el proceso descansó sobre el poder de negociación que tuvo cada gobierno local con el gobierno central. Esta diferencia arrojó como resultado una marginación, sobre todo de gobiernos pequeños, que no contaron con el mismo poder político de las ciudades grandes o capitales de provincia. La brecha entre gobiernos locales que dispusieron de las herramientas para diseñar su modelo de desarrollo y los que no las tuvieron fue creciente, contradiciendo el principio de solidaridad.

Es importante agregar: *"El proceso de descentralización del que tanto se ha hablado en esta última década en el Ecuador, se encuentra en la realidad agotado y desprestigiado. Nadie cree ya en la descentralización sino como argumento para reclamar rentas y transferencias del Gobierno Central. El mecanismo introducido por la Constituyente de Sangolquí ha venido dando oportunidad a la aplicación selectiva y centralista de una descentralización por parches inconexos y contradictorios, que han acabado por complicar y desarticular aun más la estructura del Estado".*⁵⁹

Ya señalamos que otro de los graves problemas del fracasado modelo de "descentralización a la carta" es haber sostenido una permanente superposición de competencias y atribuciones no solamente entre el gobierno central y los gobiernos seccionales autónomos, sino también entre estos últimos. Al respecto, el estudio del ex Consejo Nacional de Modernización del Estado⁶⁰ identificó tres problemas principales en este ámbito, los mismos que todavía subsisten en la actualidad:

⁵⁹ Castillo, J. Op. cit., p. 147

⁶⁰ Consejo Nacional de Modernización del Estado. (2000). Op. cit., pp. 7-8.

- a) ***Superposición de competencias y atribuciones entre instancias de delegación (Régimen Seccional Dependiente) y de representación (Régimen Seccional Autónomo):*** A pesar de que la Constitución de 1998 declaraba la necesidad de eliminar este fenómeno, el problema subsistió. La existencia de instancias propias de cada uno de los dos regímenes en las mismas jurisdicciones territoriales originó un conjunto de problemas que no fueron resueltos de manera satisfactoria. De modo especial se puede anotar la superposición de competencias y atribuciones entre las gobernaciones y los consejos provinciales, así como entre aquellas y los municipios.
- b) ***Superposición de competencias y atribuciones entre instancias de representación:*** Dentro del mismo régimen de representación (Régimen Seccional Autónomo) se presentaron problemas de superposición, debido a que los organismos correspondientes actuaron sobre las mismas jurisdicciones territoriales (consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales). También en este caso, la Constitución de 1998 buscó sin éxito eliminar estos problemas.
- c) ***Conflicto de legitimidad entre autoridades de elección popular:*** Debido al origen democrático representativo de las diferentes autoridades del Régimen Seccional Autónomo, se produjo un enfrentamiento de legitimidades, alimentado, además, por la superposición de competencias. Inclusive, esto se observó dentro de una misma institución y no solamente entre autoridades de diversas instituciones. Así, no solamente se produjo el conflicto de legitimidades entre prefecto y alcaldes de los cantones de una provincia, sino también entre prefecto y consejeros, así como entre el alcalde y los concejales. Dotados de una misma legitimidad de origen, ellos se enfrentaron frecuentemente en el ejercicio de sus funciones.

La SENPLADES, en Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010,⁶¹ habla del fracaso del modelo de gestión estatal y del proceso de descentralización que ha vivido el Ecuador en los últimos años, señalando como sus principales limitaciones: la discrecionalidad y falta de voluntad política. Agrega que la descentralización, al acercar la toma de decisiones a la población, puede contribuir a la democracia y a la transparencia de la gestión pública, promocionando la racionalidad y la eficiencia administrativa de la acción estatal en el territorio; sin embargo, el avance del proceso de descentralización se ha visto limitado por un modelo "optativo" para los gobiernos seccionales y "obligatorio" para el gobierno central; y, por la forma de negociación "uno a uno" para el traspaso de responsabilidades y recursos.

Al evaluar el reporte oficial al año 2007, relacionado con el avance del proceso de descentralización, la SENPLADES señala los magros resultados obtenidos y observa que en ninguno de los casos reportados se ha generado un proceso de transferencia de recursos, pese al mandato constitucional que exigía dicha transferencia. La SENPLADES reproduce la siguiente información proporcionada por el Programa de Apoyo a la Descentralización.⁶²

⁶¹ Ver: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). Op. cit., pp. 340-342.

⁶² Ibid. p. 341.

SECTOR	MUNICIPIOS SOLICITANTES	CONSEJOS PROVINCIALES SOLICITANTES	CONVENIOS SUSCRITOS	ASUMIDOS POR SILENCIO ADMINIST. O DE HECHO	PENDIENTES DE ATENCION
TURISMO	60	14	Todos	----	----
AMBIENTE	68	17	Todos	----	Formalización de 40 adendas a convenios
AGRICULTURA	Se presentaron los pedidos de 18 Consejos Provinciales y 17 Municipios. Se han suscrito convenios con 7 municipalidades y 1 prefectura (Los Ríos). Quedó pendiente la firma del presidente Alfredo Palacio en esos convenios y dar atención a los pedidos de los otros GSA.				
VIALIDAD	----	7 Operó solo respecto de Cons. Prov. sobre la Red Vial Estatal	Bajo la modalidad de delegación se suscribieron 5 convenios	1 (Provincia de El Oro)	1 (Esmeraldas)
SALUD	7. No se han atendido los pedidos	----	----	4 (Santa Cruz, Cotacachi, Bucay y Sigchos)	3
EDUCACION	28. No se han atendido pedidos	----	----	1 (Jama)	27
FEROCARRIL	33 municipios mancomunados	----	1 Solo convenio con la Mancomunidad	----	----
TRANSITO Y TRANSPORTE	7	----	Todos	----	----
AEROPUERTOS	3	----	Todos	----	----
REGISTRO CIVIL	1	----	Con la Municipalidad de Guayaquil	----	----

Fuente: Programa de Apoyo a la Descentralización, SENPLADES.

La misma SENLADES manifiesta que, a pesar de que el ordenamiento jurídico lo permite, no se ha impulsado desde el nivel central, a la par del de descentralización, un proceso de desconcentración que permita complementar el ejercicio de las competencias descentralizadas y mejorar los mecanismos de coordinación, regulación y rectoría. "...La desconcentración ha sido fuertemente discrecional. No ha permitido

*desarrollar parámetros mínimos, lo que ha dado lugar a la creación de estructuras ministeriales desconcentradas disímiles y con nexos institucionales difusos...".*⁶³

Agrega el órgano planificador que, en lo institucional, ha faltado una instancia nacional con competencias suficientemente definidas que asuma el papel de coordinador, orientador y facilitador de los procesos, así como una instancia de resolución de conflictos derivados de los procesos, lo cual también ha restado eficacia a los procesos iniciados. Indica que los pocos avances en el proceso también pueden ser explicados por la "dependencia fiscal" que existe en los gobiernos seccionales autónomos respecto del gobierno central.

Al respecto cabe señalar: *“Con diez años de vigencia de ese modelo de transferencia de competencias, conocido como ‘a la carta’, el país poco avanzó en términos de descentralización. En la práctica, principalmente los gobiernos locales de las ciudades más grandes del país y algunos municipios pequeños que contaron con gran apoyo de la cooperación internacional recibieron competencias adicionales, mientras la gran mayoría de municipios del país continuaron desempeñando sus roles tradicionales.”*⁶⁴ Agreguemos que *"este proceso descentralizador trunco, nos pasa la factura de una década perdida en lo que a modernización del Estado se refiere, dejándonos la asignatura pendiente de construir un Ecuador diverso territorialmente articulado. Hay una resistencia profunda de las burocracias de los estamentos políticos del Estado-Nación, que se niegan a*

⁶³ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). *Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito- Ecuador: SENPLADES, p.357.

⁶⁴ Presidencia de la República: *Proyecto de Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización* (COOTAD). “Exposición de Motivos”, [en línea], disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ec/>

que tal cosa suceda, tienen reflejos condicionados, y tratan de impedir el proceso descentralizador".⁶⁵

En dicho contexto, "se requiere de un nuevo modelo de gestión del Estado, basado en un sistema equilibrado de competencias territoriales por niveles de gobierno, que profundice la descentralización, promueva la eficiente provisión de servicios, el fortalecimiento institucional y la formación de recursos humanos en los niveles descentralizados. Romper con la discrecionalidad del modelo actual (vía una clara matriz de competencias) y fortalecer la voluntad política para establecer mayores grados de descentralización y autonomía es fundamental para definir nuevas relaciones y articulaciones entre los diferentes niveles de gobierno".⁶⁶

⁶⁵ Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador. Op. cit., p. 5.

⁶⁶ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). Op. cit., p.342.

CAPÍTULO III

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DEL 2008

3.1. El nuevo modelo de gestión

El nuevo modelo de descentralización previsto en la Constitución de la República del 2008 cuestiona el fracasado modelo de “descentralización a la carta” y, sin duda, crea condiciones favorables para avanzar en el proceso indicado, a través de la implementación de un sistema nacional de competencias de carácter “obligatorio y progresivo”, el mismo que deberá establecerse por ley, respetando las competencias exclusivas que la propia Constitución otorga a los diferentes niveles de gobierno; además, se busca eliminar la superposición de competencias y asignar los recursos necesarios para que los gobiernos autónomos descentralizados asuman las competencias en forma efectiva.

Vale destacar que la Constitución *"reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, como rectores del nuevo modelo de ordenamiento territorial. Para complementar el esquema, se establece un Sistema Nacional de Competencias que ordena las atribuciones de cada nivel de gobierno con un carácter obligatorio y progresivo."*⁶⁷

Sobre el tema vale la pena agregar: *"Sin duda alguna, el gran aporte que la nueva Constitución ha realizado en relación a la organización territorial del Estado es la acertada sustitución del criterio de distribución de competencias*

⁶⁷ Arias, T. (2008). *¿Hacia un nuevo ordenamiento territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi*. En: "Desafíos constitucionales, la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva". Quito-Ecuador: Ministerio de Justicia y derechos Humanos, p. 227.

absolutamente abierto de la Constitución de 1998 por un modelo ordenado y sistémico de atribución de competencias".⁶⁸

La visión corresponde al objetivo de reformar el Estado para el bienestar colectivo a través de la estrategia de establecer *“un modelo de gestión estatal desconcentrado y descentralizado, que comprenda una clara definición de funciones, competencias y atribuciones por niveles de gobierno, con la asignación correspondiente de recursos para su funcionamiento.”⁶⁹*

La nueva Constitución propende a un proceso efectivo de descentralización, basado, conforme se mencionó, en el ejercicio de competencias exclusivas por niveles de gobierno y de la transferencia complementaria de otras competencias por parte del gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados, que se establecerán, inclusive, a nivel regional. En este contexto se puede, sin duda, avanzar en forma “progresiva y obligatoria” de la descentralización administrativa hacia un sistema de autonomías territoriales que incorporen los ámbitos fiscal y político.

Ya señalamos que el régimen de competencias exclusivas que establece la nueva Constitución también aspira a eliminar el problema de la superposición de competencias y atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno; sin embargo, han surgido varias inquietudes que predicen que no será una tarea fácil superar la referida superposición, que no solamente afecta la calidad de la infraestructura física y los servicios públicos que se otorgan sino que no permite optimizar los recursos públicos, que siempre serán insuficientes para satisfacer las necesidades de la sociedad.

⁶⁸ Viciano, R. (2009). *Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución ecuatoriana de 2008*. En: "La nueva Constitución del Ecuador". Quito-Ecuador: Corporación Editora Nacional, p. 107

⁶⁹ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). Op. cit., p. 352.

Por otra parte, la SENPLADES⁷⁰ ha manifestado que en su dimensión territorial, el desarrollo procura el paulatino equilibrio entre regiones, con el objetivo de lograr un crecimiento mejor repartido geográficamente entre las provincias y localidades, así como entre las áreas urbanas y las rurales. Este depende, en lo fundamental, de cinco factores:

- a) Reorganización administrativa para consolidar una estructura policéntrica a partir de regiones;
- b) Definición coordinada de las funciones públicas en cada nivel de gobierno;
- c) Consolidación de las autoridades públicas, en los niveles subnacionales, en función del desarrollo regional y de la planificación territorial del nivel nacional;
- d) Planificación integral de largo plazo, de todos los aspectos (sociales, económicos, administrativos y ambientales) considerados relevantes; y,
- e) Establecimiento de una agenda de productividad y competitividad capaz de equilibrar y dinamizar las relaciones de intercambio productivo, social y económico entre regiones.

3.2. La descentralización en el “Estado constitucional de derechos y justicia”

La actual Constitución de la República⁷¹, aprobada en Montecristi, reconoce al Ecuador básicamente como un “*Estado constitucional de derechos*”, reemplazando el concepto de la Constitución de 1998 que lo calificaba de “*Estado social de derecho*”. A criterio de sus inspiradores, el sentido de este

⁷⁰ Ibid., p. 69.

⁷¹ Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial N° 449 del 20 de octubre del 2008.

reemplazo es consagrar el principio de la supremacía de la Constitución por encima de la ley, destacar que los derechos fundamentales adquieren la dimensión de valores supremos en el convivir social, y, establecer la justicia constitucional como el principal recurso para exigir responsabilidad por parte de los órganos del poder público en el objetivo de aplicar efectivamente la protección de los derechos y de las garantías constitucionales establecidas.⁷²

El “Estado constitucional de derechos” tiene una perspectiva más amplia y se complementa con el señalamiento de que “se gobierna de manera descentralizada”. Veamos el contenido completo del primer inciso del Art. 1: *“El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada...”*. Observamos que se define al Ecuador como un Estado “unitario”, por lo que cabe aclarar que *“la diferencia esencial entre el Estado unitario y el regional o incluso el federal es la ausencia en el primero de entes descentralizados que gocen de capacidad de elaborar normas legales”*.⁷³

Sobre el tema, vale agregar: *“La Constitución de Montecristi declara al Ecuador como un Estado unitario, que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La Constitución de 1998 definía al Estado como unitario y a su ‘gobierno’ como de administración descentralizada. Desde este inicio y tratando de encontrar diferencias, la nueva Constitución amplifica el panorama de descentralización, ya que no será solo ‘su gobierno’, entendido como ‘el ejecutivo’, el de administración descentralizada, sino el Estado, en su conjunto, el que se gobierna de*

⁷² Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Informe de Mayoría para Segundo Debate sobre Carácter y Elementos Constitutivos del Estado*. Montecristi-Ecuador, [en línea], disponible en: <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/>

⁷³ Viciano, R. Op. cit., p.109.

manera descentralizada".⁷⁴

La importancia de la descentralización en la definición del nuevo tipo de Estado se complementa con el Art. 3 que señala los deberes primordiales del Estado, precisando en su numeral 6 lo siguiente: "*Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización*". Otro elemento importante a destacar es que se mantiene la definición de Estado unitario para el Ecuador, precisando, además, que constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales. Con énfasis se señala en el Art. 4: "*...El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión.*"

Estas disposiciones están en concordancia con el Art 276, numeral 6, que expresa que el régimen de desarrollo tendrá como objetivo: "*Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado...*"

Es importante anotar que la Constitución de la República también obliga a "desconcentrar" la administración pública. En este sentido, en el Art. 147, numeral 5, se determina que es atribución y deber de la Presidenta o Presidente de la República: "*Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control...*".

Por otra parte, el Art. 95 de la Constitución en estudio destaca la importancia de la participación ciudadana. Al respecto establece: "*Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera*

⁷⁴ Arias, T. Op. cit., p. 219.

protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad...". Agrega que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Además, la Constitución establece, en su Art. 227, que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Otro rasgo importante que la Constitución señala para el ámbito que estamos analizando es lo dispuesto en su Art. 132, numeral 4, en el sentido de que se requerirá de ley para atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados. Se agrega en el Art. 133, numeral 3, que serán leyes orgánicas las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.

A esta realidad contribuye el principio del derecho público de que en esta materia solo puede hacerse lo que la norma señala y que la Constitución lo recoge en su Art. 226 al disponer: *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley...”*.

El mismo criterio se expresa en el Art. 239, cuando se indica que 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.

De aquí se desprende la importancia que tiene el “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”⁷⁵ (COOTAD), aprobado en cumplimiento al numeral 9 de la Primera Disposición Transitoria de la Constitución que obliga a que se apruebe la *"ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias"*.

3.3. Organización territorial y gobiernos autónomos descentralizados (GADs)

En lo que respecta a la organización del territorio la Constitución establece que 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. Se precisa que los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

También se dispone que 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. Esta figura *"tiene el propósito de incentivar la asociación territorial y por lo tanto, la integración de los mismos para el*

⁷⁵ Asamblea Nacional. (2010). *Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización*. Registro Oficial N° S-303 del 19 de octubre del 2010.

ejercicio de competencias conjuntas como propósitos específicos de tipo social y económico".⁷⁶

La novedad más importante se relaciona con la creación de las "regiones", que permitirán avanzar en forma "progresiva y obligatoria" de la descentralización administrativa hacia un sistema de autonomías territoriales. El modelo es flexible y respeta *"el espacio que deben tener las sociedades para definir sus territorios político sociales, facilitando la adhesión de provincias contiguas, que juntas tengan un territorio dado y unas condiciones demográficas, ambientales y económicas que garanticen su sustentabilidad. El proceso será político, y por lo tanto, establece la voluntad popular como condición sine qua non. Sin embargo, se plantea un plazo específico, para evitar que la discrecionalidad configure una realidad geopolítica interna desbalanceada, en la cual, en un momento dado, unos tengan una escala territorial mayor que otras y un peso sociopolítico distinto"*.⁷⁷

No obstante lo señalado, existen diferentes puntos de vista respecto de la "flexibilidad" del proceso para crear la región. Roberto Viciano, por ejemplo, señala que *"una vez optado por la implementación de un modelo de gobiernos regionales, hubiera sido más fácil la determinación legal de las regiones por razones técnicas y de búsqueda de equilibrios regionales que la entrega a su configuración desde las provincia y mucho más con la participación popular. Puede que resulte difícil convencer a una población fuertemente identificada con su provincia para que acceda a integrarse con una provincia con la que tenga una natural rivalidad histórica de vecindad. La cuestión puede complicarse más cuando deban determinar en cuál de las provincias va a estar la capital regional. Sin olvidar el problema, no menor,*

⁷⁶ Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Informe de mayoría para primer debate sobre territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados*. Montecristi-Ecuador, [en línea], disponible en: <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/>

⁷⁷ Ibid.

*de cuál debe ser la denominación de la región.*⁷⁸

Al respecto, la Constitución determina que 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. La iniciativa para su conformación 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.

Dicho proyecto de ley orgánica deberá ser aprobado por la Asamblea Nacional y el proyecto de estatuto deberá obtener el dictamen favorable de la Corte Constitucional. Cumplidas estas exigencias 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 para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes. Cabe indicar que en el citado estatuto se identificarán, entre otros asuntos, los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá la región.

Respecto a los distritos metropolitanos se establece que 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, para cuyo propósito deberá seguirse el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Le corresponderá a los respectivos concejos cantonales la elaboración de los proyectos de ley y estatuto.

⁷⁸ Viciano, R. Op. cit., p.110.

La Constitución, en el Art. 238, establece la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados y al respecto determina que éstos *“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”*. Se agrega que constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

No obstante lo expresado es importante resaltar: *“El texto de Montecristi crea las regiones y los gobiernos autónomos descentralizados, instituciones que no existen en la Carta Política de 1998. Además, crea la posibilidad de que las circunscripciones territoriales y los distritos metropolitanos cuenten con gobiernos autónomos descentralizados. Pero el proyecto elabora un concepto de región y gobierno autónomos con poderes **limitados**, en comparación con los poderes que poseen los gobiernos de las comunidades autónomas o de los cantones en estados como España y Suiza... Desde este punto de vista, se puede decir que el proyecto de Montecristi no crea todas las instituciones políticas de un gobierno autónomo. En el texto no se establece un parlamento regional ni un poder judicial de la región...”*⁷⁹

Sobre el mismo tema, es necesario reiterar que la Constitución del 2008, a pesar de denominación y su declaratoria, *“no crea una autonomía política, en cuanto subordina las iniciativas de los ‘gobiernos autónomos descentralizados’ a la legislación de la Asamblea Nacional, en las competencias no asignadas expresamente a los gobiernos descentralizados. Los municipios pueden crear tasas y contribuciones especiales de mejoras, mas no otro tipo de normativa tributaria local o siquiera de manejo*

⁷⁹ Guerrero, R. (2008). *Descentralización, autonomía y regionalización*. En: "Análisis, Nueva Constitución". Quito-Ecuador: ILDIS, pp. 232-233.

concurrente de recaudación tributaria. A diferencia del sistema español de autonomías, la Constitución 2008 no contempla el sistema de las leyes denominadas marco y de desarrollo que permite a las regiones adaptar los lineamientos generales de la legislación a sus particularidades...".⁸⁰

Cabe añadir que el esquema de los denominados GADs *"tiene indudable influencia de la Constitución española de 1978, pero cohibida en sus aspectos operativos que se remite en cuestiones fundamentales a la normativa de aplicación... este proyecto de descentralización."*⁸¹ Es decir, que el modelo de descentralización previsto en la Nueva Constitución, si bien implica un significativo progreso en esta materia, no avanza hacia la esencia de la verdadera autonomía política, cual es el asumir la "competencia de la competencia", *"lo cual solamente es posible en el momento en que las provincias o regiones autónomas asumen, en materias y ámbitos previamente delimitados en la Constitución, la potestad legislativa que les permite formular y definir las competencias."*⁸²

Por otro lado, el Art. 240 señala que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Además, todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Cabe precisar que las facultades legislativas señaladas se limitan a la aprobación de ordenanzas de cumplimiento obligatorio en los respectivos territorios, normas que, de acuerdo al propio texto constitucional, son de

⁸⁰ Pérez, E. Op. cit., p. 208.

⁸¹ Ibid., p.327.

⁸² Ibid.

inferior jerarquía que las leyes. Esto implica que, a pesar de lo señalado, el marco constitucional no le otorga a los gobiernos descentralizados autónomos, en sentido estricto, la “potestad legislativa”, que es la esencia de la “autonomía política”; es decir, no están en condiciones de aprobar leyes y crear su propia institucionalidad para el ejercicio del autogobierno.

Es importante anotar que la SENPLADES ha señalado que el nuevo modelo de Estado que se propone en el Ecuador *“implica reorganizar el territorio nacional mediante una nueva división política administrativa, catalizadora de los procesos de descentralización y desconcentración, concebidos como medios para transferir las atribuciones y funciones del gobierno central a los gobiernos intermedios y locales, de acuerdo a sus posibilidades reales de asumir nuevas gestiones, administrar recursos y rendir cuentas a los ciudadanos. Esta transformación se desarrollará en un proceso de mediano y largo plazos que finalizará en la constitución de regiones autónomas, capaces de asumir cada vez mayores atribuciones y funciones”*.⁸³

3.4. Sistema nacional de competencias

Conforme se señaló anteriormente, se descarta el cuestionado modelo de “descentralización a la carta” y se crea un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo, el mismo que deberá establecerse por ley, respetando, obviamente, las competencias exclusivas que la propia Constitución otorga a los diferentes niveles de gobierno y que se revisarán más adelante.

Al respecto merece resaltarse que: *“No hay descentralización ni autonomía que no estén basadas en un sistema de competencias claro. Para la mayoría de las personas, el gobierno es esencialmente lo que hace para la población. Éste es un principio clave del proceso de descentralización, habida cuenta*

⁸³ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). Op. cit., p. 73.

*de la confusión y superposición de las competencias y de la ineficacia en el cumplimiento de las tareas que suele observarse”.*⁸⁴

Antes del detalle del régimen de competencias exclusivas, la Constitución establece, en el Art. 260, la siguiente disposición, hasta cierto punto contradictoria: *“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.”* Sobre el tema vale destacar que *“como queda en evidencia en su propia literalidad, no es más que un contrasentido. Por su propia definición, nunca una competencia exclusiva puede ser ejercida de manera concurrente. Sin duda, el texto constitucional debió decir que sin perjuicio de la concurrencia con otros niveles de gobierno, el gobierno autónomo tendrá las siguientes consecuencias”.*⁸⁵

Es importante anotar que el Art. 269 establece que el sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado 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.

⁸⁴ Barrera, A. (2007). *Estado, sociedad y territorio*. En: Revista Nueva Sociedad N° 210, julio-agosto 2007. Caracas-Venezuela, p. 198.

⁸⁵ Viciano, R. Op. cit., p.110.

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 descentralizados, 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.

En lo que respecta a los recursos económicos se determina que 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 y los criterios establecidos en el propio texto constitucional (Art. 272). 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.

Se aclara que 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.

3.5. Competencias exclusivas por niveles de gobierno

Respecto al régimen de competencias es importante indicar que de su

revisión se concluye que *"es palpable el reto que asumió la Asamblea Constituyente de construir la base de un proceso transparente y legítimo de competencias, que evitando la duplicación de funciones permita las flexibilidades de la concurrencia, la colaboración y complementariedad"*.⁸⁶ El régimen de competencias exclusivas por niveles de gobierno, sin perjuicio de que estos asuman otras competencias que les señale la ley, es el que a continuación se indica:⁸⁷

Estado central:

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

⁸⁶ Arias, T. Op. cit., p. 234.

⁸⁷ Dichas competencias se determinan desde el Art. 261 hasta el Art. 267.

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.

Gobiernos regionales autónomos:

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.

Gobiernos provinciales:

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.

Gobiernos municipales:

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.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus

competencias.

Se agrega que el sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.

Gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos:

Se dispone que estos gobiernos 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.

Gobiernos parroquiales rurales:

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.

Otro de los graves problemas del fracasado modelo descentralizador es haber sostenido la superposición de funciones entre los diferentes niveles de gobierno. El régimen de competencias exclusivas que establece la Constitución vigente aspira a superar este grave problema; sin embargo, han surgido varios resquemores en torno al tema que predicen que dicho propósito no será una tarea fácil.

CAPÍTULO IV

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA: EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD)

4.1. Motivos para su expedición

El nuevo modelo de descentralización que propone la Constitución de la República se basa en la asignación eficiente de competencias exclusivas y recursos a los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional, provincial, municipal y parroquial rural. Dicho modelo tiene que aplicarse a través de la legislación secundaria que, en cumplimiento del principio de supremacía constitucional, debe mantener conformidad con la Norma Suprema.

Para dicho propósito se expidió el “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”⁸⁸ (COOTAD), que implementa el sistema nacional de competencias de carácter “obligatorio y progresivo”, regula el proceso de descentralización de los distintos niveles de gobierno y define las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo, buscando anular las posibilidades de superposición de funciones y conflictos de competencias, que han sido serios obstáculos para avanzar en materia de descentralización en el país.

El Proyecto enviado por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional, señala en su "Exposición de Motivos": *"El Ecuador ha emprendido un proceso ambicioso de reorganización territorial del Estado, de reconocimiento a la autonomía territorial, de impulso decidido a la descentralización, democratización de los gobiernos autónomos descentralizados y de la construcción de un Estado plurinacional. El gran*

⁸⁸ Asamblea Nacional. (2010). *Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización*. Registro Oficial N° S-303 del 19 de octubre del 2010.

hito de este proceso de reestructuración del Estado es, sin duda, la transformación estructural que establece la Constitución".⁸⁹

El COOTAD se expidió en cumplimiento a expresas disposiciones constitucionales. En dicho sentido, cabe indicar que el Art. 239 de la Constitución de la República establece: *"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"*.

En concordancia con la norma indicada, en su Disposición Transitoria Primera, numeral 9, la Constitución dispone que deberá aprobarse: *"La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años"*.

Es importante anotar que el Art. 132 de la Constitución de la República establece que se necesitará de ley para determinados casos; entre ellos, el numeral 4, señala: *"Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados"*. Por otro lado, el Art. 133 determina el tipo de leyes que tendrán el carácter de orgánicas, las mismas que, conforme a la estructura jerárquica establecida en la Norma Suprema, prevalecen sobre las leyes ordinarias. Dicho artículo, en su numeral 3, determina que serán leyes orgánicas: *"Las que regulen la organización,*

⁸⁹ Presidencia de la República. *Proyecto de Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización* (COOTAD). "Exposición de Motivos", [en línea], disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ec/>

competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados".

En la parte considerativa, que justifica su expedición, el COOTAD determina que la Constitución de la República vigente establece una nueva organización territorial del Estado, incorpora nuevas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados y dispone que por ley se establezca el sistema nacional de competencias, los mecanismos de financiamiento y la institucionalidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional.

Se agrega que es necesario contar con un cuerpo legal codificado que integre la normativa de todos los gobiernos autónomos descentralizados, como mecanismo para evitar la dispersión jurídica y contribuir a brindar racionalidad y complementariedad al ordenamiento jurídico. Cabe agregar que dicho cuerpo normativo derogó expresamente el ordenamiento jurídico que regía a consejos provinciales, municipalidades y juntas parroquiales rurales; es decir: Ley Orgánica de Régimen Provincial, Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales y más legislación conexas.

El COOTAD representa un significativo avance en materia legal, pues, cumple el objetivo propuesto de crear un mecanismo que evite la dispersión jurídica y contribuya a brindar racionalidad y complementariedad al ordenamiento jurídico de los diferentes niveles de gobierno. Al respecto, la "Exposición de Motivos" del Proyecto expresa que se pretende *"actualizar la legislación seccional, con el objeto de darle aplicabilidad y un carácter pragmático a sus disposiciones, muchas de las cuales han caído en la obsolescencia e inaplicabilidad y que por su falta de actualización entorpecen el adecuado funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. En ese sentido se han incorporado un conjunto de*

disposiciones que simplifican los procedimientos administrativos, así como la estructura organizacional de los gobiernos".⁹⁰

4.2. Orientaciones generales

El COOTAD establece 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.

El cuerpo legal establece los siguientes objetivos:

- a) La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano;
- b) La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población;
- c) El fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno, en la administración de sus circunscripciones territoriales, con el fin de impulsar el desarrollo nacional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sin

⁹⁰ Presidencia de la República. *Proyecto de Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización* (COOTAD). "Exposición de Motivos", [en línea], disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ec/>

discriminación alguna, así como la prestación adecuada de los servicios públicos;

- d) La organización territorial del Estado ecuatoriano equitativa y solidaria, que compense las situaciones de injusticia y exclusión existentes entre las circunscripciones territoriales;
- e) La afirmación del carácter intercultural y plurinacional del Estado ecuatoriano;
- f) La democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el impulso de la participación ciudadana;
- g) La delimitación del rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, para evitar la duplicación de funciones y optimizar la administración estatal;
- h) La definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública;
- i) La distribución de los recursos en los distintos niveles de gobierno, conforme con los criterios establecidos en la Constitución de la República para garantizar su uso eficiente; y.
- j) La consolidación de las capacidades rectora del gobierno central en el ámbito de sus competencias; coordinadora y articuladora de los gobiernos intermedios; y, de gestión de los diferentes niveles de gobierno.

Entre los principios que señala el COOTAD, merece destacarse el de "solidaridad", mediante el que todos los niveles de gobierno tienen como

obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.

También se destaca el principio de "coordinación y corresponsabilidad", por medio del cual todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos. Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos.

La "subsidiariedad" es otro de los principios que menciona el COOTAD, la que supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos. En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio.

Finalmente, la "participación ciudadana", establecida como principio en el COOTAD, es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El cuerpo legal dispone que el ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley.

El COOTAD establece los fines de los gobiernos autónomos descentralizados dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, los mismos que son:

- a) El desarrollo equitativo y solidario mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización;
- b) La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República, de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales;
- c) El fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad;
- d) La recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de un ambiente sostenible y sustentable;
- e) La protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural;

- f) La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias;
- g) El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir;
- h) La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes; e,
- i) Los demás establecidos en la Constitución y la ley.

Es importante señalar que se concibe a la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados desde varios ámbitos: político, administrativo y financiero. El Art. 5 del referido Código establece: *"La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional..."*.

Se define a la **autonomía política** como la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que

de manera concurrente se vayan asumiendo: la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.

Se define a la **autonomía administrativa** como el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley.

Finalmente, se define a la **autonomía financiera** como el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

La autonomía está garantizada por el Código al señalar que ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República.

En dicha perspectiva se precisa que está especialmente prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los gobiernos autónomos descentralizados, lo siguiente:

- a) Derogar, reformar o suspender la ejecución de estatutos de autonomía; normas regionales; ordenanzas provinciales, distritales y municipales; reglamentos, acuerdos o resoluciones parroquiales rurales; expedidas

por sus autoridades en el marco de la Constitución y leyes de la República;

- b) Impedir o retardar de cualquier modo la ejecución de obras, planes o programas de competencia de los gobiernos autónomos descentralizados, imposibilitar su adopción o financiamiento, incluso demorando la entrega oportuna y automática de recursos;
- c) Encargar la ejecución de obras, planes o programas propios a organismos extraños al gobierno autónomo descentralizado competente;
- d) Privar a los gobiernos autónomos descentralizados de alguno o parte de, sus ingresos reconocidos por ley, o hacer participar de ellos a otra entidad, sin resarcir con otra renta equivalente en su cuantía, duración y rendimiento que razonablemente pueda esperarse en el futuro;
- e) Derogar impuestos. establecer exenciones, exoneraciones, participaciones o rebajas de los ingresos tributarios y no tributarios propios de los gobiernos autónomos descentralizados, sin resarcir con otra renta equivalente en su cuantía;
- f) Impedir de cualquier manera que un gobierno autónomo descentralizado recaude directamente sus propios recursos, conforme la ley;
- g) Utilizar u ocupar bienes muebles o inmuebles de un gobierno autónomo descentralizado, sin previa resolución del mismo y el pago del justo precio de los bienes de los que se le priven;
- h) Obligar a gestionar y prestar servicios que no sean de su competencia;

- i) Obligar a los gobiernos autónomos a recaudar o retener tributos e ingresos a favor de terceros, con excepción de aquellos respecto de los cuales la ley les imponga dicha obligación. En los casos en que por convenio deba recaudarlos, los gobiernos autónomos tendrán derecho a beneficiarse hasta con un diez por ciento de lo recaudado;
- j) Interferir o perturbar el ejercicio de las competencias previstas en la Constitución, este Código y las leyes que les correspondan, como consecuencia del proceso de descentralización;
- k) Emitir dictámenes o informes respecto de las normativas de los respectivos órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, especialmente respecto de ordenanzas tributarias, proyectos, planes, presupuestos, celebración de convenios, acuerdos, resoluciones y demás actividades propias de los gobiernos autónomos descentralizados, en el ejercicio de sus competencias, salvo lo dispuesto por la Constitución y este Código;
- l) Interferir en su organización administrativa;
- m) Nombrar, suspender o separar de sus cargos a los miembros del gobierno o de su administración, salvo los casos establecidos en la Constitución y en la ley; y,
- n) Crear o incrementar obligaciones de carácter laboral que afectaren a los gobiernos autónomos descentralizados sin asignar los recursos necesarios y suficientes para atender dichos egresos.

Se agrega que la inobservancia de cualquiera de estas disposiciones será causal de nulidad del acto y de destitución del funcionario público responsable en el marco del debido proceso y conforme el procedimiento previsto en la ley que regula el servicio público, sin perjuicio de las acciones

legales a que hubiere lugar. Se aclara que en caso de que la inobservancia de estas normas sea imputable a autoridades sujetas a enjuiciamiento político por parte de la Función Legislativa, ésta iniciará dicho proceso en contra de la autoridad responsable.

El COOTAD establece que los gobiernos autónomos descentralizados tendrán facultades normativas y ejecutivas.

Respecto a la facultad normativa determina que para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial. El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.

En relación a la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, se determina que éstos, en sus respectivas circunscripciones territoriales y en el ámbito de sus competencias y de las que les fueren delegadas, tienen capacidad para dictar acuerdos y resoluciones, así como normas reglamentarias de carácter administrativo, que no podrán contravenir las disposiciones constitucionales, legales ni la normativa dictada por los consejos regionales, consejos provinciales, concejos metropolitanos y concejos municipales.

Respecto a la facultad ejecutiva de los gobiernos autónomos descentralizados, el COOTAD determina que ésta comprende el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa bajo responsabilidad de gobernadores o gobernadoras regionales, prefectos o

prefectas, alcaldes o alcaldesas cantonales o metropolitanos y presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales.

4.3. Organización del territorio

En los artículos 10 y siguientes del COOTAD se desarrolla la temática relacionada con los niveles de organización territorial, que se encuentra en concordancia con lo que disponen, a su vez, los artículos 242 y siguientes de la Constitución de la República, que corresponde al Capítulo II de su Título V, denominado: "Organización del territorio" (el capítulo).

Las normas del código determinan que el Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.

Se aclara que la creación de regiones, provincias, cantones y parroquias rurales respetará de manera rigurosa los requisitos previstos en la Constitución y el Código; su inobservancia acarreará la nulidad absoluta del acto normativo correspondiente.

Respecto a las regiones se determina que éstas son circunscripciones territoriales conformadas por las provincias que se constituyan como tal, de acuerdo con el procedimiento y requisitos previstos en la Constitución, el COOTAD y su estatuto de autonomía. En relación a las provincias se establece que éstas son circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les correspondan y, que su creación se realizará mediante ley.

Por otro lado, los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación, y por las que se crearen con posterioridad, de conformidad con el COOTAD. Finalmente, en este ámbito se determina que las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano.

4.4. Gobiernos autónomos descentralizados y régimen de competencias

Las normas constitucionales (Arts. 238 y 251 y siguientes) establecen que a cada nivel de organización territorial corresponde un gobierno autónomo descentralizado. Es decir, a la región autónoma le corresponde un consejo regional presidido por el Gobernador o la Gobernadora regional (autoridad ejecutiva); a la provincia le corresponde un consejo provincial presidido por el Prefecto o Prefecta (autoridad ejecutiva); al cantón le corresponde un concejo cantonal presidido por el Alcalde o Alcaldesa (autoridad ejecutiva); al concejo metropolitano le corresponde un Alcalde o Alcaldesa metropolitana (autoridad ejecutiva); finalmente, a la parroquial rural le corresponde como autoridad ejecutiva; al distrito metropolitano autónomo le corresponde una junta parroquial rural presidida por el vocal más votado.

En concordancia con lo que establece la Constitución de la República, el COOTAD determina (Arts. 28 y siguientes) que cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estos gobiernos son aquellos que ya señalamos y estarán integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política.

El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización:
- b) De ejecución y administración: y,
- c) De participación ciudadana y control social.

Respecto al régimen de competencias, en la "Exposición de Motivos" del proyecto correspondiente se señala: *"A diferencia del modelo discrecional de la descentralización, el presente Código regula, de conformidad con la Constitución, un sistema nacional de competencias que tendrá un carácter obligatorio y progresivo, en el que se establecen competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, que de forma gradual deben ser necesariamente asumidas por los gobiernos autónomos descentralizados y trasladadas por el gobierno central"*.⁹¹

El COOTAD determina que los gobiernos autónomos descentralizados regionales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; de legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en dicho Código y en su estatuto de autonomía, para el ejercicio de las funciones que le corresponden. La administración del gobierno autónomo descentralizado regional aplicará, conforme a su estatuto de autonomía, mecanismos de desconcentración que faciliten su gestión. La sede del gobierno autónomo descentralizado regional será la prevista en el estatuto de autonomía.

⁹¹ Presidencia de la República: *Proyecto de Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización* (COOTAD). "Exposición de Motivos", [en línea], disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ec/>

Adicionalmente a las competencias exclusivas determinadas en el Art. 262 de la Constitución de la República (Art. 32 del COOTAD), el Código dispone que son funciones del gobierno autónomo descentralizado regional:

- a) Ejecutar una acción articulada y coordinada entre los gobiernos autónomos descentralizados de la circunscripción territorial regional y el gobierno central, a fin de alcanzar los objetivos del buen vivir en el marco de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley:
- b) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial regional, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas regionales, en el marco de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley;
- c) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio;
- d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos que permita avanzar en la gestión democrática de la acción regional;
- e) Elaborar y ejecutar el plan regional de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial; y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas:
- f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley; y, en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública regional correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad,

accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, subsidiaridad. participación y equidad;

- g) Dictar políticas destinadas a garantizar el derecho regional al hábitat y a la vivienda y asegurar la soberanía alimentaria en su respectiva circunscripción territorial;
- h) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias;
- i) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos, lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,
- j) Las demás funciones que determine su estatuto de autonomía en el marco de la Constitución y este Código.

El COOTAD determina que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva, previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado provincial será la capital de la provincia prevista en la respectiva ley fundacional.

Adicionalmente a las competencias exclusivas determinadas en el Art. 263 de la Constitución de la República (Art. 42 del COOTAD), el Código dispone que son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial;
- d) Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;
- f) Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;

- g) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias;
- h) Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia;
- i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquiales rurales;
- j) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,
- k) Las demás establecidas en la ley.

El COOTAD determina que los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización, y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón.

Adicionalmente a las competencias exclusivas determinadas en el Art. 264 de la Constitución de la República (Art. 55 del COOTAD), el Código dispone que son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;
- d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;
- e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad. Subsidiariedad, participación y equidad;

- g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo:
- h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;
- i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;
- j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;
- k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;
- l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;
- m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización;

- n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana:
- o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;
- p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad:
- q) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón;
- r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana; y,
- s) Las demás establecidas en la ley.

El COOTAD determina que los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por los órganos previstos en este Código para el ejercicio de las competencias que les corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural será la cabecera parroquial prevista en la ordenanza cantonal de creación de la parroquia rural.

Adicionalmente a las competencias exclusivas determinadas en el Art. 267 de la Constitución de la República (Art. 65 del COOTAD), el Código dispone que son funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial:
- d) Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas: ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial: y, realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley;
- f) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos y propiciar la organización de la ciudadanía en la parroquia;

- g) Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;
- h) Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos;
- i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad;
- j) Prestar los servicios públicos que les sean expresamente delegados o descentralizados con criterios de calidad, eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad previstos en la Constitución;
- k) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias;
- l) Promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial en mingas o cualquier otra forma de participación social, para la realización de obras de interés comunitario;
- m) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y.
- n) Las demás que determine la ley.

Por otro lado, el COOTAD establece que los distritos metropolitanos autónomos son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal establecidos por consideraciones de concentración demográfica y de

conurbación. Los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne.

Agrega que los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos descentralizados son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código y el estatuto de autonomía para el ejercicio de las funciones y competencias que les corresponden y las que asuman de los otros niveles de gobierno autónomo descentralizado.

Al distrito metropolitano autónomo, le corresponderá un único gobierno metropolitano autónomo descentralizado, constituido y organizado de conformidad con la Constitución, este Código y su estatuto de autonomía. La sede del gobierno del distrito metropolitano autónomo será la cabecera cantonal, o aquella que prevea el estatuto de autonomía. En el caso de constituirse distritos metropolitanos, su territorio no dejará de ser parte del territorio de la provincia a la que pertenece.

El COOTAD establece que son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción distrital metropolitana, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas metropolitanas, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;

- c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación metropolitana, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;
- d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción distrital metropolitana;
- e) Elaborar y ejecutar el plan metropolitano de desarrollo, de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley, y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública distrital correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad, solidaridad, subsidiariedad, participación y equidad;
- g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística en el distrito metropolitano, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;

- h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;
- i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio metropolitano;
- j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;
- k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en su circunscripción territorial de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;
- l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;
- m) Regular y controlar el uso del espacio público metropolitano, y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización;
- n) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción del distrito metropolitano, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;

- o) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial metropolitana con el objeto de precautelar el desarrollo ordenado de las mismas;
- p) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del distrito metropolitano;
- q) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio;
- r) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana metropolitanos, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;
- s) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana; y,
- t) Las demás que establezca su estatuto de autonomía y la ley.

En esta parte, es importante señalar lo que dice el Proyecto en su "Exposición de Motivos": *"Esta descentralización y autonomía efectiva supone un esquema ordenado de asignación de competencias, con base en el cual cada uno de los niveles de gobierno, debidamente articulados y engranados en conjunto, impulsen un modelo de Estado inteligente e integrado, encaminado a lograr el bienestar colectivo. Es imprescindible vincular el proceso de descentralización y autonomía a la dinámica de desarrollo local y nacional como las dos caras de una misma moneda, para*

lograr un desarrollo territorial equilibrado, que, mediante la gestión coordinada de todos los niveles de gobierno, consolide distintos polos territoriales de impulso a la nación".⁹²

4.5. Descentralización y sistema nacional de competencias

El COOTAD incorpora en el Art. 105 un concepto importante acerca de la **descentralización**, la misma que sintoniza con el desarrollo que el concepto ha tenido en la legislación ecuatoriana. Así, dicho artículo expresa: *"La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados"*. Como puede observarse, la transferencia de competencias y recursos es obligatoria, progresiva y, sobre todo, definitiva.

Como finalidades de la descentralización se indica que a través de ella se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía.

Respecto de los recursos, el Art. 107 expone con precisión: *"La transferencia de las competencias irá acompañada de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos correspondientes, los cuales, en ningún caso, podrán ser inferiores a los que destina el gobierno central para el ejercicio de dichas competencias"*. Se agrega que la movilidad de los

⁹² Presidencia de la República. *Proyecto de Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización*" (COOTAD). "Exposición de Motivos", [en línea], disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ec/>

talentos humanos se realizará conforme a la ley, lo que incluirá los recursos financieros correspondientes para cumplir las obligaciones laborales legalmente adquiridas por el Estado.

En relación al **sistema nacional de competencias**, el COOTAD expresa que es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.

El COOTAD incorpora una importante concepto de **competencias**; en este sentido, el Art. 113 afirma: *“Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias”*.

Respecto a las **competencias exclusivas**, el Art. 114 dice: *“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”*.

Acerca de las **competencias concurrentes**, el Art. 115 establece: *“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”*. Se agrega que 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.

Un concepto importante introducido por el COOTAD es el de **funciones**, previsto en su Art. 16, en donde se indica que las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente.

Veamos cómo el COOTAD define cada una de las funciones señaladas.

La **rectoría** es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo: así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos. Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad nacional.

La **planificación** es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno.

La **regulación** es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se

ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.

El **control** es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico.

La **gestión** es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector.

En relación al tema que estamos tratando, a partir del Art. 117, el COOTAD aborda importantes aspectos respecto del **Consejo Nacional de Competencias**, al que describe como organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias con la naturaleza de ser persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, patrimonio propio y sede en donde decida por mayoría de votos.

El Consejo Nacional de Competencias se integrará de la siguiente manera:

- a) Un delegado o delegada permanente del Presidente de la República, quien lo presidirá, con voto dirimente;
- b) Un representante de los gobiernos regionales y distritos metropolitanos elegido de entre los gobernadores o gobernadoras regionales y los alcaldes o alcaldesas metropolitanas;
- c) Un representante de los gobiernos provinciales elegido de entre los prefectos o prefectas;

- d) Un representante de los gobiernos municipales elegido de entre los alcaldes o alcaldesas cantonales con excepción de los alcaldes metropolitanos; y,
- e) Un representante de los gobiernos parroquiales rurales elegido de entre los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales.

El Consejo Nacional de Competencias designará un vicepresidente de entre los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados. Los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados y sus respectivos suplentes serán elegidos mediante colegio electoral convocado por el Consejo Nacional Electoral de acuerdo a las normativas que establezca para el efecto.

Las funciones de dicho organismos, además de las señaladas en la Constitución, las siguientes:

- a) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales y legales que rigen el Sistema Nacional de Competencias;
- b) Organizar e implementar el proceso de descentralización;
- c) Asignar y transferir las competencias adicionales, conforme lo previsto en la Constitución y el COOTAD;
- d) Aprobar el plan nacional de descentralización diseñado con la participación de todos los niveles de gobierno;
- e) Determinar las competencias residuales que deban ser transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados, y determinar los plazos y procedimientos para su transferencia;

- f) Disponer a los ministros de Estado y demás autoridades la transferencia de las competencias y recursos de conformidad con lo establecido en la Constitución y la ley;
- g) Exigir a la autoridad nominadora que corresponda la imposición de la sanción de destitución de los servidores públicos que no cumplan con lo dispuesto en el COOTAD, previo proceso administrativo;
- h) Evitar o dirimir la superposición de funciones entre los niveles de gobierno;
- i) Promover y vigilar que se cumpla con los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados;
- j) Monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias transferidas;
- k) Disponer la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, de manera excepcional, de conformidad con lo establecido en el COOTAD;
- l) Aplicar la cuantificación de los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizadas que deban ser transferidos a los gobiernos autónomos descentralizados, previo informe vinculante de la comisión técnica de costeo de competencias;
- m) Coordinar con las asociaciones de cada nivel procesos de fortalecimiento institucional, y realizar el acompañamiento técnico para el ejercicio de las competencias descentralizadas a los gobiernos autónomos descentralizados;

- n) Resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de conformidad con la Constitución y el COOTAD;
- o) Emitir las resoluciones necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones, en especial para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno;
- p) Realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de gobierno, así como balances globales del proceso, que serán socializados entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía; y;
- q) Cumplir con las demás funciones establecidas en el COOTAD y en las normas que le fueren aplicables.

Es importante anotar que el COOTAD señala que la organización y ejercicio de las competencias deberá garantizar obligatoriamente la efectividad de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados.

Respecto a las **nuevas competencias constitucionales**, se indica que los gobiernos autónomos descentralizados son titulares de las nuevas competencias exclusivas constitucionales, las cuales se asumirán e implementarán de manera progresiva conforme lo determine el Consejo Nacional de Competencias.

En relación a la **gestión concurrente de competencias** exclusivas, el Art. 126 expresa: *“El ejercicio de las competencias exclusivas establecidas en la Constitución para cada nivel de gobierno, no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos. En este marco, salvo el caso de los sectores privados, los gobiernos autónomos descentralizados*

podrán ejercer la gestión concurrente de competencias exclusivas de otro nivel, conforme el modelo de gestión de cada sector al cual pertenezca la competencia y con autorización expresa del titular de la misma a través de un convenio”.

El COOTAD habla de un sistema integral de competencias y expresa que todas las competencias se gestionarán como un sistema integral que articula los distintos niveles de gobierno y por lo tanto serán responsabilidad del Estado en su conjunto. El ejercicio de las competencias observará una gestión solidaria y subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno, con participación ciudadana y una adecuada coordinación interinstitucional.

Respecto a los modelos de gestión se enfatiza que en los diferentes sectores, éstos se organizarán, funcionarán y someterán a los principios y normas definidos en el sistema nacional de competencias. Los modelos de gestión que se desarrollen en los regímenes especiales observarán necesariamente la distribución de competencias y facultades, criterios y normas, contenidas en este Código para los distintos niveles de gobierno.

A fin de anular la superposición de competencias entre los diferentes niveles de gobierno y cumplir con uno de los objetivos fundamentales del proceso de descentralización y la implementación del sistema nacional de competencias, el COOTAD, a partir del Art. 129, trata sobre el ejercicio de las competencias constitucionales delimitando las jurisdicciones y ámbitos que les corresponde a los diferentes niveles de gobierno.

En dicho sentido, precisa el ejercicio de las competencias de vialidad; tránsito y transporte; gestión de cooperación internacional; gestión de cuencas hidrográficas; riego; fomento de la seguridad alimentaria; fomento de las actividades productivas y agropecuarias; gestión ambiental; prestación de servicios públicos; infraestructura y equipamientos físicos de

salud y educación; formación y administración de catastros inmobiliarios; gestión de riesgos; explotación de materiales de construcción; registro de la propiedad; otorgamiento de personalidad jurídica a organizaciones sociales; preservación, mantención y difusión del patrimonio cultural; infraestructura física, equipamientos y espacios públicos de la parroquia rural; promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos; hábitat y vivienda; y, protección integral a la niñez y adolescencia;

Dos conceptos importantes incorporados en el COOTAD son los relacionados con las **competencias adicionales y residuales**.

El Art. 149 determina: *“Son competencias adicionales aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o este Código a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competencias, conforme el procedimiento y plazo señalado en este Código”*.

El Art. 150 establece: *“Son competencias residuales aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central. Estas competencias serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia, siguiendo el mismo procedimiento previsto en este Código”*.

En relación al procedimiento de transferencia progresiva de nuevas competencias adicionales o residuales a los gobiernos autónomos descentralizados, el Consejo Nacional de Competencias observará el

siguiente proceso: a) Informes habilitantes; b) Informe de la comisión de costeo de competencias; c) Identificación de los gobiernos autónomos descentralizados que recibirán las competencias y de aquellos que entrarán en un proceso de fortalecimiento institucional; d) Resolución de transferencia de competencias y recursos; e) Entrega efectiva de recursos; y, f) Proceso de fortalecimiento institucional.

Se establece, en el Art. 155, que las autoridades o funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones y obligaciones señaladas, dentro de los plazos determinados en la Constitución, el COOTAD y el Consejo Nacional de Competencias, serán sancionados con la destitución de sus funciones por parte de la autoridad nominadora correspondiente, a solicitud del Consejo Nacional de Competencias, siguiendo el procedimiento administrativo correspondiente y respetando las garantías del debido proceso. Esta sanción se comunicará a la Contraloría General del Estado para los fines legales respectivos. El incumplimiento de las obligaciones contempladas en el COOTAD será motivo de enjuiciamiento político por parte de la Función Legislativa, si se tratase de autoridades sometidas a fiscalización por parte de esta función del Estado.

Es importante anotar que la primera Disposición General del COOTAD habla de la vigencia de los convenios de descentralización. En dicho sentido se expresa: *“Los convenios de descentralización de competencias suscritos con anterioridad a este Código, entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, o que hayan entrado en vigencia por vencimiento de los plazos establecidos, mantendrán su vigencia, en el marco de la Constitución y este Código”*.

Se aclara que estas competencias no podrán ser revertidas. Si existiere contradicción, el Consejo Nacional de Competencias emitirá resolución motivada que disponga los ajustes necesarios, previo acuerdo entre las

partes involucradas, para el pleno ejercicio de las competencias descentralizadas, así como el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y los mecanismos de gestión contemplados en el presente Código.

En la "Exposición de Motivos" del Proyecto del COOTAD, con certeza se indica: *"Los distintos aspectos sobre este nuevo esquema de descentralización, autonomía y organización territorial del Estado ecuatoriano contenidos en el presente Código, constituyen un desafío trascendental para la agenda de transformación social, económica, democrática y de recomposición institucional del Estado ecuatoriano"*.

4.6. Recursos financieros

Los asuntos relacionados con recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados son abordados por el COOTAD en sus artículos 163 y siguientes, en donde se determina que, de conformidad con lo previsto en la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y, como parte del Estado, participarán de sus rentas, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad interterritorial.

En dicho sentido, las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados serán las siguientes:

- a) Provenientes de ingresos permanentes y no permanentes para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas. Por ingresos permanentes se entenderá los ingresos corrientes del presupuesto general del Estado que administra el tesoro nacional; y por no permanentes, los ingresos de capital que administra el tesoro nacional,

exceptuando los de financiamiento, entre los cuales consta la cuenta de financiamiento e importación de derivados;

- b) Destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; y,
- c) Para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.

Cuando un gobierno autónomo descentralizado reciba una competencia por delegación, recibirá también los recursos correspondientes.

Al respecto, el Art.190 determina: *“El organismo rector de las finanzas públicas determinará en la proforma presupuestaria, para cada ejercicio fiscal, las transferencias correspondientes a cada gobierno autónomo descentralizado, de manera predecible, directa, oportuna y automática, de acuerdo a las disposiciones que constan en la Constitución y el presente Código”.*

Por otro lado, se precisa que el objetivo de las transferencias es garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno autónomo descentralizado, a todos los ciudadanos y ciudadanas del país, independientemente del lugar de su residencia, para lograr equidad territorial.

El Art. 192 dispone que los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado. Se añade que en virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los

municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales.

Finalmente, el mismo Art. 192 contempla: *“...El total de estos recursos se distribuirá conforme a tamaño y densidad de la población: necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; 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”*.

4.7. Mancomunidades y participación comunitaria

En cumplimiento a expresas disposiciones constitucionales, el COOTAD, en los artículos 285 y siguientes aborda el tema de las mancomunidades, en donde establece que los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, distritales, cantonales o parroquiales rurales y los de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias podrán formar mancomunidades entre sí, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en el COOTAD.

Se aclara que cuando el mancomunamiento se realice entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel de gobierno que no fueran contiguos o entre gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles se denominarán consorcios.

El COOTAD precisa que las mancomunidades y consorcios serán entidades de derecho público con personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines específicos determinados de manera expresa en el convenio de creación. Dichas entidades podrán recibir financiamiento del presupuesto

general del Estado para la obra o proyecto objeto del mancomunamiento, en función de la importancia de la obra o proyecto, previa aprobación por parte del gobierno central.

El tema de la **participación ciudadana** es desarrollado por el COOTAD en sus artículos 302 y siguientes. En dichas normas se determina que la ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

El Art. 303 enfatiza: *“El derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria...”*

Se precisa que la participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Los gobiernos autónomos descentralizados reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley.

Por otro lado, se indica que, para efectos de lograr una participación ciudadana informada, los gobiernos autónomos descentralizados facilitarán la información general y particular generada por sus instituciones; además, adoptarán medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

Como corolario de este capítulo, vale la pena destacar lo que el Proyecto del COOTAD, en la "Exposición de Motivos", señala que " *es necesario transformar el sentido igualitario de los procesos de descentralización, en la perspectiva de construir estados democráticos en procura de la igualdad, así como un desarrollo equilibrado y solidario. Autonomía y descentralización efectivas que no están encaminadas a dismantelar el Estado, sino a potenciar su capacidad de acción coordinada entre sus distintos niveles de gobierno, en busca de la solidaridad, la equidad territorial y la democracia. La descentralización y la autonomía tienen el desafío de democratizar la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados y promover el control social de las instituciones del Estado y la sociedad*".⁹³

⁹³ Presidencia de la República. *Proyecto de Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización* (COOTAD). "Exposición de Motivos", [en línea], disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ec/>

CAPÍTULO V

DESAFÍOS PARA EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN

5.1. Una estrategia fundamental

La reforma de la estructura centralista del Estado es una tarea urgente en América Latina y el Ecuador, proceso que implica la transferencia del poder a los territorios y la necesidad de que sus diversos actores promuevan el desarrollo equitativo. Frente al obsoleto modelo centralista, la descentralización constituye la principal estrategia para superar el centralismo y modernizar el Estado, en la medida en que dicho proceso sea entendido como la transferencia efectiva de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados, en un marco de equidad, no solo social sino también espacial o territorial, y la correspondiente autonomía administrativa, financiera y política.

La descentralización, con sus correspondientes niveles de autonomía, es un proceso difícil pero necesario. La autonomía, que deberá consolidarse con el impulso de los procesos de descentralización, permitirá una relación armónica de todos los territorios de nuestros Estados, redefiniendo adecuadamente los roles de los diferentes niveles de gobierno que deberán ejercer su autonomía no solo en el ámbito administrativo, sino también en el fiscal y en el político. Es necesario impulsar los procesos autonómicos al interior de los Estados conjuntamente con los de integración latinoamericana; pues, al igual que la experiencia de España con la Comunidad Europea, dicha alternativa contribuirá a promover el desarrollo equitativo de la región y a crear mejores condiciones de competencia en la era de la globalización.

Cabe la reflexión de que en materia de descentralización la autonomía *“debe servir para definir la esfera propia de decisión y acción que corresponde a*

cada nivel de gobierno en lo que se le reconoce como específico, conservando al Estado los poderes necesarios para orientar el conjunto, y a los niveles intermedios los poderes necesarios sobre los gobiernos locales para estructurar política regional y transmitir a todos los rincones del país la política general de Estado".⁹⁴

El Estado ecuatoriano está obligado a renovar sus caducas estructuras convirtiendo a la descentralización política, administrativa y fiscal en la gran estrategia de su modernización; este proceso político involucra a toda la nación, requiere de la participación con sentido histórico de todas las fuerzas sociales y significa el nuevo enfoque del desarrollo nacional. *"El sentido común nos lleva a afirmar que, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, sus necesidades deben ser satisfechas por las instituciones cercanas a ellos. Es aquí que el Ecuador apuesta a la descentralización de la actividad pública como una estrategia de modernización del Estado..."*⁹⁵

La descentralización no es un camino fácil y su implementación afecta grandes intereses económicos y políticos de quienes se han beneficiado directa o indirectamente de la estructura centralista del Estado. El proceso de descentralización en el Ecuador debe, principalmente, fortalecer a los gobiernos autónomos descentralizados, permitir mayor eficiencia en el otorgamiento de servicios públicos, acercar el gobierno al territorio que se encuentra bajo su responsabilidad y favorecer la participación ciudadana en la toma de las decisiones de sus gobernantes. *"La descentralización es un proceso orientado a incrementar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública por medio de un nuevo modelo de funcionamiento de los distintos niveles de gobierno. Al mismo tiempo debe ser un proceso que permita una*

⁹⁴ Hernández, A. (2005). *Descentralización, autonomía municipal y poder en Colombia*. En: "Descentralización, administración pública y Constitución". Quito-Ecuador: Corporación Editora Nacional, p 192.

⁹⁵ Frank, J. (s/f). *Competencias ¿Qué descentralizar?* Quito-Ecuador: Consejo Nacional de Modernización del Estado, p.1.

nueva articulación con base en la integralidad del Estado y la totalidad de sus interrelaciones verticales y horizontales".⁹⁶

La SENPLADES ha manifestado: *"Proponer un nuevo modelo de descentralización implica pensar un Estado diferente, que profundice el sistema democrático con un enfoque territorial y espacial. Desde esta perspectiva, la descentralización es una cuestión que compete al conjunto de la sociedad. La descentralización, la desconcentración y el desarrollo territorial son temas nacionales y no únicamente locales o regionales, pues se trata de la distribución equitativa del poder estatal hacia todos sus niveles territoriales y administrativos".⁹⁷*

5.2. La necesidad de superar el modelo de "descentralización a la carta"

Frente al fracaso del modelo de "descentralización a la carta" correspondiente al anterior ordenamiento jurídico, la nueva Constitución de la República de 2008, conjuntamente con la legislación secundaria ya expedida, crea condiciones favorables para impulsar en el Ecuador un verdadero proceso de descentralización. El ordenamiento jurídico vigente deberá implementar el nuevo sistema nacional de competencias de carácter "obligatorio y progresivo", eliminando la superposición de funciones que ha sido un serio obstáculo para avanzar en materia de descentralización.

Es importante anotar: *"El país tiene una gran heterogeneidad de tamaño, complejidad, recursos y posibilidades de cada jurisdicción y obviamente entre niveles semejantes de gobierno. Mientras los grandes asentamientos cuentan con una economía de soporte y amplias capacidades locales, otras pequeñas provincias o cantones viven realidades diferentes. A ello se suma*

⁹⁶ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). Op. cit., p.399.

⁹⁷ Ibid.

*la delimitación difusa de competencias según jurisdicciones y la superposición de competencias, actividades y funciones dentro de la estructura administrativa del Estado”.*⁹⁸

Con un marco jurídico favorable, determinado por la vigencia de la nueva Constitución y la promulgación del COOTAD, la descentralización, más que un fin, *“debe convertirse en uno de los medios para impulsar un nuevo modelo de desarrollo que asegure crecimiento económico sostenido, mejoramiento de las oportunidades y condiciones de vida, ampliación de las coberturas y de la calidad de los servicios públicos, fortalecimiento de la democracia, entre otros...”*⁹⁹

La SENPLADES¹⁰⁰ ha señalado que es necesario que el Estado rediseñe un nuevo modelo de gestión, que trabaje tanto en su desconcentración como en su descentralización, que construya un sistema nacional de planificación participativa, que recupere para su población un sistema integral de seguridad social, que apoye la reactivación productiva mediante un óptimo funcionamiento de la banca pública de desarrollo y una nueva arquitectura financiera, que recupere sus empresas públicas y las haga competitivas, que disminuya sus ineficiencias y elimine sus niveles de corrupción, y, que cuente con una burocracia meritocrática y en permanente formación.

En dicha perspectiva, hay que tomar en cuenta algunos criterios importantes que han sido desarrollados para determinar las competencias que deben descentralizarse. Así, el **criterio de subsidiariedad** determina que todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el costo significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior; el **criterio de contexto** señala que conviene transferir a una área territorial aquellas

⁹⁸ Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador. Op. cit., pp. 44.

⁹⁹ Ibid., p. 43.

¹⁰⁰ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). Op. cit. p. 339.

competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito, o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población; el **criterio de eficiencia** plantea que la descentralización se justifica cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público; y, el **criterio de democratización** determina que deben descentralizarse las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos.¹⁰¹

Impulsar un proceso de descentralización implica reasignar a los gobiernos autónomos descentralizados (GADs) las competencias y atribuciones que les fueron arrebatadas por la estructura política del centralismo. En esta perspectiva, es importante definir con precisión el ámbito de competencias que debe corresponderles a cada uno de diferentes niveles de gobierno, así como determinar los recursos que van a financiar las competencias exclusivas y concurrentes. En tal propósito, sin duda, constituyen un avance significativo las normas respectivas establecidas en la Constitución de la República y el COOTAD.

La SENPLADES ha señalado: *"Para consolidar el modelo de gestión descentralizado y desconcentrado se requiere del fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) para el cumplimiento de las responsabilidades y roles que asumen con las nuevas competencias que les asigna la Constitución. Ello demanda además la articulación entre los objetivos de desarrollo nacional identificados en el Plan y los que persiguen los GAD en los ámbitos provinciales, cantonales y parroquiales..."*¹⁰²

¹⁰¹ Buller, E. (1995). *Descentralización y fortalecimiento municipal como procesos alternativos para el desarrollo de la región*. En: "Descentralización y nuevos actores políticos". Caracas-Venezuela: Fundación Konrad Adenauer, p. 127.

¹⁰² Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). Op. cit., p. 399.

Por otro lado, una democracia verdadera no puede excluirse del proceso de descentralización; tampoco es posible concebir la descentralización sin una adecuada participación comunitaria en las decisiones fundamentales de los diferentes niveles de gobierno. Esta es la perspectiva que permitirá avanzar hacia una "democracia participativa" que se sustente en la presencia del ciudadano común en las principales instancias del gobierno local.

La descentralización es prioritaria para encontrar respuestas a las necesidades básicas de las comunidades mediante la elevación de la capacidad de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados. También permite ampliar los niveles de participación de la comunidad en el enfrentamiento de sus propios problemas, y, acercar la institucionalidad del Estado a la sociedad civil para involucrarle directamente en las tareas de superación de la pobreza extrema a través de una adecuada focalización del gasto social.¹⁰³

La participación no es posible sin una adecuada organización de la población; este es el mejor camino para que la pluralidad de intereses concurren a la tarea común en beneficio general. Múltiples experiencias permiten concluir que la organización es fundamental en la conquista de los objetivos de la descentralización y participación comunitaria.

Las limitaciones al gobierno de "lejanía" (gobierno central) y el fortalecimiento de los gobiernos de "cercanía" (GADs) plantean el rescate del concepto de vecindad y la revalorización del poder local y su fortalecimiento como instancia democrática y participativa¹⁰⁴. Satisfactorios niveles de organización son un factor determinante para impulsar el desarrollo local, ya que se crean condiciones favorables para priorizar las necesidades de las comunidades y determinar debilidades y fortalezas de las mismas en la búsqueda de soluciones a sus problemas.

¹⁰³ Castillo, J. Op. cit., p.112.

¹⁰⁴ Ibid. p. 16.

Con este enfoque, el Plan Nacional para el Buen Vivir señala: *"Un Estado efectivamente democrático requiere instituciones políticas y modos de gobernanza pública que, sostenidas en una estructura de representación política pluralista y diversa, den cabida a la participación ciudadana y a la deliberación pública en la toma de decisiones y en el control social de la acción estatal. Sólo en la medida en que se abran los debidos espacios de participación y diálogo a los ciudadanos, éstos acrecentarán su poder de incidencia pública, sus capacidades de auto-gobierno y de organización social autónoma, su interés por las cuestiones públicas y podrán, entonces, constituirse en un pilar para el cambio político que requiere el país".*¹⁰⁵

En el marco de la descentralización no pueden asignarse las competencias exclusivas ni transferirse nuevas competencias a los GADs si éstas no van acompañadas de fuentes de financiamiento. Por otra parte, se debe superar la dura realidad de la mayoría de los GADs en el país, en los cuales la recaudación directa de recursos es incipiente y no alcanza ni para cubrir sus gastos corrientes; no solamente por el hecho de que los rubros de ingresos tributarios y no tributarios son limitados sino porque su sistema de recaudación es deficiente.

La autonomía financiera (o fiscal) es una condición indispensable para el éxito de la gestión de los GADs. Sin la capacidad de generar ingresos propios, más allá de los aportes centrales, el autogobierno no es viable. Para que ello ocurra se debe fortalecer la capacidad de captación autónoma de recursos y de gestión empresarial al interior de los GADs, los mismos que deben tener incluso la facultad de crear nuevos tributos en el área de su jurisdicción, bajo formas compatibles con la soberanía macroeconómica del

¹⁰⁵ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). Op. cit., p. 41.

Estado central y cuya legalidad y legitimidad tengan su origen o estén avaladas por la voluntad ciudadana.¹⁰⁶

La SENPLADES ha expresado que, en el nuevo modelo de Estado propuesto, *“la nueva división política resultante implica mayor proximidad de los ciudadanos a sus gobiernos, más opciones para expresar la voluntad pública frente a ellos y mejores condiciones para exigir cuentas. Además, vencer la pobreza y las desigualdades sociales y territoriales y lograr el bienestar de la ciudadanía es factor fundamental en el cambio hacia un modelo de Estado descentralizado en lo administrativo y fiscal, con autonomía regional, indispensable para alcanzar plenamente los objetivos colectivos del desarrollo humano.”*¹⁰⁷

En otro estudio, el órgano planificador concluye: *“Construir una gestión pública eficiente vinculada a la gente supone un trabajo articulado entre los distintos niveles de gobierno, en el que se establezca claramente quién hace qué en el territorio, de modo que la acción pública se complemente y permita alcanzar colectivamente el Buen Vivir. Para ello, se debe impulsar una organización territorial equitativa que favorezca la solidaridad y las autonomías responsables y el fortalecimiento de la planificación y su articulación entre los distintos niveles de gobierno”*.¹⁰⁸

5.3. Superposición de competencias y atribuciones: retos y peligros

Con anterioridad a la Constitución de la República del 2008, el modelo centralista de estructuración del Estado ecuatoriano, entre otras complicaciones, creó una verdadera maraña jurídica en la que coexistieron leyes orgánicas, leyes especiales, leyes ordinarias, reglamentos, ordenanzas

¹⁰⁶ Escobar, S. y Solari, R. (1996). *El Municipio y la democracia moderna*. En: Revista Nueva Sociedad N° 142. Caracas-Venezuela, p. 114.

¹⁰⁷ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). Op. cit., p. 74.

¹⁰⁸ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). Op. cit., p. 354.

seccionales, etc., que incorporaron normas contradictorias y otorgaron contribuciones y atribuciones similares a entidades diferentes, creando una superposición de aquellas y los consiguientes conflictos jurídicos entre organismos del propio gobierno central, entre organismos del gobierno central y los hoy denominados GADs y también entre éstos.

El antecedente inmediato de este grave problema está precisamente en la etapa de consolidación del centralismo producida con el despilfarro de los recursos estatales provenientes de la explotación petrolera, que desencadena una etapa de crecimiento desmesurado del Estado y sus instituciones de gobierno nacional. *"Se establece un gran número de direcciones, fondos, secretarías nacionales, institutos sectoriales adscritos a los distintos ministerios o programas especiales que por lo regular arrebatan y suplantán atribuciones y/o recursos de municipios y consejos provinciales. Casi para cada actividad pública imaginable surge un aparato burocrático estatal que intenta desde Quito conducir y ejecutar los distintos programas y proyectos..."*¹⁰⁹ (Castillo, 1995: 22).

Esta anomalía jurídica creó burocratización de procesos administrativos, despilfarro de recursos económicos, falta de planificación precisa, retardo en la ejecución de proyectos, violación de la autonomía de los gobiernos seccionales, clientelismo político, y, en general, complicaciones para enfrentar con seriedad los problemas de la pobreza social, la inequidad espacial y el subdesarrollo del Ecuador.

Al problema de "competencias compartidas" hay que agregar que los GADs no han contado con los recursos suficientes para poder cumplir en forma eficaz y eficiente con todas sus atribuciones, lo que ha generado no siempre una imagen positiva en el entorno social en el que ejercen su acción; el impacto social de la inversión de los GADs se ve disminuido por cuanto se duplican

¹⁰⁹ Castillo, J. Op. cit., p. 22.

esfuerzos de manera innecesaria entre las diversas entidades estatales y se somete a los ciudadanos a similares controles en varias partes generando sobrecostos y creando un marco favorable a la corrupción.

Como puede desprenderse, un verdadero proceso de descentralización implica que, conjuntamente con la transferencia de competencias y recursos del gobierno central a los GADs, se delimite claramente el ámbito de estas competencias y se realice un significativo esfuerzo para racionalizar nuestro sistema jurídico, eliminando las disposiciones legales contradictorias que eliminen la superposición de competencias y atribuciones entre las diversas entidades del Estado. Esta es la esencia del nuevo modelo de descentralización establecido en la nueva Constitución y en su principal legislación secundaria: el COOTAD.

Todavía no se tienen elementos suficientes para evaluar si en el impulso del nuevo sistema de descentralización se supera el grave problema que implica la superposición de competencias y atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno; pues, esta falencia no solamente afecta la calidad de la infraestructura física y los servicios públicos que se otorgan sino que no permite optimizar los recursos públicos, que siempre serán insuficientes para satisfacer las necesidades de la sociedad.

En todo caso, el régimen de competencias exclusivas establecido por la Constitución ha creado muchas expectativas optimistas, pero también se ha generado preocupaciones respecto de varios puntos, a pesar del serio esfuerzo que en esta materia ha hecho la legislación del COOTAD. Veamos algunos de ellos:

El tema de la articulación de la planificación nacional con la planificación en los diferentes niveles de gobierno no es una tarea fácil; es obvio que se van a presentar dificultades para conciliar los diferentes puntos de vista en los

territorios, más aún cuando los respectivos gobiernos no compartan similares principios ideológicos y concepciones políticas.

El Estado central tiene competencia exclusiva para determinar las políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda. Se entiende que las políticas solamente fijan el rumbo por donde tienen que proyectarse las actividades de estos sectores, pero sí es posible descentralizar la prestación de sus servicios. Sin embargo, pueden existir varias interpretaciones en estas áreas en donde los sindicatos públicos tienen gran influencia.

El Estado central estará a cargo de los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. Los gobiernos municipales tendrán la responsabilidad de 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; es decir, también son recursos minerales y, por lo tanto, competencias compartidas con el Estado central.

Los gobiernos regionales autónomos tienen competencia exclusiva para gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley. Pueden existir dificultades con los gobiernos provinciales que tienen la competencia de ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas; así como planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.

Los gobiernos regionales autónomos tienen competencia exclusiva para fomentar las actividades productivas regionales. La Constitución asigna a los gobiernos provinciales competencias exclusivas para fomentar la actividad agropecuaria y las actividades productivas provinciales. Los gobiernos parroquiales rurales tienen la responsabilidad de incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias. Aquí pueden existir controversias en la ejecución de los proyectos correspondientes.

Los gobiernos regionales, provinciales, municipales y parroquiales rurales tienen competencia exclusiva para gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. De no existir una adecuada coordinación entre los diferentes niveles de gobierno van a surgir dificultades para la obtención de recursos de dicha cooperación.

Los gobiernos provinciales estarán a cargo de la gestión ambiental provincial. Los gobiernos municipales también están facultados para realizar actividades de saneamiento ambiental. Los gobiernos parroquiales rurales están a cargo de la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. Aquí puede existir otra fuente de problemas.

Los gobiernos municipales tienen competencia exclusiva para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. Es una competencia muy amplia y la mantienen no solo para el área urbana sino también para el área rural. Es un ámbito susceptible de dificultades.

Los gobiernos municipales tienen competencia exclusiva para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. Se puede entender que el control estará a cargo de las policías municipales; seguramente no lo entenderá de esta manera la Policía Nacional.

Los gobiernos parroquiales rurales tienen, entre otras, competencias exclusivas para: planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia; gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno; y, vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. El ejercicio de estas competencias puede agravar los problemas ya existentes con los gobiernos municipales, más aún cuando está de por medio el manejo de recursos económicos.

5.4. La perspectiva regional: ¿Sur o Austro?

El necesario proceso de descentralización autonómica implica movilizar a fondo la variable territorial como condición de reactivación de la economía ecuatoriana y promover su desarrollo sostenido. Desde este punto de vista, *"el Estado debe promover la equidad territorial, entendida como el acercamiento a una igualdad de oportunidades de desarrollo regional, y la articulación regional como garantía de construcción del proyecto nacional... En la nueva redefinición del Estado, es preciso reconocer que las regiones son espacios geográficos que, además de pertenecer a la nación, tienen un contenido cultural e histórico específico; son espacios de productividad y de ejercicio de ciudadanía diversas"*.¹¹⁰

Insistimos que el desarrollo territorial (entendido como proceso continuo) *"requiere planificarse técnica y participativamente, con el propósito de alcanzar el equilibrio entre las unidades territoriales subnacionales. Se basa en los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad, descentralización y productividad. Su gestión privilegia la equidad y la inclusión, la sustentabilidad ecológica y la estabilidad económica, la precaución y la prevención, la transparencia, la solidaridad y la corresponsabilidad"*.¹¹¹

Un estudio de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) señala que la distribución territorial del país en provincias no responde a un criterio geoeconómico ni a un análisis de factores de interdependencia o complementariedad del espacio nacional. *"Basta poner el ejemplo de las cuencas hidrográficas y el riego que se verá que no hay prácticamente una sola cuenca hidrográfica importante que pertenezca de manera exclusiva a una provincia y videntemente no hay como hablar de riego sin considerar el*

¹¹⁰ Verdesoto, L. Op. cit. pp. 100-101.

¹¹¹ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). Op. cit, p.68

manejo integral de las cuencas hidrográficas. Los niveles de complementariedad e interdependencia se dan precisamente entre zonas de diverso clima que teniendo diversidad de producción cuentan con las posibilidades de intercambio."¹¹²

El nuevo modelo de desarrollo que promueve la descentralización debe *"fomentar la constitución de regiones como entramados sociales y políticos que incrementen la productividad de sus territorios, reconstruyan su tejido social y afiancen identidades y actores locales"*.¹¹³ La SENPLADES ha señalado que se requiere concretar un acuerdo de alcance nacional para conformar regiones capaces de aprovechar economías de escala, mejorar la cobertura de infraestructura y servicios, ejecutar proyectos comunes de infraestructura y equipamiento, consolidar subsistemas de centros urbanos coordinados que faciliten el reordenamiento regional del país y mejorar la estructura y gestión administrativa, la productividad y la participación política del nivel parlamentario articulada en forma eficiente al territorio.¹¹⁴

En el mismo sentido, la SENPLADES ha manifestado: *"El Estado debe adoptar un nuevo régimen de organización territorial que pasa de un modelo de descentralización voluntario 'a la carta', a uno obligatorio, progresivo y con competencias delimitadas por la Constitución y la ley, y desarrolladas de manera general dentro del sistema nacional de competencias; además, se contempla la creación de un nuevo nivel intermedio de gobierno, la región, cuya principal función es actuar como 'bisagra' en términos de planificación entre el nivel nacional y los niveles locales..."*.¹¹⁵

¹¹² Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. (2001). *Política institucional de la AME frente al proceso de descentralización*. Quito-Ecuador: AME, p. 2.

¹¹³ Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador. Op. cit., p. 44.

¹¹⁴ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). Op. cit, p.69.

¹¹⁵ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). Op. cit. p.130.

Es importante agregar al respecto: *"Ha tenido que pasar mucho tiempo para que lleguemos a la convicción de que el cambio de la estructura económica y política del país solo es factible mediante un cambio de la estructura espacial; es decir, el modelo concentrador metropolitano debe ser sustituido por una regionalización horizontal articulado por ciudades intermedias capaces de dar valor agregado a la producción primaria de su entorno."*¹¹⁶

Recordemos que el Art. 242 de la Constitución de la República establece que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. La novedad más importante se relaciona con la creación de las "regiones", que permitirán avanzar en forma "progresiva y obligatoria" de la descentralización administrativa hacia un sistema de autonomías territoriales. *"La consideración de las regiones a través de un proceso de descentralización será la característica más nítida de la reforma del Estado"*.¹¹⁷

Sobre el tema regional, el Art. 244 de la Norma Suprema determina que 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.

El citado artículo destaca un aspecto fundamental que tendrá que tomarse en cuenta durante el procedimiento de creación de las regiones: *"...Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas..."*.

De conformidad con el Art. 245 de la Constitución, la iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos

¹¹⁶ Castillo, J. Op. cit., p. 43.

¹¹⁷ Verdesoto, L. Op. cit., p. 106.

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 que será la norma institucional básica.

Complementariamente al trámite de aprobación de la ley orgánica en la Asamblea Nacional, el citado artículo establece: *“...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...”*.

Se agrega que 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.

No obstante las bondades del nuevo modelo de descentralización y la existencia de una nueva organización territorial, que tiene a las regiones autónomas como una de sus principales innovaciones, el proceso de creación de estas últimas, con seguridad, no estará exento de dificultades, que podrían iniciarse por las típicas contradicciones (y a veces rivalidades) que existen entre provincias fraternas.

Los afanes de convertirse en polos hegemónicos para el ejercicio del poder político o para la captación de la inversión pública y privada, seguramente serán un obstáculo en la consolidación de las regiones autónomas. Como ejemplo diremos, casi con certeza, que la designación de la capital de las regiones será un procedimiento lleno de dificultades.

Con la misma óptica se ha señalado: *“...Puede que resulte difícil convencer a una población fuertemente identificada con su provincia para que acceda a*

integrarse con una provincia con la que tenga una natural rivalidad histórica de vecindad. La cuestión puede complicarse más cuando deban determinar en cuál de las provincias va a estar la capital regional. Sin olvidar el problema, no menor, de cuál debe ser la denominación de la región".¹¹⁸

Pero no solo existen estas amenazas. Hay la posibilidad real de que quienes se opongan a la creación de las regiones recurran a las garantías que el "Estado constitucional de derechos y justicia" establece en la Constitución de la República vigente.

Conforme se mencionó, el trámite de aprobación del proyecto de ley orgánica y la obtención del dictamen favorable de la Corte Constitucional para el proyecto de estatuto de creación de la región están sujetos al análisis del cumplimiento de los principios y reglas constitucionales, por lo que no basta el consenso de los gobiernos provinciales de las potenciales regiones autónomas para que éstas lleguen a crearse.

Aun en el caso de que la ley orgánica de creación de la región autónoma llegare a promulgarse, se obtuviere el dictamen favorable para el respectivo proyecto de Estatuto e, inclusive, se tuviere la aprobación mayoritaria de la población involucrada, a través de la respectiva consulta popular, el proceso no estaría exento de las impugnaciones que los ciudadanos y ciudadanas, individual o colectivamente, podrían presentar amparados en la propia Constitución de la República.

En dicho sentido, cabe destacar que el Art. 436 de la Constitución establece que la Corte Constitucional es la máxima instancia de interpretación de la Constitución y que sus decisiones, dictámenes y sentencias, tendrán carácter vinculante. Entre una de las principales atribuciones del organismo constitucional está: *"Conocer y resolver las acciones públicas de*

¹¹⁸ Viciano, R. Op. cit., p. 108.

inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.

Retomando el optimismo sobre el tema regional diremos que *“la evolución misma de las antiguas articulaciones intrarregionales entre Sierra y Costa, entre Sierra y Oriente, entre norte y sur, ha llevado a que las provincias estén sometidas en la actualidad a un funcionamiento marcadamente burocrático y convencional...”*¹¹⁹ En contraste, se afirma: *“El mapa del país muestra que hoy, la transversalidad de los flujos, de la integración económica y política han dejado en el trasto de la basura el paralelismo espacial de Sierra y Costa ...”*¹²⁰

A pesar de las amenazas señaladas, el marco constitucional crea condiciones favorables para la consolidación de la “Región Sur del Ecuador”, a través del procedimiento previsto en la Norma Suprema (ley, proyecto de estatuto y consulta popular) que tiene como protagonista a los gobiernos provinciales. Esta región, integrada por las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, existe con identidad propia y constituye un proyecto histórico de ordenamiento territorial diferente al denominado “Austro Ecuatoriano” o “Región Austral”, que responde al centralismo de la ciudad de Cuenca.

Aquí existen dos enfoques geopolíticos diferentes, que afloraron con claridad en la Gran Colombia, se afirmaron a lo largo de la República y en la actualidad se reflejan con posiciones antagónicas en el debate en torno a las

¹¹⁹ Santana, R. (1995). *¿Qué hay de los territorios en la descentralización?* En: Revista Ecuador Debate N° 35, agosto de 1995. Quito-Ecuador: Centro Andino de Acción Popular, p. 148.

¹²⁰ Santana, R. (2005). *Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad.* En: Revista Ecuador Debate N° 65, agosto del 2005. Quito-Ecuador: Centro Andino de Acción Popular, p. 69.

denominadas regiones horizontales que, por mandato constitucional, tienen que crearse en el plazo de ocho años, partir de la vigencia del COOTAD.

La Región Sur es un proyecto histórico con antecedentes en la época precolombina, la Colonia y la etapa republicana, con profundas interacciones hacia el norte peruano, al punto de hablar de una misma “macro región binacional”. *“Son circunstancias históricas y geográficas las que nos aproximan, las que nos hermanan a ecuatorianos y peruanos de las áreas fronterizas. Nuestras economías son complementarias. Nos necesitamos: nuestras montañas son las mismas, nuestros ríos son los mismos; nuestras raíces, también. El desarrollo regional sólo será posible si bregamos juntos. Enfrentar los retos que nos propone el nuevo milenio, por separado, es una situación antinatural...”*¹²¹

En esta perspectiva se ha señalado: *“Contrariamente a lo que muchos creían, la construcción de la carretera Panamericana no ha creado un movimiento articulante significativo en el sentido norte-sur, yendo de Cuenca a Loja, capaz de contrarrestar el movimiento transversal este-oeste. No hay que dudar que esa suerte de amplio vacío del ecumene que se instala en dirección de la frontera entre esas dos provincias, marca sobre todo la rivalidad persistente de dos identidades socio-territoriales diferentes que obliga a repensar la noción del ‘sur ecuatoriano’ y limitarlo a la gran ‘región de la frontera’...”*¹²²

Los orígenes de la "Región Sur" se remontan a la etnia de "Los Paltas" y, posteriormente, a la "Gobernación de Yaguarzongo", cuyos límites fueron desde Jambelí al Marañón. Este territorio, en la etapa republicana, dio origen al "Gobierno Federal de Loja", fuente histórica de lo que actualmente

¹²¹ Paladines, F. (2006). *Loja de arriba abajo*. Loja-Ecuador: Industria Gráfica Amazonas, pp. 116-117.

¹²² Santana, R. (1995). Op. cit., p. 152.

constituye una unidad geo-económica con lazos evidentes de interdependencia y proyección de futuro.

La etnia de los Paltas, que ocupó las actuales provincias de Loja, Zamora Chinchipe y la zona alta de El Oro (más el norte peruano alrededor de la geografía de Tumbes), fue de características culturales y lingüísticas diferentes a la etnia de los Cañaris, identificada geográficamente con las actuales provincias de Azuay y Cañar.

La fundación española de las ciudades sureñas también tiene un carácter regional: Alonso de Mercadillo no solo fundó Loja sino también Zaruma (El Oro) y Zamora. Posteriormente, Juan de Salinas organizó su Gobernación del Yaguarzongo sobre la base del espacio de las tres provincias hermanas.

El Gobierno Federal de Loja fue instaurado en 1859 en territorio de las tres provincias referidas. Sus antecedentes se sitúan en la voluntad irrevocable de la ciudadanía lojana de separarse del Gobierno Departamental de Cuenca, estableciendo en forma alternativa una instancia de carácter regional. El Gobierno Federal de Loja constituyó, sin duda, el primer ensayo serio en el Ecuador de sustitución del Estado centralista por un sistema descentralizado de gobiernos autónomos regionales.

La historia registra la dura lucha por unir Puerto Bolívar con el Amazonas, a través de Loja y Zamora. El General Alfaro logró dimensionar la importancia geopolítica de articular por el sur el Pacífico con el Amazonas. En su gobierno se inició la construcción del ferrocarril Puerto Bolívar-Loja-Zamora; no obstante, el proyecto se truncó por el viejo argumento centralista de la accidentada topografía de la zona.

En "Historia de Loja y su Provincia", Pío Jaramillo Alvarado enfatiza la necesidad del fortalecimiento de la región. En referencia a la propuesta de unir Puerto Bolívar con la cuenca amazónica expresa que ninguna obra

significativa será posible si no se unen las tres provincias hermanas, sobre la base de servicios mutuos, sin pretensiones de hegemonía y con la clara intención de enfrentar el abandono gubernamental; al respecto afirma que *“sólo la unión de las provincias de Loja, El Oro y Zamora Chinchipe resolverá el problema de su propia existencia”*.¹²³

En dicho sentido, cada una de las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe aumentarían sus propias capacidades de desarrollo integrando esta "Región Sur" que, sin duda, posee atributos que representan un gran potencial en la nueva dimensión de la economía internacional: recursos naturales, proximidad, condición de región fronteriza, identidad cultural, riqueza interétnica, etc.

5.5. La desconcentración simultánea

Si duda que todo proceso serio de descentralización, que implica transferencia de competencias y recursos hacia los GADs, debe estar acompañado de un proceso de desconcentración, que implica la reorganización de la estructura centralista del gobierno central para la delegación de competencias y recursos hacia instancias jerárquicamente subordinadas, principalmente localizados a lo largo del territorio nacional. La AME ha señalado que *"es indispensable considerar el hecho de que en un país unitario es imposible impulsar un proceso de descentralización sin un proceso paralelo y simultáneo de desconcentración, ya que el Estado tiene que jugar a través del Gobierno Central no solo el papel de observador sino de regulador y redistribuidor del poder, la riqueza y las inversiones"*.¹²⁴

¹²³ Jaramillo, Pío (2002): *Historia de Loja y su provincia*. Guayaquil-Ecuador: Municipio de Loja, SENEFELDER, p. 477.

¹²⁴ Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Op. cit. p. 2.

Ya señalamos que la Norma Suprema, así como impone un sistema de descentralización "obligatorio y progresivo" también ordena la "desconcentración" de la administración pública (Art. 147, numeral 5), disponiendo tal atribución y deber al Presidente de la República. Adicionalmente, el 227 de la Constitución dispone: "*La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, **desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación***" (el subrayado es mío).

Sin duda, la descentralización autonómica solo será posible con una simultánea desconcentración hacia instancias del gobierno central, "*que permitan al Estado Central ejercitar plenamente en todo el territorio nacional, su rol regulador, promotor y redistribuidor...*"¹²⁵ Por estas consideraciones "es fundamental inscribir en forma prioritaria a la DESCENTRALIZACIÓN y desconcentración dentro de un proceso efectivo de modernización de la sociedad y el Estado, como objetivos nacionales, aun cuando esto contraríe y choque con las pretensiones efímeras y de corto plazo de determinadas élites políticas o económicas de las áreas metropolitanas, donde por otra parte al aglomerarse desarticuladamente la población, se generan mayores presiones políticas centralistas".¹²⁶

Respecto al carácter simultáneo de dichos procesos, la SENPLADES ha manifestado: "*Complementaria a este proceso es la puesta en marcha de un modelo de gestión estatal desconcentrado. Así, el reordenamiento zonal del Ejecutivo busca, por un lado acercar el Estado a la ciudadana y coordinar de mejor manera la gestión pública; y, por otro, racionalizar la prestación de servicios públicos evitando duplicidades, deficiencias administrativas o ausencia de Estado, comúnmente generada por la poca claridad en la*

¹²⁵ Castillo, J. Op. cit., p. v.

¹²⁶ Ibid., p. 108.

determinación de competencias que cada nivel de gobierno debe asumir; lo que provoca a su vez, situaciones de impunidad debido a la dificultad para determinar responsabilidades políticas, administrativas y judiciales de los servidores públicos; y, la imposibilidad de aplicar de manera adecuada mecanismos efectivos de control social...".¹²⁷

En este sentido, consideramos importantes los esfuerzos que el Gobierno Nacional ha hecho para impulsar la desconcentración de su acción a través de la implementación de las denominadas “zonas administrativas de planificación”. La expedición del Decreto Ejecutivo N° 878¹²⁸, sin duda, es un hito en la perspectiva de impulsar un proceso de “desconcentración regionalizada”, independientemente de que se haya reformado la denominación de “regiones” por la de “zonas”.

El referido Decreto establece el Sistema Nacional de Planificación (SNP) como una instancia pública, liderada y coordinada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Su finalidad es impulsar el desarrollo integral del país sobre la base de los principios de integración, participación, descentralización, desconcentración, transparencia y eficiencia; para lo cual promoverá el desarrollo social, cultural, económico, productivo y ambiental sobre la base de la articulación de sus acciones con los órganos del Estado y de la sociedad civil, a nivel nacional, regional y local.

El Art. 6 reformado del Decreto en estudio, establece nueve zonas administrativas de planificación en las siguientes provincias y cantones:

¹²⁷ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). Op. cit., p. 130.

¹²⁸ Presidencia de la República. (2008). *Decreto Ejecutivo N° 878*, Registro Oficial N° 268 del 8 de febrero del 2010. Reformado por *Decreto Ejecutivo No. 956*, Registro Oficial N° 302 del 26 de marzo del 2008, y, *Decreto Ejecutivo No. 357*, Registro Oficial N° 205 de 2 de junio del 2010.

- Zona 1: Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos.
- Zona 2: Provincias de Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo y Orellana.
- Zona 3: Provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo.
- Zona 4: Provincias de Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas.
- Zona 5: Provincias de Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón), Los Ríos, Península de Santa Elena, Bolívar y Galápagos.
- Zona 6: Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.
- Zona 7: Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.
- Zona 8: Cantones Guayaquil, Durán y Samborondón.
- Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito.

La SENPLADES¹²⁹ ha señalado que, concomitante con la propuesta constitucional de creación de un sistema nacional de competencias de carácter progresivo y obligatorio, y, con la definición de competencias exclusivas por niveles de gobierno, el Ejecutivo ha iniciado los procesos de rediseño institucional y desconcentración, para lo que estableció las zonas de planificación. Bajo dicho marco, afirma el organismo planificador, se han elaborado las matrices de competencias ministeriales, que permitirán consolidar el proceso de desconcentración de la acción del gobierno central hacia las zonas y acercar el Estado a la ciudadanía.

¹²⁹ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). Op. cit., p. 358.

5.6. Experiencias locales: la descentralización en el Municipio de Loja

Sin desmerecer el rol que tienen que cumplir todos los gobiernos autónomos descentralizados (GADs), son las municipalidades las que tienen el papel protagónico en el proceso de descentralización. Las municipalidades son las instituciones que más facilidades prestan para llevar adelante un proceso descentralizador; por ser entidades con una raigambre histórica centenaria, una organización administrativa establecida y contar con experiencia en la obra pública están en mejores condiciones que otros organismos para asumir competencias y recursos del gobierno central, a fin de promover el desarrollo local.

Es necesario resaltar que las municipalidades son el ente administrativo que llega a las más apartadas localidades y el que tiene un mayor contacto con los ciudadanos y los problemas diarios de la comunidad.¹³⁰ La AME señala que los gobiernos municipales *"son la instancia óptima del poder público para la gestión y provisión de los servicios públicos, por su cercanía a los ciudadanos, por su capacidad instalada para expresar en forma más directa sus necesidades o preferencias, así como el de ser objetos de exigencias más directas a las demandas y control de su cumplimiento"*.¹³¹

A pesar de las limitaciones y los magros resultados que produjo el modelo de "descentralización a la carta" sostenido progresivamente por la "Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada" (1993), "Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social" (1997) y la Constitución Política de la República expedida en el año de 1998, existieron procesos importantes que abrieron la "trocha" necesaria para avanzar hacia la creación del nuevo modelo

¹³⁰ Hurtado, O. et. al. (1993). *Descentralización y gobiernos municipales*. Quito-Ecuador: CORDES-Banco del Estado, pp. 14-15

¹³¹ Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Op. cit., p. 6.

"obligatorio" y "progresivo" de descentralización que establece la Constitución del 2008.

El principal mecanismo utilizado para los procesos de descentralización impulsados por los municipios fue la suscripción de “convenios de transferencias de competencias y funciones” basados en el ordenamiento jurídico anterior a la expedición de la nueva Constitución. Sabido es que los recursos nunca llegaron, contraviniéndose el mandato constitucional, pero lo más penoso fue que a pesar del esfuerzo hecho por las municipalidades, el gobierno central mantuvo sus privilegios, sosteniendo una superposición de competencias y atribuciones y compitiendo con los gobiernos locales en los ámbitos que aparentemente descentralizó.

El Municipio de Loja es uno de los pocos en el país que, con sus propios recursos, pudo asumir competencias por la vía de la "descentralización a la carta", como en el caso del Tránsito y transporte urbanos, Defensa contra incendios turismo, y, Avalúos y Catastros; proceso que lo consolidó con la asunción "de hecho" de competencias de los sectores sociales como salud y educación. El denominado "Plan de Acción Municipal Loja Siglo XXI", convertido en el marco orientador de la labor municipal en los periodos 1996-2000 y 2000-2004, contenía un planteamiento ideológico básico que era la defensa de la descentralización, entendida como un proceso político de transferencia de competencias, atribuciones y recursos del gobierno central a las entidades seccionales autónomas, entre ellas fundamentalmente a las municipalidades.¹³²

Conforme lo mencionamos cuando estudiamos el marco normativo del COOTAD, su primera Disposición General establece que los convenios de descentralización de competencias suscritos con anterioridad al Código,

¹³² Municipio de Loja. (2005). *Gestión del pueblo de Loja y su Municipio*. Loja-Ecuador, p.3.

entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, mantendrán su vigencia en el marco del nuevo ordenamiento jurídico, y, que las competencias descentralizadas no podrán ser revertidas al gobierno central.

Tres de las cuatro competencias descentralizadas por el Municipio de Loja (Tránsito y transporte, Defensa contra incendios y Avalúos y catastros) en la actualidad están determinadas en la Constitución vigente como competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados; la cuarta (Turismo) también es una facultad de estos gobiernos de conformidad con el COOTAD. Es decir, existe el marco legal suficiente para consolidar al Municipio de Loja en el ejercicio de estas competencias y mejorar la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía en estos ámbitos.

Descentralización del Tránsito y transporte urbanos

En el Ecuador, por muchos años, las municipalidades estuvieron excluidas de la posibilidad de participar directamente en la planificación, regulación, gestión y control del tránsito y transporte urbanos, atribuciones que estaban centralizadas en los organismos dependientes del gobierno central. Las municipalidades de Quito, Loja y Cuenca fueron las primeras experiencias que se realizaron en materia de descentralización del componente: planificación, regulación y gestión del tránsito y transporte urbanos. El otro gran componente: el control del tránsito y transporte urbanos permaneció bajo responsabilidad exclusiva de la Policía Nacional. La tarea no fue fácil; el centralismo y la dirigencia del transporte opusieron una tenaz resistencia, que fue doblegada gracias al permanente respaldo ciudadano a las iniciativas municipales en esta materia.

El 11 de mayo de 1999 se suscribió el Convenio de Transferencia de Funciones entre el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres y el

Municipio de Loja, mediante el que se responsabiliza a esta última entidad, principalmente, de organizar, planificar y regular el tránsito y transporte terrestres urbanos dentro de su jurisdicción, a través de la expedición de las resoluciones que fueren necesarias en base a su autonomía; dicho marco legal permitió la creación de la Unidad Municipal de Tránsito y Transporte Terrestre, órgano encargado de ejecutar el convenio señalado.

A pesar del señalamiento expreso de las nuevas competencias y responsabilidades que en dicha materia asumió el Municipio de Loja, su ejercicio se vio entorpecido por la acción superpuesta de los organismos de tránsito tutelados por el gobierno central, quienes siempre se resistieron a cooperar para que el Municipio consolide sus competencias reguladoras y planificadoras del tránsito y transporte urbanos. Vale la pena señalar que problemas similares se presentaron con las municipalidades de Quito y Cuenca, quienes también asumieron dichas competencias en sus respectivas jurisdicciones.

Vale señalar que es en esta materia en donde el "modelo de descentralización a la carta" se manifestó de cuerpo entero, pues, el Art. 234 de la Constitución Política de 1998 expresaba que el concejo municipal *"...podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre..."*. Es meritorio el hecho de que con un marco legal endeble y con sus propios recursos, el Municipio de Loja consiguió reivindicar para sí el control del uso del suelo en el territorio del cantón Loja.

La dura lucha que significó la descentralización del tránsito y transporte no fue en vano. Entre las cosas positivas que realizaron los assembleístas de Montecristi fue establecer en la Constitución del 2008 el modelo de descentralización caracterizado por un régimen obligatorio de competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, señalando en su Art. 264, numeral 6, que será competencia exclusiva de los gobiernos municipales: *"Planificar,*

regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”, condición que se consolida con la disposición del numeral 2 del mismo artículo, que expresa que también es competencia exclusiva de dicho nivel de gobierno: *"Ejercer el control del uso y ocupación del suelo en el cantón"*.

En buen romance, a las municipalidades les corresponde no solo planificar y regular el tránsito y transporte público en todo el cantón, sino también ejercer su control. Hasta hace poco tiempo la interrogante era: ¿qué papel jugará la Policía Nacional en materia de control del tránsito y transporte público?

La respuesta la dio la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial¹³³, expedida recientemente por la Asamblea Nacional, considerando, entre otros aspectos, que los artículos 262 y 264 de la Constitución de la República Ecuador otorgan la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial a los gobiernos regionales, municipales y metropolitanos, en sus respectivas jurisdicciones; así también, que la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, expedida por la Asamblea Constituyente, y publicada en el Registro Oficial N° S-398 del 7 de agosto del 2008, debe adecuarse a la normativa constitucional.

Es importante destacar que el Art. 4 de la referida Ley Reformatoria crea los nuevos órganos del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial; señalando los siguientes: a) El Ministerio del Sector; b) La Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y sus órganos desconcentrados; y, c) Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales y sus órganos desconcentrados. Sin duda, incorporar a los GADs en esta condición

¹³³ Asamblea Nacional. (2011). *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*. Registro Oficial No. S-415 del 29 de marzo de 2011.

responde a las disposiciones constitucionales y configura un marco legal necesario para hacer cumplir la Norma Suprema en esta materia.

Sobre el tema que nos interesa, la Ley Reformatoria crea un capítulo específico para normar el control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial. En este ámbito se establece la figura de los “agentes civiles de tránsito”. En su Art. 30.1., la Ley Reformatoria establece que dichos agentes “...serán servidores públicos especializados para realizar el control del tránsito a nivel nacional, y en las vías de la red estatal-troncales nacionales, formados y capacitados por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial”.

Merece destacarse que, en una sección específica, se crean las “Unidades del Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”. En los artículos 30.2. y siguientes de la Ley Reformatoria se precisan tres temas básicos:

- El control del tránsito y la seguridad vial será ejercido por las autoridades regionales, metropolitanas o municipales en sus respectivas circunscripciones territoriales, a través de las Unidades de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, constituidas dentro de su propia institucionalidad, unidades que dependerán operativa, orgánica, financiera y administrativamente de éstos.
- Las Unidades de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos o Municipales, estarán conformadas por personal civil especializado, seleccionado y contratado por el Gobierno Autónomo Descentralizado y formado por la Agencia de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, en el ámbito de sus competencias en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, en sus respectivas circunscripciones territoriales, tendrán las atribuciones, de conformidad a la Ley y a las ordenanzas que expidan, para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte dentro de su jurisdicción, observando las disposiciones de carácter nacional emanadas desde la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; y, deberán informar sobre las regulaciones locales que en materia de control del tránsito y la seguridad vial se vayan a aplicar.

Dado el marco legal descrito, la conclusión respecto a la interrogante planteada en el sentido del papel que cumplirá la Policía Nacional en el control del tránsito y transporte dentro de la jurisdicción cantonal, es que dicho cuerpo policial quedará excluido de tal actividad, ya que el control correspondiente será asumido por las propias municipalidades a través de sus Unidades de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, conformadas por personal civil especializado, seleccionado y contratado por las municipalidades y formado por la Agencia de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

No obstante lo señalado, la Disposición Transitoria Décima Cuarta reformada señala: *“Mientras la Agencia de Regulación y Control Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y los Gobiernos Autónomos Descentralizados establecen la institucionalidad necesaria para ejercer las competencias del control de tránsito y seguridad vial seguirán siendo responsabilidad de la Dirección Nacional de Tránsito y Seguridad Vial de la Policía Nacional.”*

Descentralización de la competencia de Defensa contra incendios

Mediante Acuerdo Ministerial N° 1615 de 20 de noviembre de 2000 el Ministerio de Bienestar Social transfirió al Municipio de Loja el Cuerpo de Bomberos, los recursos y las atribuciones relacionadas con el sistema de defensa contra incendios. El 3 de enero del 2001 se suscribió el Convenio de Transferencia al Municipio de Loja del Cuerpo de Bomberos de Loja, con todos sus bienes muebles e inmuebles así como los recursos económicos dispuestos en la Ley de Defensa Contra Incendios.

Como antecedentes del Convenio se hace referencia al Acuerdo mencionado y se señala que la Ley de Régimen Municipal establece que es fin esencial del Municipio procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales. Se agrega que el Cuerpo de Bomberos procura el bienestar individual de las personas y precautela el patrimonio de la colectividad, enmarcándose de esta manera dentro de los fines esenciales de la Municipalidad.

El Objeto del Convenio establece que el Ministerio de Bienestar Social transfiere al Municipio de la ciudad de Loja en cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 12 de la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social, los recursos financieros, materiales, tecnológicos, bienes muebles e inmuebles que han venido perteneciendo al Cuerpo de Bomberos de Loja, que permitirán atender las nuevas atribuciones, funciones y responsabilidades que asume el Municipio de la ciudad de Loja, en virtud del Acuerdo Ministerial Nro. 1615 del 20 de noviembre de 2000.

Como obligación del Ministerio de Bienestar Social consta la transferencia al Municipio de Loja de la entidad denominada "Cuerpo de Bomberos de Loja", con todos sus bienes muebles e inmuebles, así como los recursos

económicos dispuestos en la Ley de Defensa Contra Incendios y sus Reglamentos.

Se establece como obligaciones del Municipio de Loja: a) Asumir la transferencia del Cuerpo de Bomberos de Loja con todos sus bienes muebles e inmuebles y los recursos económicos que le determina el marco legal vigente; y, b) Elaborar una Ordenanza Municipal que regule el funcionamiento del Cuerpo de Bomberos de Loja.

Este proceso de descentralización resultó exitoso en cuanto a la asunción de la competencia de "Defensa contra Incendios", el mismo que sirvió de ejemplo para otras municipalidades del país que siguieron el mismo camino. Sin embargo, existieron limitaciones en cuanto a la transferencia de los recursos necesarios para el financiamiento del ejercicio de dicha competencia. El Ministerio de Bienestar Social transfirió los bienes muebles e inmuebles y la potestad del cobro de los ingresos tributarios señalados en la Ley de Defensa contra Incendios, pero luego se desvinculó totalmente del proceso.

Es importante señalar que los procesos de descentralización impulsados por las municipalidades del país en esta materia determinó que en Montecristi los asambleístas constituyentes incorporen en la Constitución esta competencia como exclusiva de los gobiernos municipales. Así, el Art. 264, numeral 13, establece como competencia exclusiva de este nivel de gobierno: "*Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios*"; circunstancia que, sin duda, crea condiciones favorables para que las municipalidades se fortalezcan en el ejercicio de tan importante competencia para la seguridad ciudadana.

La descentralización de competencias en el ámbito del Turismo.

El 19 de Julio del 2001 se suscribió el Convenio de Transferencias de Competencias entre el Municipio de Loja y el Ministerio de Turismo. Por intermedio de este instrumento, el órgano del gobierno central transfirió al organismo seccional las atribuciones de planificar, fomentar, incentivar y facilitar la organización, funcionamiento y competitividad de la actividad turística cantonal y de los establecimientos que prestan servicios en actividades turísticas.

En detalle, las atribuciones y funciones que asumió el Municipio de Loja fueron las siguientes:

- Expedir las ordenanzas y resoluciones de carácter local que en forma específica contribuya al fortalecimiento y desarrollo del turismo, en base a su autonomía y consiguientemente conforme a la Constitución Política del Ecuador, Ley Especial de Desarrollo Turístico y demás leyes aplicables.
- La promoción turística del cantón, en coordinación con las normas y estrategias nacionales que existieren al respecto.
- La concesión y renovación de la Licencia Única Anual de Funcionamiento, de los establecimientos turísticos localizados en su jurisdicción cantonal.
- La concesión de la Licencia se efectuará previa verificación de que el establecimiento se encuentre registrado en el Ministerio de Turismo.
- Conferir las licencias para operadores de turismo a toda persona natural o jurídica que realice servicios jurídicos, sujetándose para el efecto a la

Ley Especial de Desarrollo Turístico, su Reglamento, las normas vigentes y el mecanismo expedido por el ministerio de Turismo.

- Regular el horario de funcionamiento de los establecimientos turísticos en el área de su jurisdicción.
- El control y vigilancia de la calidad de las actividades y establecimientos turísticos del cantón que han obtenido las licencias de funcionamiento, sin que esto suponga categorización o recategorización, acción que es exclusiva y privativa del Ministerio de Turismo.
- Dictar sanciones, en coordinación con el Ministerio de Turismo, a aquellos servicios o establecimientos turísticos que incumplieren las disposiciones de la Ley Especial de Desarrollo Turístico y normas nacionales y locales vigentes.
- La actualización y uso adecuado de los catastros e inventarios turísticos, que se entregarán durante el proceso de capacitación y entrenamiento relacionado con estas herramientas técnicas.
- La protección y supervisión del patrimonio, cultural, ambiental y turístico de Cantón.
- Crear o fijar, conforme a las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal, tasas o tributos de carácter local tendientes a fortalecer la actividad turística, en base a la realización del análisis técnico y la concertación con los actores vinculados a la actividad turística.

El Ministerio de Turismo, conforme se indicó, mantuvo las atribuciones para el otorgamiento del registro y categorización a los establecimientos turísticos. Los únicos recursos que aparentemente se transfirieron fueron los correspondientes a las tasas que se cobran por la entrega de las licencias

anuales de funcionamiento.¹³⁴ Igual que en todos los ámbitos, aquí también se incumplió las disposiciones constitucionales y legales que obligaban a transferir, en forma paralela a las competencias, los recursos necesarios para ejercerlas.

En cumplimiento al citado convenio se expidió la ordenanza correspondientes que creó la Unidad Municipal de Turismo del cantón Loja, como un órgano municipal descentralizado, con autonomía técnica y financiera, rectora de las políticas de turismo en el Cantón. Esta unidad tiene como finalidad planificar, fomentar, incentivar y facilitar la organización, funcionamiento y competitividad de la actividad turística cantonal y de los establecimientos que prestan servicios en actividades turísticas.

Al respecto, es importante indicar que la AME ha señalado que la gestión pública en el tema turístico en el Ecuador ha sido una actividad “marginal” del Estado, a la que no ha podido dedicar esfuerzos o recursos importantes, pese al reconocimiento general del valor que puede tener el sector turístico en el desarrollo del país. Plantea la descentralización de la gestión pública turística hacia los municipios, sobre la base de las siguientes constataciones:¹³⁵

- El sector turístico debe convertirse en factor de desarrollo en una región, a través de actuaciones públicas integrales, en el espacio (el territorio donde se ejerce la actividad turística), y en coordinación de lo público y lo privado. Dichas actuaciones públicas no implican necesariamente la ejecución de servicios turísticos, por lo que es necesario identificar claramente qué funciones y roles cumplirá el sector público en el manejo del turismo.

¹³⁴ La facultad para que las municipalidades cobren tasas por los servicios que prestan ya estaba determinada en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

¹³⁵ Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Op. cit., p.15.

- Las administraciones públicas se enfrentan al problema de forma sectorial en vez de integral. Las políticas de infraestructura turística, de suelo y ordenación del territorio del ciclo hidrológico, de accesibilidad, de espacios naturales, y otras necesarias para el sector turístico, se reparten en diversos organismos públicos y escalones administrativos sin una coherencia, ni planteamientos estratégicos que consideren la complejidad del fenómeno turístico.
- En los espacios turísticos interactúan tres sistemas: el sistema físico-ambiental, el sistema social e institucional, y el sistema de mercado. Para gestionar adecuadamente los conflictos entre esta trilogía sistémica, deben existir las administraciones y la regulación pública.

Por otro lado, es importante indicar que la gestión del turismo no consta dentro de las competencias exclusivas que la Constitución de la República otorga a los gobiernos municipales. No obstante, el COOTAD, en el Art. 54, literal g) determina que son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal: *"Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo"*.

Otro aspecto a tomar en cuenta en esta materia, es la disposición del Art. 135 del COOTAD que determina que el turismo es una actividad productiva que puede ser gestionada concurrentemente por todos los niveles de gobierno.

La descentralización de las competencias de Avalúos y catastros

El Municipio de Loja y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, en el año 2001, suscribieron el Convenio de Transferencia de Competencias de

parte de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros al Municipio de Loja. En el objeto del mencionado Convenio se determina que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda transfiere las competencias, atribuciones y funciones que le corresponden a la DINAC a favor del Municipio de Loja, para que ejerza sus competencias, atribuciones y funciones en el ámbito de su jurisdicción y dentro de las políticas y directrices nacionales dadas por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Como obligaciones del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda constaron: Ofrecer la asistencia técnica, capacitar y entrenar al personal designado por el Municipio de Loja; entregar las bases de datos de la información catastral del cantón, los programas de ejecución de procesamiento electrónico de datos, las tablas de precios de tierra y otros elementos valorizables; participar al Departamento de Avalúos y Catastros del Municipio de Loja los resultados de avances tecnológicos y de las investigaciones realizadas por la DINAC; y, en general, transferir todo recurso de información, datos y procesamiento electrónico para que la municipalidad asuma de modo completo las competencias correspondientes.

Por su parte, el Municipio de Loja se obligó a asignar el personal de planta requerido para la cabal asunción de sus competencias, y, a otorgar las facilidades que le sean requeridas por la DINAC para el cumplimiento de las labores y traslado de la información requerida.

Es importante anotar que la Constitución de la República en su Art. 234, numeral 9, establece como competencia exclusiva de los gobiernos municipales: *"Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales"*. Por tal motivo, las condiciones se presentan muy favorables para consolidar a las municipalidades en el ejercicio de esta importante competencia.

5.7. Comentarios finales

Al culminar esta investigación, es importante hacer referencia al enfoque que la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas tiene sobre el proceso de descentralización en el Ecuador. El organismo ha señalado¹³⁶ que la descentralización no se agota en la transferencia de competencias y recursos, o en una mera lógica de racionalidad administrativa; su enfoque va más allá, hacia el desarrollo humano sostenible. Desde esta visión se asume que los verdaderos logros del proceso de descentralización deberán evaluarse a la luz de los siguientes impactos:

Mejoramiento de la eficiencia en los servicios

La descentralización hacia un nivel más cercano a los ciudadanos permite una focalización más adecuada de la prestación y provisión de los bienes y servicios públicos, el ahorro de costos de transacción, el cumplimiento específico de las necesidades y de los ciudadanos y la rendición de cuentas.

Mejoramiento de la calidad de vida

La cobertura, calidad y acceso, es decir, la eficiencia en la provisión de los servicios públicos transferidos genera mejores niveles de bienestar integral en los espacios cantonales, urbanos y rurales.

Disminución en los niveles de pobreza

El proceso de descentralización está encaminado a fomentar la capacidad de los gobiernos locales para brindar servicios con eficiencia, en particular a la población de bajos ingresos.

¹³⁶ Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Op. cit., p. 8.

Redistribución del ingreso

En último término, la determinante principal del bienestar de la población es el dinamismo de la economía local. Esta nueva esfera de acción exige apoyo para garantizar una distribución eficiente y equitativa de responsabilidades, costos y beneficios entre los socios públicos, privados y comunitarios.

Disminución de la corrupción

La descentralización conduce a que los encargados de la gestión de una actividad, se encuentren responsabilizados directamente, y que a través de ello garanticen una mejor gestión del gobierno, ya que las decisiones se adoptan con mayor transparencia ante la comunidad.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones

Luego de haber culminado la presente investigación, consideramos necesario sacar las siguientes conclusiones:

- El gobierno central del Estado, o centralismo, no está en capacidad de garantizar el bienestar general de los ciudadanos en los territorios; responsabilidades que de hecho o de derecho, van siendo asumidas por los gobiernos autónomos descentralizados. El centralismo en el Ecuador es un sistema que concentra en el gobierno central competencias en detrimento de los gobiernos autónomos descentralizados y, a su vez, promueve esta concentración en el marco de una estructura espacial “tripolar”, en el que las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, concentran el poder político y la inversión pública y privada.
- Los modelos de descentralización y autonomía que se impulsan en la mayoría de países de América Latina, entre ellos el Ecuador, no se ajustan al concepto de autonomía política o territorial en sentido estricto, pues, son procesos que se limitan al ámbito de la descentralización administrativa y financiera; en lo político, se avanza hasta la elección popular de los “gobiernos autónomos” pero su “potestad legislativa” está limitada a la expedición de normas territoriales de inferior jerarquía respecto de las leyes, las mismas que siguen siendo responsabilidad exclusiva de la función legislativa del respectivo Estado central.
- En la descentralización la “transferencia” de las competencias y recursos tiene un carácter definitivo, lo que la diferencia sustancialmente de la

desconcentración, cuyo proceso puede implicar un retorno de las competencias y recursos al nivel superior. Además, el proceso de descentralización se produce con carácter definitivo entre dos personas jurídicas diferentes (gobierno central y GADs), mientras que la desconcentración se presenta con carácter temporal y al interior de la misma persona jurídica, principalmente del gobierno central.

- El modelo de "descentralización a la carta" se impone en el Ecuador a través de un ordenamiento jurídico que empieza a construirse con la "Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada" (1993), se fortalece con la "Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social" (1997) y, finalmente, se consolida con la "Constitución Política de la República" aprobada en 1998. Los principales límites del modelo fueron, por una parte, permitir que la descentralización sea "voluntaria" para los gobiernos seccionales autónomos y, por otra, no establecer las garantías necesarias para obligar al gobierno central a cumplir con la transferencia de las competencias y recursos solicitados. Nada se dice sobre la necesidad de un reordenamiento territorial, que cree condiciones propicias para eliminar los desequilibrios que la concentración del poder y la economía ha creado en el espacio nacional.
- Otro de los graves problemas del fracasado modelo de "descentralización a la carta" es haber sostenido una permanente superposición de competencias y atribuciones no solamente entre el gobierno central y los gobiernos seccionales autónomos, sino también entre estos últimos. Siempre faltó la voluntad política para avanzar en un proceso serio de descentralización que establezca claramente las competencias específicas de los diferentes niveles de gobierno y los recursos necesarios para su ejercicio.

- Tampoco se ha impulsado en el Ecuador un proceso serio de desconcentración, que permita complementar el ejercicio de las competencias descentralizadas y mejorar los mecanismos de coordinación, regulación y rectoría. La desconcentración ha sido fuertemente discrecional; no ha permitido desarrollar parámetros mínimos, lo que ha dado lugar a la creación de estructuras ministeriales desconcentradas disímiles y con nexos institucionales difusos.
- El nuevo modelo de descentralización previsto en la Constitución de la República del 2008 cuestiona el fracasado modelo de “descentralización a la carta” y, sin duda, crea condiciones favorables para avanzar en el proceso indicado, a través de la implementación de un sistema nacional de competencias de carácter “obligatorio y progresivo”, el mismo que debe establecerse por ley, respetando las competencias exclusivas que la propia Constitución otorga a los diferentes niveles de gobierno; además, se busca eliminar la superposición de competencias y asignar los recursos necesarios para que los gobiernos autónomos descentralizados asuman las competencias en forma efectiva.
- La Constitución del 2008 reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, como rectores del nuevo modelo de ordenamiento territorial. Para complementar el esquema, se establece un Sistema Nacional de Competencias que ordena las atribuciones de cada nivel de gobierno con un carácter obligatorio y progresivo.
- En lo que respecta a la organización del territorio la Constitución establece que 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. La novedad más importante se relaciona con la creación de las “regiones”, que permitirán avanzar en forma “progresiva y obligatoria” de la descentralización administrativa hacia un sistema de autonomías territoriales.

- La Constitución del 2008, a pesar de denominación y su declaratoria, no crea una autonomía política, en cuanto subordina las iniciativas de los "gobiernos autónomos descentralizados" a la legislación de la Asamblea Nacional, en las competencias no asignadas expresamente a los gobiernos descentralizados. A pesar de lo señalado, el marco constitucional no les otorga a los gobiernos descentralizados autónomos, en sentido estricto, la “potestad legislativa”, que es la esencia de la “autonomía política”; es decir, no están en condiciones de aprobar leyes y crear su propia institucionalidad para el ejercicio del autogobierno.
- No obstante las bondades del nuevo modelo de descentralización, la creación de las denominadas regiones autónomas no estará exenta de dificultades, derivadas de las contradicciones y rivalidades entre las provincias, los afanes de convertirse en polos hegemónicos para el ejercicio del poder político y económico e, inclusive, de la posibilidad real de que los ciudadanos y ciudadanas, individual o colectivamente, recurran a las garantías que el "Estado constitucional de derechos y justicia" establece en la Constitución de la República vigente.
- A pesar de las posibles dificultades, el marco constitucional crea condiciones favorables para la consolidación de la “Región Sur del Ecuador”, a través del procedimiento previsto en la Norma Suprema (ley, proyecto de estatuto y consulta popular) que tiene como protagonista a los gobiernos provinciales. Esta región, integrada por las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, existe con identidad propia y constituye

un proyecto histórico de ordenamiento territorial diferente al denominado “Austro Ecuatoriano” o “Región Austral”, que responde al centralismo de la ciudad de Cuenca.

- Sin desmerecer el rol que tienen que cumplir todos los gobiernos autónomos descentralizados (GADs), son las municipalidades las que tienen el papel protagónico en el proceso de descentralización. Las municipalidades son las instituciones que más facilidades prestan para llevar adelante un proceso descentralizador; por ser entidades con una raigambre histórica centenaria, una organización administrativa establecida y contar con experiencia en la obra pública están en mejores condiciones que otros organismos para asumir competencias y recursos del gobierno central, a fin de promover el desarrollo local.
- A pesar de las limitaciones y los magros resultados que produjo el modelo de "descentralización a la carta", existieron procesos importantes que abrieron la "trocha" necesaria para avanzar hacia la creación del nuevo modelo "obligatorio" y "progresivo" de descentralización que establece la Constitución del 2008. El Municipio de Loja es uno de los pocos en el país que pudo asumir competencias por la vía de la "descentralización a la carta", como en el caso del tránsito y transporte, turismo, defensa contra incendios y el catastro urbano; proceso que lo consolidó con la asunción "de hecho" de competencias de los sectores sociales como salud y educación.

6.2. Recomendaciones

Al final de la presente investigación, consideramos oportuno plantear algunas recomendaciones producto del análisis que se ha realizado a lo largo de la misma. Estas recomendaciones, responden a la convicción del autor de que

solo un proceso real de descentralización que fortalezca a los gobiernos autónomos descentralizados y favorezca la participación comunitaria, hará posible la prestación de servicios públicos de calidad y, como su consecuencia directa, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de las respectivas jurisdicciones territoriales. Las principales recomendaciones son las siguientes:

- La reforma de la estructura centralista del Estado es una tarea urgente en América Latina y el Ecuador, proceso que implica la transferencia del poder a los territorios y la necesidad de que sus diversos actores promuevan el desarrollo equitativo. Frente al obsoleto modelo centralista, la descentralización constituye la alternativa viable para superar el centralismo y modernizar el Estado, en la medida en que dicho proceso sea entendido como la transferencia efectiva de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados, en un marco de equidad, no solo social sino también espacial o territorial, y la correspondiente autonomía administrativa, financiera y política.
- La modernización del Estado no debe circunscribirse a las intenciones privatizadoras de las empresas y servicios públicos, sino que debe adoptar como su estrategia fundamental un serio proceso de descentralización administrativa, financiera y política. En la sociedad ecuatoriana la estructura centralista del Estado se encuentra agotada y, para promover el desarrollo económico y social (o "buen vivir"), es tarea urgente su "modernización", hoy identificada con un enfoque contrario al del pasado: la descentralización.
- El necesario proceso de descentralización autonómica implica movilizar a fondo la variable territorial como condición de reactivación de la economía ecuatoriana y promover su desarrollo sostenido. El Estado debe promover la equidad territorial, entendida como el acercamiento a una igualdad de

oportunidades de desarrollo regional, y la articulación regional como garantía de construcción del proyecto nacional. En la nueva redefinición del Estado, es preciso reconocer que las regiones son espacios geográficos que, además de pertenecer a la nación, tienen un contenido cultural e histórico específico; son espacios de productividad y de ejercicio de ciudadanía diversas.

- El fortalecimiento de las regiones implica rediseñar el Estado desde el punto de vista de la distribución del poder político a los territorios. El desafío del desarrollo territorial es procurar un avance equilibrado y sostenible de todas las regiones del país, para mejorar las condiciones de vida de toda la población, redistribuir la riqueza y potenciar la construcción de ciudadanía, marco general de referencia de las decisiones y acciones con efectos territoriales importantes de las instancias públicas y de la ciudadanía.
- Se requiere consolidar el nuevo modelo de gestión del Estado, que está basado en un sistema equilibrado de competencias territoriales por niveles de gobierno. El proceso de descentralización en el Ecuador debe, principalmente, fortalecer a los gobiernos autónomos descentralizados, permitir mayor eficiencia en el otorgamiento de servicios públicos, acercar el gobierno al territorio que se encuentra bajo su responsabilidad y favorecer la participación ciudadana en la toma de las decisiones de sus gobernantes.
- Todo proceso serio de descentralización, que implica transferencia de competencias y recursos hacia los GADs, debe estar acompañado de un proceso de desconcentración, que implica la reorganización de la estructura centralista del gobierno central para la delegación de competencias y recursos hacia instancias jerárquicamente subordinadas, principalmente localizados a lo largo del territorio nacional. Sin duda, la

descentralización autonómica solo será posible con una simultánea desconcentración hacia instancias del gobierno central, que permitan al Estado Central ejercitar plenamente en todo el territorio nacional, su rol regulador, promotor y redistribuidor.

- Deben fortalecerse las iniciativas del Gobierno Nacional para impulsar la desconcentración de su acción a través de la implementación de las denominadas “zonas administrativas”. Paralelo al modelo constitucional de descentralización progresiva y obligatoria, con definición de competencias exclusivas por niveles de gobierno, el Ejecutivo debe consolidar los procesos de rediseño institucional y desconcentración de la acción del gobierno central hacia dichas zonas, acercando el Estado a la ciudadanía.
- Una democracia verdadera no puede excluirse del proceso de descentralización; tampoco es posible concebir la descentralización sin una adecuada participación comunitaria en las decisiones fundamentales de los diferentes niveles de gobierno. La participación no es posible sin una adecuada organización de la población; este es el mejor camino para que la pluralidad de intereses concurren a la tarea común en beneficio general. Múltiples experiencias permiten concluir que la organización es fundamental en la conquista de los objetivos de la descentralización y participación comunitaria.
- En el marco de la descentralización no pueden asignarse las competencias exclusivas ni transferirse nuevas competencias a los GADs si éstas no van acompañadas de fuentes de financiamiento. Por otra parte, se debe superar la dura realidad de la mayoría de los GADs en el país, en los cuales la recaudación directa de recursos es incipiente y no alcanza ni para cubrir sus gastos corrientes; no solamente por el hecho de que los rubros de ingresos tributarios y no tributarios son limitados sino porque su sistema de recaudación es deficiente.

- Aprovechando el marco constitucional favorable, debe consolidarse la "Región Sur del Ecuador", proyecto histórico con antecedentes en la época precolombina, la Colonia y la etapa republicana, con profundas interacciones hacia el norte peruano, al punto de hablar de una misma "macro región binacional". Es evidente que cada una de las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe aumentarán sus propias capacidades de desarrollo integrando esta "Región Sur" que, sin duda, posee atributos que representan un gran potencial en la nueva dimensión de la economía internacional: recursos naturales, proximidad, condición de región fronteriza, identidad cultural, riqueza interétnica, etc.
- A pesar de las limitaciones y los magros resultados que produjo el modelo de "descentralización a la carta", existieron procesos importantes que abrieron la "trocha" necesaria para avanzar hacia la creación del nuevo modelo "obligatorio" y "progresivo" de descentralización que establece la Constitución del 2008. Las experiencias de descentralización en las municipalidades del país deben fortalecerse al amparo del nuevo modelo de descentralización previsto en la Constitución de la República del 2008, que crea condiciones favorables para consolidar a las municipalidades en el ejercicio de las importantes competencias asumidas.
- Finalmente, conforme a la "Exposición de Motivos" del Proyecto del COOTAD, cabe enfatizar que es necesario transformar el sentido igualitario de los procesos de descentralización, en la perspectiva de construir estados democráticos en procura de la igualdad, así como un desarrollo equilibrado y solidario. La descentralización y la autonomía no deben estar encaminadas a desmantelar el Estado, sino a potenciar su capacidad de acción coordinada entre sus distintos niveles de gobierno, en busca de la solidaridad, la equidad territorial y la democracia. La descentralización y la autonomía tienen el desafío de democratizar la

gestión de los gobiernos autónomos descentralizados y promover el control social de las instituciones del Estado y la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

Arias, T. (2008). *¿Hacia un nuevo ordenamiento territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi*. En: "Desafíos constitucionales, la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva". Quito-Ecuador: Ministerio de Justicia y derechos Humanos.

Asamblea Nacional Constituyente. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial N° 001 del 11 de agosto de 1998.

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

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

_____ (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial N° 449 del 20 de octubre del 2008.

Asamblea Nacional. (2010). *Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización*. Registro Oficial N° S-303 del 19 de octubre del 2010.

_____ (2011). *Ley orgánica reformativa a la Ley orgánica de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial*. Registro Oficial N° S-415 del 29 de marzo de 2011.

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. (2001). *Política institucional de la AME frente al proceso de descentralización*. Quito-Ecuador.

Barrera, A. (2007). *Estado, sociedad y territorio*. En: Revista Nueva Sociedad N° 210, julio-agosto 2007. Caracas-Venezuela.

Borja, R. (2002). *Enciclopedia de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.

_____ (2007). *Sociedad, Cultura y Derecho*, Quito-Ecuador: Editorial Planeta.

Buller, E. (1995). *Descentralización y fortalecimiento municipal como procesos alternativos para el desarrollo de la región*. En: "Descentralización y nuevos actores políticos". Caracas-Venezuela: Fundación Konrad Adenauer.

Castillo, J. (2008). *Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional: La regionalización horizontal*. Loja-Ecuador: Industria Gráfica Amazonas.

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

_____ (1997). *Ley especial de descentralización del Estado y de participación social*. Registro Oficial N° 168 del 8 de octubre de 1997.

Consejo Nacional de Modernización del Estado. (2000). *Propuesta de nuevo modelo de gestión para el Ecuador*. Quito-Ecuador.

Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador. (2005). *Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio*. Quito-Ecuador: CONCOPE.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia 1187 de 2000, [en línea], disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/>

_____ Sentencia 244 de 2001, [en línea], disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/>

Cortes Generales. (1978). *Constitución Española*. España.

Escobar, S. y Solari, R. (1996). *El Municipio y la democracia moderna*. En: Revista Nueva Sociedad N° 142, Caracas-Venezuela.

Flores, F. *La descentralización en España y la autonomía política de los entes territoriales*, [en línea], disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/>

Frank, J. (s/f). *Competencias ¿Qué descentralizar?* Quito-Ecuador: Consejo Nacional de Modernización del Estado.

Gallardo, H. (1960). *Fisonomía de Loja: síntesis monográfica provincial*. Loja- Ecuador: Editorial Espejo.

_____ (1970). *Paltas Incas y Viracochas: historia de los vencidos*. Loja- Ecuador: Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana.

Gordillo, A. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires-Argentina: Fundación de Derecho Administrativo, Tomo 1.

Guerrero, R. (2008). *Descentralización, autonomía y regionalización*. En: "Análisis, Nueva Constitución". Quito-Ecuador: ILDIS.

Guzmán, M. (2001). *Descentralización, autonomías y solidaridad nacional*. Quito-Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Hernández, A. (2005). *Descentralización, autonomía municipal y poder en Colombia*. En: "Descentralización, administración pública y Constitución". Quito-Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Hurtado, O. et. al. (1993). *Descentralización y gobiernos municipales*. Quito-Ecuador: CORDES-Banco del Estado.

Jaramillo, Pío (2002): *Historia de Loja y su provincia*. Guayaquil-Ecuador: Municipio de Loja, SENEFELDER.

Moreno, J. (2003). *Hacia un Estado social de derecho y autonomías*. Quito-Ecuador: PUDELECO Editores S.A.

Municipio de Loja. (2005). *Gestión del pueblo de Loja y su Municipio*. Loja-Ecuador.

Ojeda. L. (2000). *La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*. México: Fondo de Cultura Económica.

Paladines, F. (2006): *Loja de arriba abajo*. Loja-Ecuador: Industria Gráfica Amazonas.

Peralta B. *Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas*, [en línea], disponible en: <http://eleuthera.ucaldas.edu.co/>

Pérez, E. 2009. *Derecho Administrativo*, Quito - Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, Vol.1.

Presidencia de la República. (2002). *Estatuto del régimen jurídico y administrativo de la Función Ejecutiva*, Registro Oficial N° 536 de 18 de marzo de 2002.

_____ (2008). *Decreto Ejecutivo N° 878*, Registro

Oficial N° 268 del 8 de febrero del 2010. Reformado por Decreto Ejecutivo No. 956, Registro Oficial N° 302 del 26 de marzo del 2008, y, Decreto Ejecutivo No. 357, Registro Oficial N° 205 de 2 de junio del 2010.

_____ *Proyecto de Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización” (COOTAD). “Exposición de Motivos”, [en línea], disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ec/>*

Santana, R. (1995). *¿Qué hay de los territorios en la descentralización?* En: Revista Ecuador Debate N° 35, Agosto de 1995. Quito-Ecuador: Centro Andino de Acción Popular.

_____ (2005). *Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad.* En: Revista Ecuador Debate N° 65, agosto del 2005. Quito-Ecuador: Centro Andino de Acción Popular.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo.* Quito- Ecuador: SENPLADES.

_____ (2009). *Plan Nacional de Desarrollo.* Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito- Ecuador: SENPLADES.

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

Tapia, L. y Zavgorodniaya, S. (2000). *Región, regionalización, descentralización.* Quito-Ecuador: Vicepresidencia de la República-GTZ.

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

Viciano, R. (2009). *Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución ecuatoriana de 2008*. En: "La nueva Constitución del Ecuador". Quito-Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Wikipedia. *Centralismo*, [en línea], disponible en: <http://es.wikipedia.org/>

Zavala, J. (2005). *Derecho Administrativo*, Guayaquil - Ecuador: EDINO, Tomo 1.

Zuluaga, R. *La Organización territorial del Estado en la Constitución de 1991 ¿Centralismo o autonomía?*, [en línea], disponible en: <http://www.icesi.edu.co/>

Sítios web

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/>

<http://www.asambleanacional.gov.ec/>

<http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/>

<http://eleuthera.ucaldas.edu.co/>

<http://es.wikipedia.org/>

<http://www.icesi.edu.co/>

<http://www.juridicas.unam.mx/>

ANEXO

Ficha de entrevista diseñada para las autoridades del Municipio de Loja

UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Nombre:_____ Cargo o función:_____

Le solicitamos comedidamente responda a las siguientes preguntas:

1. ¿Qué competencias ha descentralizado el Municipio de Loja con anterioridad a la vigencia de la Constitución de la República del 2008?
2. ¿Cuáles han sido los resultados de los procesos de descentralización indicados anteriormente? Señale los aspectos positivos y negativos de los mismos.
3. ¿Con la vigencia de la nueva Constitución de la República y su modelo alternativo de descentralización (competencias exclusivas), qué cambios se presentarán en el ejercicio de las competencias descentralizadas?

Muchas Gracias por la información.

ÍNDICE

DECLARACIÓN DE AUTORÍA	ii
CESIÓN DE DERECHOS DEL AUTOR	iii
AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR	iv
AGRADECIMIENTO	v
DEDICATORIA	vi
ESQUEMA DE CONTENIDOS	vii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	7
ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN	7
1.1. El centralismo.....	7
1.2. La descentralización como estrategia de modernización del Estado	8
1.3. Desconcentración del Estado.....	12
1.4. Organización territorial y regionalización.....	14
1.5. Formas de Estado y distribución del poder en el territorio	16
1.6. Descentralización y autonomía: un debate inconcluso	19
1.7. Tendencia de los procesos de descentralización en América Latina	22
CAPÍTULO II.....	26
EL CENTRALISMO EN EL ECUADOR Y SU MODELO DE "DESCENTRALIZACIÓN A LA CARTA"	26
2.1. El centralismo del Estado ecuatoriano	26
2.2. Arranque del modelo: Ley de Modernización del Estado	29
2.3. Fortalecimiento del modelo: Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social	32
2.4. Consolidación del modelo: Constitución Política de 1998.....	37
2.5. Los magros resultados del modelo	41
CAPÍTULO III.....	49
LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DEL 2008	49
3.1. El nuevo modelo de gestión.....	49
3.2. La descentralización en el "Estado constitucional de derechos y justicia"	51
3.3. Organización territorial y gobiernos autónomos descentralizados (GADs)	55
3.4. Sistema nacional de competencias.....	60
3.5. Competencias exclusivas por niveles de gobierno.....	62
CAPÍTULO IV	69
LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA: EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD)	69
4.1. Motivos para su expedición.....	69
4.2. Orientaciones generales	72
4.4. Gobiernos autónomos descentralizados y régimen de competencias	82
4.5. Descentralización y sistema nacional de competencias	97
4.6. Recursos financieros.....	107
4.7. Mancomunidades y participación comunitaria.....	109

CAPÍTULO V	112
DESAFÍOS PARA EL NUEVO MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	112
5.1. Una estrategia fundamental	112
5.2. La necesidad de superar el modelo de "descentralización a la carta"	114
5.3. Superposición de competencias y atribuciones: retos y peligros	119
5.4. La perspectiva regional: ¿Sur o Austro?	124
5.5. La desconcentración simultánea	132
5.6. Experiencias locales: la descentralización en el Municipio de Loja.....	134
5.7. Comentarios finales	150
CAPÍTULO VI	152
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	152
6.1. Conclusiones.....	152
6.2. Recomendaciones	156
BIBLIOGRAFÍA.....	162
ANEXO.....	168