

El proceso de descentralización en Ecuador: 8 años después de Montecristi

AUGUSTO BARRERA GUARDERAS
CITE FLACSO
DICIEMBRE 2015

- Este documento se propone explorar el proceso que en materia de gestión territorial, y particularmente en términos de descentralización, ha ocurrido en el Ecuador luego de la expedición de la Constitución Política del Ecuador en 2008 (CPE). Como en otros aspectos sustantivos de la estructura del Estado, la CPE marcó un ambicioso derrotero de cambios, cuyos avances pueden ser evaluados luego del periodo transcurrido.
- El trabajo está organizado en tres secciones. En una primera parte se presentan los antecedentes y el contexto de la gestión territorial antes de 2008; lo cual resulta indispensable para entender los sentidos de lo que se pretendía hacer. En la segunda parte se describen los aspectos centrales que se plantean en la Carta Política y los sucesivos avances en materia legal e institucional. La sección final abordará los logros, dificultades y desafíos.
- El trabajo no solo describe los hechos, sino que problematiza la evolución de los propios conceptos. Los significados políticos y sociales de términos como descentralización, planificación, autonomía han tenido profundos cambios en esta década. Por esta razón se utilizará el término de descentralización de manera descriptiva para indicar las políticas e instituciones a través de las cuales el Estado (gobierno nacional y subnacionales), gestiona sus respectivas obligaciones en el territorio y las formas que adopta esa relación; los regímenes constitutivos, las competencias, los recursos, entre otros aspectos.

Contenido

■	Las políticas territoriales antes de 2008	5
	El desarrollo regional desde el gobierno central	5
	El proceso de descentralización en el marco de la reforma del Estado	6
	Crisis política e institucional, regionalización del sistema político y fracaso del proceso de descentralización	8
■	Las trasformaciones territoriales derivadas de la Constitución de Montecristi	9
	1. Nuevo ordenamiento territorial	9
	2. Estructura institucional y sistema de competencias	12
	3. Sistema de planificación y gestión intergubernamental articulado	15
	4. Recaudación y asignación predecible, corresponsable y solidaria	17
■	Logros, dificultades y desafíos	18
■	Bibliografía	30



Las políticas territoriales antes de 2008

Para poder dimensionar y contextualizar el alcance de los cambios constitucionales, es necesario hacer una breve reconstrucción de algunos hitos de las políticas territoriales que fueron impulsadas en las últimas décadas.

Con el riesgo de simplificar los matices y las complejidades de cada momento, se identifican tres grandes momentos en el desarrollo de las políticas descentralizadoras en las últimas cinco décadas, a saber:

- a) El desarrollo regional impulsado desde el gobierno central, bajo su rol de Estado promotor (décadas de sesenta y setenta).
- b) El proceso de descentralización ligado a la visión de reforma del Estado entre finales de los 80, los 90 y los primeros años de la década de 2000, que genera crisis a la par de la propia crisis política del Estado.
- c) El proceso impulsado por el gobierno nacional durante los últimos 8 años, a partir de la expedición de la CPE.

El desarrollo regional desde el gobierno central

Con bastante similitud en los contenidos, pero con retraso en relación a otros países de la región, Ecuador impulsó un activo proceso de promoción del desarrollo territorial desde el gobierno central. A partir de la década de los sesenta y sobre todo los setenta, la Junta Nacional de Planificación, organismo clave de este periodo, promovió un conjunto de políticas y acciones de desarrollo sectorial/vertical en áreas como la industria y la agricultura. Como fruto de ello se construyeron los parques industriales de Cuenca y Riobamba, así como también se implementaron los proyectos de desarrollo rural “integral”.

En ambos casos se esperaba que la intervención directa del gobierno central dinamizara el desarrollo de capacidades en un territorio con enormes disparidades

regionales. Como se muestra en el Cuadro 1 se ensayaron algunas propuestas de regionalización sobre la base de criterios espaciales, socioeconómicos y demográficos, pero sobre todo de intervención desde el Estado central. A la par, en este periodo se crearon los denominados organismos de desarrollo regional, unidades directas del Ejecutivo con propósitos de inversión específicos ligados a los planes de las regiones.

Si bien se estableció un marco para la acción de los municipios a través de la Ley de Régimen Municipal¹ expedida en 1971, en los hechos, la intervención pública estuvo fuertemente impulsada desde el gobierno central, que se convirtió en el más vigoroso agente de la promoción del desarrollo.

Cuadro 1

Algunas políticas y acciones clave durante este periodo

JUNAPLA*, 1965. Se propone conformar 12 regiones económicas que resultan de la combinación de cinco factores (naturales, humanos, institucionales, político-regionales y económicos);

JUNAPLA, 1969. Plan de Desarrollo 1970-1973. Establecen 5 regiones sobre la base de la integración física, económica y social de las regiones naturales del Ecuador (Costa, Sierra y Oriente);



1 La Ley de Régimen Municipal se expidió el 15 de octubre de 1971, y “desde entonces se han expedido 23 cuerpos legales que la han reformado, entre las que se destacan: la Ley No. 104, promulgada en agosto de 1982; la Ley No. 5, promulgada en marzo de 1997; y, la Ley No. 2004-44, promulgada en septiembre de 2004; provocando profundos cambios en el contenido de la misma; además de los originados en la Constitución Política de la República y otros cuerpos legales, por lo que en la codificación se ha procedido a sistematizarla al tono de los cambios que se han producido” (Ley orgánica de régimen municipal, 2005). Esta a su vez fue sustituida posteriormente por el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (Cootad).



Cuadro 1

Algunas políticas y acciones clave durante este periodo

JUNAPLA, 1975. Plan Integral de Transformación y Desarrollo, que establece 8 regiones sobre la base del grado de coincidencia de las zonificaciones existentes de carácter administrativo, técnico y jurídico.

Plan de Desarrollo 1978-1984. Política de articulación espacial y desarrollo regional sobre la base de la integración física, económica, política y cultural del territorio nacional.

Reformas a la Ley de Régimen Municipal, 1982. Se incorporan mecanismos de participación, la constitución de empresas municipales y el rol de las juntas parroquiales.

Fuente: Elaboración propia.

*Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica

No es el lugar de desarrollar un balance exhaustivo de este periodo, pero en general se puede afirmar que: el crecimiento de la presencia territorial del Estado en términos de servicios e infraestructura, así como el fortalecimiento de capacidades locales en algunos sectores rurales generaron efectos claramente positivos en las décadas siguientes. En contraste, el impulso artificial del desarrollo industrial generó pocos resultados en provincias como Chimborazo.

Sin embargo, conforme el Estado central comenzó a sufrir los efectos de la crisis fiscal, y al mismo tiempo, el pensamiento neoliberal hegemonizaba la política pública, se fueron debilitando los enfoques de desarrollo inspirados en la primacía de lo público-estatal. Sin embargo, el país no salió jamás de manera ordenada de este proceso; como se verá enseguida, se solaparon unas políticas con otras, al punto que, por ejemplo, varios de los organismos de desarrollo regional permanecieron durante décadas con marcadas ineficiencias y como parte de las cuotas y repartos de poder político. Si bien durante estas décadas se consiguió una presencia del Estado en varios ámbitos

y territorios y se logró una mínima base de acceso a servicios públicos, no existió la contundencia y continuidad para lograr efectos sustantivos en términos institucionales y mucho menos en cerrar las disparidades territoriales (Barrera, 1998, 2004, 2006).

El proceso de descentralización en el marco de la reforma del Estado

Entre finales de los años ochenta y a lo largo de toda la década de los noventa, la base conceptual del debate sobre descentralización estuvo enmarcada en una visión de la reforma del Estado desde una perspectiva neoliberal que incluía la privatización de empresas públicas, el debilitamiento de la capacidad de regulación del Estado, la desburocratización, el aperturismo económico y comercial y la liberalización del mercado de capitales.

Esto explica que uno de los primeros cuerpos legales que explícitamente habla de la descentralización en Ecuador sea, extrañamente, la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada, publicada el 31 de diciembre de 1993. Esta ley define vagamente las políticas de descentralización como “la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales” (Ley de Modernización: Art. 34). No precisa los mecanismos ni los tiempos y coloca la responsabilidad del proceso en un nuevo y poderoso organismo denominado Consejo Nacional de Modernización (Conam), cuyo vínculo con el resto de la administración pública no tenía antecedente. De hecho, se lo consideró como la sucesión neoliberal de las instancias de planificación y el núcleo de conducción estratégica de la reforma neoliberal.

En el marco de un discurso de achicamiento del Estado y particularmente del gobierno central, y frente a la ausencia de un planteamiento sistémico y nacional, fue consolidándose la voz de algunos gobiernos locales y primó su lógico interés de fortalecerse, sobre todo desde el punto de vista financiero. Así se explica la



rápida expedición de la Ley del 15%², por la cual se estableció la obligatoriedad del gobierno central de transferir a los gobiernos subnacionales ese porcentaje de los ingresos corrientes.

En octubre de 1997, al fin se dicta la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social o llamada Ley No. 27. En ella se define a la descentralización como “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” (Ley de Descentralización: Art. 3). Esta Ley estableció la mecánica del proceso: “Para la transferencia de las atribuciones, funciones y responsabilidades señaladas en esta Ley, el Presidente de la República conjuntamente con el Ministro de Finanzas y Crédito Público (...) suscribirán con los representantes legales de los municipios y consejos provinciales (...) los convenios respectivos en los que deberán señalarse con precisión absoluta los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios que serán obligatoriamente transferidos para atender las nuevas atribuciones, funciones y responsabilidades” (Ley de Descentralización: Art. 12).

Con ello queda consagrado un mecanismo que jamás reparó en aspectos tan elementales como que el Presupuesto General del Estado (PGE) no está elaborado territorialmente, y, que por lo mismo, costear una competencia a nivel cantonal es casi imposible, o, no previó que el caudal de convenios podría multiplicarse fraccionando tales competencias hasta un número inmanejable de varios miles.

La caída del gobierno de Bucaram y las primeras expresiones de la crisis económica intentaron ser abordadas a través de una poco legitimada Asamblea

Nacional Constituyente que en 1998 elaboró, a puerta cerrada, una nueva Constitución Política del Ecuador. Ella aborda en el Título XI los elementos relativos a la descentralización y al régimen seccional autónomo, señalando que “para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas que serán establecidas por la ley (República del Ecuador, 1998: Art. 224)”. El Artículo 225 establece 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. 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” (República del Ecuador, 1998: Art. 225).

Estableció además un amplísimo abanico de competencias descentralizables al señalar que “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” (República del Ecuador, 1998: Art. 226).

Cuadro 2

Hitos del enfoque de descentralización

Ley del 15% (1997). Se establece de manera obligatoria la transferencia del 15% del PGE a los gobiernos seccionales. Los montos y la modalidad suscitan polémicas. Se adopta un modelo de transferencia gradual.

Ley de descentralización y participación social, 1997

Se definen: Estado unitario descentralizado, adopción de modelo de transferencias por convenio con cada GSN, desconcentración y participación social.

2 Ley especial de distribución del 15% del presupuesto del gobierno central para los gobiernos seccionales, aprobada en 1997.



**Cuadro 2****Hitos del enfoque descentralización****Nueva Constitución, 1998**

Estado de administración descentralizada, circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, mayores ámbitos de participación, ratificación del 15% para gobiernos seccionales.

Fuente: Elaboración propia.

Ratifica además el principio por el cual no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes. Determina que la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla. Además de ratificar el carácter autónomo de los Gobiernos provincial y cantonal, remarca que la entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser predecible, directa, oportuna y automática.

Estos enunciados, muy en línea con la Ley de Descentralización previamente promulgada, provocaron la formación de la Comisión de Descentralización y Autonomías y la construcción de una serie de instrumentos operativos y técnicos para viabilizar este proceso. Se produjeron muchos instrumentos pero, la crisis financiera, casi a año seguido de la nueva Constitución, no solo no resolvió la inestabilidad institucional, sino que la agravó aún más.

Crisis política e institucional, regionalización del sistema político y fracaso del proceso de descentralización

Entre los años 2001 y 2004 se hicieron efectivos algunos procesos de descentralización de competencias, especialmente en las áreas de turismo, ambiente, agricultura; en menor proporción, salud y tránsito. Durante este periodo que corresponde a los Gobiernos de Noboa, Gutiérrez y Palacio se pretendía retomar el

camino establecido por la Ley de Descentralización. Un elemento innovador es el desarrollado por el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (Concope) al establecer un procedimiento organizado y sistemático de definición de competencias “unificadas” en cada provincia. Infortunadamente la propia inestabilidad administrativa y política (es uno de los periodos de mayor rotación de ministros y altos funcionarios), sumada a los apremios de estos gobiernos y a las propias falencias del modelo, generaron resultados sumamente limitados. La crisis financiera ecuatoriana activó el secular conflicto regional. La procedencia regional de los bancos quebrados y los impactos territorialmente diferenciados de la crisis económica y política de 1999, incidieron también la dinámica de la descentralización. Varias provincias de la Costa y del Oriente levantaron la propuesta de autonomía provincial; cinco provincias se pronunciaron en las urnas en consultas populares cuya validez institucional fue nula. Durante el primer semestre de 2006, varias autoridades locales, lideradas por los alcaldes de Guayaquil y Quito, anunciaron su decisión de proponer una reforma a la estructura del Estado ecuatoriano. Finalmente, a mediados de junio presentaron formalmente al Congreso Nacional y al Presidente de la República un proyecto denominado Ley Orgánica del Sistema Autonómico.

Pero además de la regionalización del conflicto político, se agravó la tendencia al desorden fiscal. Gran parte de la ejecución presupuestaria de los GAD no tuvo como contraparte la asunción de competencias y funciones precisas; persistió el desorden y discrecionalidad en el propio marco jurídico de las transferencias (16 leyes especiales que son consideradas “derechos adquiridos”³).

3 Según estudios de la GTZ citados por Jonas Frank, para 2002 los organismos de desarrollo regional manejaban un presupuesto cercano a USD 400 millones anuales. La magnitud de este monto es considerable si se toma en cuenta la negociación del proceso de descentralización, en ese mismo año, en el marco de los convenios que los 22 consejos provinciales y 140 municipios firmaron con vialidad, ambiente, turismo, agricultura; en el Ministerio de Ambiente se negociaban cerca de USD 200.000; y en el Ministerio de Turismo, menos de USD 100.000 (Frank, 2003).



El trasfondo es sin duda, que durante esa década el país tuvo 8 presidentes o formas interinas de autoridad. No logró configurarse una nueva racionalidad neoliberal ni en el Estado, ni en la sociedad. De hecho, el resultado fue un proceso tortuoso, fragmentado y altamente heterogéneo. Si a ello se suman los enormes impactos de la crisis de sistema financiero que terminó con la moneda nacional –y con el gobierno que tomó estas decisiones–, pueden entenderse mejor las razones de la reconfiguración del sistema de representación política, que dio paso al triunfo de la Revolución Ciudadana, uno de cuyos ejes centrales fue la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

Las transformaciones territoriales derivadas de la Constitución de Montecristi

La nueva Constituyente conformada en 2007 parte de un amplio apoyo plebiscitario, tanto para su instalación, como en la refrendación de sus contenidos. Su marco global es el reconocimiento de derechos civiles, sociales y políticos, el fortalecimiento del Estado, la construcción de un concepto de desarrollo, definido como buen vivir o *sumak kawsay*, y, un régimen político y administrativo correspondiente con este enfoque. Fortalece las funciones de planificación y regulación estatal, redefine el modelo territorial, establece reglas de juego en la asignación de recursos y construye un marco de competencias de cada nivel subnacional.

Específicamente en relación al Estado, se proponen como ejes centrales el ordenamiento y el desarrollo territorial, la definición de una nueva división política-administrativa, una matriz de competencias que establezca con claridad qué hace cada quien en el territorio y en los distintos niveles de gobierno, el funcionamiento de un sistema nacional de planificación, un conjunto de reformas que apunten la descentralización fiscal y un nuevo manejo de la economía y la finanzas nacionales.

A partir de estos conceptos, se resumen de manera sintética las líneas fundamentales del nuevo modelo de gestión territorial, en torno a: 1) Nuevo ordenamiento territorial; 2) Sistema de competencias; 3) Sistema de

planificación y gestión intergubernamental articulado; 4) Asignación fiscal predecible y unificada.

1. Nuevo ordenamiento territorial

Según la Constitución de 2008, “El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Podrán constituirse regímenes especiales, entre ellos los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales” (Constitución del Ecuador, 2008: Art. 242).

Se incorpora el elemento novedoso de las regiones, cuya conformación suponía 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. Se enuncia que la iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley de regionalización, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional que debe ser aprobado por la Asamblea Nacional (Constitución del Ecuador, 2008: Art. 245).

La otra vía de formación regional es a través de los cantones que, solos o en conurbaciones, alberguen a un número de habitantes mayor al 7% de la población nacional, podrán constituir un distrito metropolitano, y luego optar por un procedimiento de formación regional. Los regímenes especiales que se reconocen son el territorio de las provincias amazónicas, como una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales; así como las circunscripciones indígenas, a partir de la primacía de población indígena o afroecuatoriana en esos territorios.

También se incentiva la formación de mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.



El cuadro siguiente resume los niveles territoriales y de gobierno establecidos en la Constitución.

Cuadro 3		
Niveles territoriales y de gobierno establecidos en la Constitución		
Ámbito territorial	Caracterización territorial	Caracterización del nivel de gobierno
Nacional	Definición de políticas nacionales; funciones básicas y clásicas del Estado.	Función Ejecutiva: Presidencia de la República Función Legislativa: Asamblea Nacional Función Judicial: Consejo de la Judicatura y Corte Nacional Función Electoral: Consejo Nacional Electoral Función de Control Social y Participación: Consejo de Control Social y Participación
Regiones	Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie 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 otro mecanismo es a través de los Distritos Metropolitanos. La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales o distritos metropolitanos.	Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural. Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea. Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente.
Provincia	Se conserva la estructura territorial de la provincia, pero se modifica su gobierno. Las provincias deben conformar regiones.	Cada provincia tendrá un consejo provincial integrado por un prefecto y viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejalas o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley.
Cantón	Se conserva la estructura territorial de los cantones y se afianza su rol prestador de servicios básicos.	Cada cantón tendrá un concejo cantonal, integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa. En el concejo estará representada proporcionalmente la población cantonal urbana y rural.



Cuadro 3

Niveles territoriales y de gobierno establecidos en la Constitución

Ámbito territorial	Caracterización territorial	Caracterización del nivel de gobierno
Parroquia rural	Se establece constitucionalmente como nivel de gobierno con énfasis en la participación social. Diferenciación con la parroquia urbana que no es nivel de gobierno.	Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley.
Circunscripciones especiales	Especificidades étnico culturales; ambientales.	Circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.
		La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. En estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado. Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno.

Fuente: Constitución, 2008. Elaboración propia.

La CPE estableció un plazo para la consolidación de esta nueva estructura territorial. En las disposición transitoria primera, numeral 9, se menciona que la ley regula 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.

El Cootad precisa en el Art. 16 el proceso de conformación de regiones y establece los siguientes pasos. A continuación se sintetizan los contenidos básicos del proceso:

“a) La iniciativa para la conformación de una región corresponderá a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y se iniciará con las resoluciones adoptadas por los consejos provinciales respectivos(...), se prepararán el proyecto de ley de regionalización y un proyecto de estatuto de autonomía regional; b) El proyecto de ley orgánica de creación de la región contendrá la declaración de creación y la delimitación de su territorio(...) El proyecto de ley no podrá modificar los límites territoriales de las provincias que conforman la región. El proyecto será presentado por los prefectos o prefectas al Presidente(...) y, lo remitirá a la Asamblea Nacional(...) aprobará el proyecto en un plazo máximo de ciento veinte días, en caso de no pronunciarse dentro de este plazo, se considerará aprobado; c) El estatuto será la norma



institucional básica de la región. El estatuto establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno autónomo descentralizado regional y su sede, así como la identificación de sus competencias, bienes, rentas y recursos propios; d) Los prefectos presentarán a consideración de la Corte Constitucional el proyecto de estatuto; e) Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional se solicitará al CNE la convocatoria a consulta popular en dichas provincias, para que su población se pronuncie sobre el estatuto de autonomía; f) Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, la ley y el estatuto entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial” (Cootad: Art. 16).

Como se observa el proceso no es simple ni rápido, al contrario, exige una clara y persistente voluntad política de llevarlo a término, pero habría tenido la ventaja de obligar a construir consensos claros, y finalmente someter el proceso a la consulta de la población.

Esta forma transicional, que se estableció en la Carta Suprema, partía del hecho de que no era posible imponer un nuevo mapa político administrativo del país, sin contar con la aceptación razonada de los propios habitantes y del sistema político. Pero al mismo tiempo, cabe reconocer en la mayor parte de experiencias de descentralización o de establecimiento

de autonomías exitosas en otros países del mundo, el proceso ha reducido el nivel de fragmentación del gobierno y, más bien, ha consolidado niveles de gestión de mayor escala. Ninguno de los procesos provinciales ha sido iniciado siquiera. El marcar en la Constitución un camino para la autonomía parece que fue el mayor antídoto para las pretensiones autonomistas.

2. Estructura institucional y sistema de competencias

La Constitución establece una definición de competencias exclusivas y concurrentes. Las primeras deben ser ejecutadas de manera privativa por el nivel de gobierno correspondiente. Sin embargo, en el primer artículo sobre la distribución de competencias se abre la posibilidad de mecanismos de concurrencia, coordinación o complementariedad, generando ambigüedad en las definiciones posteriores.

Se estructura una caracterización de competencias que luego será ratificada, casi de manera textual, en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (Cootad) que no brinda nuevas precisiones respecto del proceso.

El formato de competencias es el que se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4

Niveles de gobierno y régimen de competencias

Nivel de gobierno	Competencias exclusivas
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.





Cuadro 4

Niveles de gobierno y régimen de competencias

Nivel de gobierno	Competencias exclusivas
Estado central	- Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. - El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. - Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. - El control y administración de las empresas públicas nacionales.
Gobiernos autónomos regionales	- Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. - Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley. - Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades. - Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional. - Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional. - Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional. - Fomentar las actividades productivas regionales. - Fomentar la seguridad alimentaria regional. - Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
Gobiernos autónomos provinciales	- Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. - Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas. - Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas. - La gestión ambiental provincial. - Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. - Fomentar la actividad agropecuaria. - Fomentar las actividades productivas provinciales. - Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.





Cuadro 4

Niveles de gobierno y régimen de competencias

Nivel de Gobierno	Competencias exclusivas
Gobiernos autónomos 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.
Gobiernos autónomos parroquiales	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.

Fuente: Cootad, 2015. Elaboración propia.



Aunque la definición de competencias en la Constitución le da gran fuerza jurídica, en los hechos, el modelo mantiene una serie de “campos grises” como se señaló antes. Hay dos competencias cruciales que se han prestado a confusión.

La planificación territorial que parece que se triplica conforme el nivel de gobierno y la no siempre fácil división entre las funciones de construcción y equipamiento de las infraestructuras educativas y de salud con su administración y mantenimiento.

La Constitución suprimió los Organismos de Desarrollo Regional (ODR), cuyos recursos y competencias fueron trasladados a los gobiernos autónomos, terminando con un desorden institucional. Para las gestiones fiscales futuras, el presupuesto actualmente asignado a las ODR pasó a los gobiernos regionales o autónomos sobre la base de un plan específico de competencias y funciones.

Además de la definición de una matriz de competencias, hay tres elementos más en el régimen de competencias que deben ser destacados:

- a) Se establece una figura de intervención en la competencia de un nivel de gobierno, cuando hay omisión o deficiente ejecución de la misma; aunque esa intervención es temporal, genera un mecanismo de exigencia de cumplimiento adecuado de la competencia.
- b) Se crea un organismo técnico denominado Consejo Nacional de Competencias (CNC), conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las funciones de reglamentar y regular el proceso.
- c) Se describe el procedimiento y el plazo máximo de transferencia bajo una forma obligatoria y progresiva. Con ello se revierte el modelo de descentralización “a la carta”, es decir discrecional y sin plazos, de tan cuestionable desempeño en el pasado.

3. Sistema de planificación y gestión intergubernamental articulado

La Constitución Política del Estado estableció la creación del Sistema Nacional de Planificación (SNP), bajo los criterios de participación de los gobiernos seccionales autónomos y de la sociedad civil y ordena que la planificación se vincule en forma directa a la construcción de los derechos de los ciudadanos. Crea el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) (Constitución de la República del Ecuador, 2008: Art. 279) integrado por el Consejo Nacional de Planificación, su secretaría técnica –Senplades–, los consejos sectoriales de política pública de la función Ejecutiva, los consejos nacionales de igualdad, los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, los consejos ciudadanos sectoriales y otras instancias de participación.

Art. 279.- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República (República del Ecuador, 2008: Art. 279).

La herramienta que se plantea para este proceso es el Plan Nacional de Desarrollo que adquiere un estatuto constitucional⁴. A partir entonces se han expedido: el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP (2010), la Ley Orgánica

⁴ Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados...



de Participación Ciudadana (2010) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Cootad (2010). A lo que han seguido reglamentos, decretos ejecutivos y un conjunto de resoluciones ministeriales.

En el nivel local, se establecen los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley. Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación

y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.

Finalmente, se están construyendo varios mecanismos e instancias que tienen como propósito garantizar la articulación de la planificación multinivel. Entre ellos cabe mencionar la construcción de la Estrategia Nacional Territorial, los gabinetes territoriales, y, los sistemas de información locales SIGAD, entre otros. En la visión gubernamental, este es el esquema de la articulación del SNPP:

Esquema 1

Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa



Fuente: Senplades, 2012.



Como puede verse en este esquema propuesto por Senplades, las dos herramientas sustantivas para esa articulación a nivel programático son las agendas de coordinación sectorial, y, las agendas zonales. Las primeras, elaboradas y monitoreadas por los Ministerios coordinadores, tienen como objetivo construir una forma de coordinación intrasectorial e interministerial para lograr sinergias en el cumplimiento de los objetivos.

Las agendas zonales, en cambio, se proponen territorializar el Plan Nacional del Buen Vivir y lograr con ello un espacio de articulación entre los niveles desconcertados del Ejecutivo con los gobiernos autónomos descentralizados e incluso con otras funciones del Estado.

4. Recaudación y asignación predecible, corresponsable y solidaria

La Constitución y el Cootad (Art. 189), establecen que los gobiernos autónomos descentralizados accedan a las siguientes transferencias:

- a. Transferencias provenientes del 21% de ingresos permanentes y 10% de no permanentes del Presupuesto General del Estado para la equidad territorial.
- b. Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias. En el ámbito de descentralización fiscal se ha implementado en dos competencias: riego y drenaje, y tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. El principio fundamental que rige este proceso es procurar la equidad en la asignación de recursos considerando características territoriales y sectoriales.

- c. Las transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables. Las leyes 010 y 047 recogen estos mandatos constitucionales.

Desde el lado de los ingresos propios de los GAD, tanto la Constitución como el Cootad no modifican sustancialmente la estructura de ingresos propios. Faculta a los Distritos metropolitanos para la creación de ciertos rubros nuevos (como la sobretasa del combustible), pero en la práctica no altera el patrón de asignación fiscal del país.

El monto total a transferir se distribuye 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.

Estos recursos se distribuyen de acuerdo con el tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas; 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.

Para la aplicación de cada uno de estos criterios se estableció una fórmula de cálculo y una ponderación del peso que tiene cada uno de los mismos en el monto general a distribuirse, diferenciada por nivel de gobierno.

En el Cuadro 5 se esquematizan los ingresos propios y las facultades tributarias por cada nivel de gobierno.



Cuadro 5

Fuentes de ingresos y facultades tributarias según nivel de gobierno

Nivel de gobierno	Ingresos propios y facultades tributarias
Región	Impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones, impuesto a la propiedad de vehículos motorizados de toda índole. Tiene las facultades de los Distritos metropolitanos para crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras por servicios de su responsabilidad y obras en su territorio. No se han conformado regiones.
Provincia	Tasas por servicios prestados, multas y contribuciones. 0,001% adicional al impuesto de alcabalas. Limitada capacidad de recaudación
Municipio	Impuesto predial, contribución especial de mejoras, patente municipal espectáculos, transacciones de bienes inmuebles y tasas y tarifas. Facultad tributaria para crear, modificar, exonerar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras por servicios públicos de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos y regulación para la captación de plusvalías.
Junta parroquial	Los que provengan de la administración de infraestructura comunitaria y el espacio público.

Fuente: Cootad, 2010.

Como puede apreciarse, hay una gran asimetría en la capacidad de generación de los recursos propios. En la medida en que las regiones no se han constituido, es difícil visualizar su capacidad efectiva. Las provincias tienen limitadas capacidades de recaudación al igual que las parroquias. En los hechos, la mayor capacidad recae en los municipios, tal como se verá adelante.

Logros, dificultades y desafíos

En este acápite se van a señalar tanto los aspectos más relevantes como los obstáculos y dificultades en torno al proceso de descentralización en Ecuador. Finalmente se propondrán algunas conclusiones y perspectivas del proceso.

1. Esta Constitución, como se ha mostrado, no solo regulaba lo existente; como en otras esferas de la acción pública tiene una fuerte vocación de transformación, en este caso del modelo de gestión territorial, y de la propia estructura estatal. Estos objetivos evidentemente no se consiguen por su sola enunciación constitucional, sino que suponen

un amplio abanico de leyes, planes, programas, acciones y finalmente un nuevo sentido común que se expresa en procedimientos y mecanismos consolidados. Como es lógico los objetivos mayores de equidad y democracia territorial solo se consiguen con la suficiente continuidad y pertinencia en las orientaciones propuestas.

2. A partir de la expedición de la Constitución Política del Ecuador se ha desencadenado un nutrido proceso de producción legal, institucional y procedimental, que debía producir las transformaciones descritas o prefiguradas por la CPE. De este enorme conjunto de aspectos, algunos hitos son la expedición del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, (11 octubre de 2010) que recrea, precisa y amplía algunos de los preceptos constitucionales; el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, expedido también en octubre de 2011, así como la instalación del Consejo Nacional de Competencias, 31 de enero de 2011, y la aprobación de los principales lineamientos y de su plan de trabajo. Otros aspectos como la reestructuración



de la malla territorial de desconcentración, y, el inicio de la planificación territorial de GAD en este nuevo esquema, son también de gran importancia.

3. El país mantiene una gran fragmentación y heterogeneidad en el tamaño, complejidad, recursos y capacidades de gestión de cada GAD. Mientras los grandes asentamientos cuentan con una economía de soporte y ciertas capacidades locales, otras pequeñas provincias o cantones viven realidades distintas. Se ha avanzado poco en el hecho de que 176 de los 221 cantones, cuenten con 50.000 habitantes o menos, provocando un efecto de fragmentación. 39 cantones tienen menos de 5.000 habitantes, cuya debilidad demográfica les condena a la marginalidad política y limita de modo extremo las condiciones para emprender acciones de mayor envergadura. Sin embargo, es positivo el hecho de que se ha detenido la explosión de formación de cantones y, con excepción de la creación de las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena, se ha detenido el proceso de fragmentación administrativo territorial del país. La configuración de las fuerzas políticas es menos regionalizada, y la percepción es que se ha desalentado la euforia autonomista de ciertos sectores económicos y políticos.
4. La gran apuesta de unificación territorial e institucional en un nivel meso potente, materializada en la formación de regiones, ha quedado completamente trunca. Tal como señala la disposición transitoria citada arriba, el periodo de transición para la formación de regiones terminaría en un año más, aproximadamente. Sin bien cuando la Constitución fue discutida había fuertes conatos autonomistas y algunas propuestas de mancomunidades provinciales, a la fecha no existe ningún proceso de este tipo en marcha. El avance a nivel de los distritos metropolitanos ha sido también diverso. En el caso de Guayaquil no ha existido ningún movimiento en esta dirección. Quito se mantiene a medio camino, en la medida en que ha ejercido en los hechos su carácter de Distrito Metropolitano amparado en la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, cuya vigencia está en concordancia con la nueva Constitución. Sin embargo, además de algunos avances en la formación del estatuto, aún es

necesario transitar por su promulgación y la consulta que lo consagre como región.

5. Las posibilidades de formación de regiones lucen en este momento como un proceso sin actores políticos ni institucionales que la impulsen. De hecho, en medio del debate actual de las enmiendas constitucionales propuestas por el Ejecutivo, el consorcio de consejos provinciales ha planteado que se elimine la referencia a una fecha de transición, dejándola abierta. El efecto de este proceso será que no ocurra nunca.
6. La parálisis del fortalecimiento del nuevo nivel intermedio debilita la democracia territorial. Las actuales provincias tienen una débil definición de competencias, carecen de recursos propios y, lo que es más grave, adolecen de una contradicción entre su origen electoral, que emerge de toda la votación de su jurisdicción, y su obligación constitucional de atender a la población rural. En efecto, el país es ahora mayoritariamente urbano con algunas diferencias en las provincias. Si bien esa es la composición del electorado provincial, su dedicación debería ser sobre todo para el sector rural. En la estructura actual, el GAD provincial, conformado de manera mixta por dos representaciones electas (prefecto y viceprefecto) y otras indirectas, debe sostener esa contradicción de legitimidad, lo que hace que su eficacia y eficiencia en las intervenciones, se distraiga en presencia urbana o en aspectos que claramente no son parte de su núcleo competencial como la salud, la cultura, la infraestructura urbana, etc. Sin embargo, esto es sumamente grave en el diseño global. La estructura constitucional prefiguraba con toda claridad la formación de un nivel meso muy robusto. La formación de nuevas provincias desalienta la formación de regiones.
7. El proceso de desconcentración desde el Ejecutivo tiene avances sumamente importantes. Las zonas, distritos y circuitos son niveles desconcentrados para la administración y planificación de los servicios públicos con el objetivo de lograr mayor cobertura y calidad de servicios públicos. Estos niveles se muestran en el siguiente cuadro:



Cuadro 6

Niveles de desconcentración del Ejecutivo

Nivel	Caracterización	Observaciones
Zonas 9	Las zonas están conformadas por provincias, de acuerdo a una proximidad geográfica, cultural y económica; son 9 zonas administrativas de planificación.	Cada una de ellas a está constituida por distritos y estos a su vez por circuitos. “Desde este nivel se coordina estratégicamente las entidades del sector público, a través de la gestión de la planificación para el diseño de políticas en el área de su jurisdicción”, para ese efecto cada zona cuenta con una Subsecretaría.
Distrito 140	El distrito es la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos, coincide con el cantón o unión de cantones; son 140 distritos en el país con un aproximado de 90.000 habitantes.	Para cantones cuya población es muy alta como Quito, Guayaquil, Cuenca se establecen distritos dentro de ellos.
Circuito 1134	“El circuito es la localidad donde el conjunto de servicios públicos de calidad están al alcance de la ciudadanía; está conformada por la presencia de varios establecimientos en un territorio dentro de un distrito.	Corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias, existen 1.134 circuitos con un aproximado de 11.000 habitantes.

Fuente: Senplades, 2012.

8. Aunque no tendría por qué existir plena coincidencia entre la estructura territorial del Ejecutivo y de los GAD, tampoco tiene sentido que no exista prácticamente coincidencia. La diferencia con la situación anterior a este periodo político, cuando el gobierno central tenía una débil incidencia territorial y hoy, ese no es el caso. Hay una presencia activa y territorial en la provisión de servicios de salud, educación y seguridad con el propósito de cerrar las brechas territoriales.
9. Como se habrá observado, todo el andamiaje de desconcentración del Ejecutivo estaba orientado hacia la conformación de regiones/zonas, distritos y circuitos. Cuando se elaboró la Constitución, se entendía que a lo largo de este periodo se habrían conformado las regiones, en tanto que iría redimensionándose el nivel provincial. De

hecho, hasta el año 2016, debió haber ocurrido la transición por la cual el gobierno intermedio fuera básicamente la región (7 regiones más 2 distritos metropolitanos), en lugar de las actuales provincias. Esto, no solo que no ha ocurrido, sino que en este momento el Consorcio de Gobiernos Provinciales plantea la supresión constitucional de los plazos, lo cual terminaría con el carácter mandatorio de la transición. No existe ningún proceso de unificación de provincias en regiones. El efecto que pudiera esperarse es que, una vez más, se produzca una desarticulación entre los niveles territoriales del Ejecutivo: región-zona, distrito, circuito, frente a la estructura del régimen seccional autonomía: provincia, municipio, parroquia; lo cual, obviamente complejiza fuertemente los mecanismos de ensamble de planes y presupuestos, además de la complejidad política.

**Cuadro 7****Correspondencias y desajustes de la estructura territorial**

Niveles territoriales gobierno central	Niveles GAD
REGIÓN / ZONA (9)	No se ha constituido ninguna, no hay procesos en marcha (excepción Quito)
El nivel provincial en el régimen desconcentrado se debilita por razones de economía institucional	PROVINCIA (23)
CIRCUITO (1.134)	PARROQUIA (900 aprox.)
Circunscripción especial indígena	No se ha constituido ninguna

Fuente: Elaboración propia

10. El avance de la formación de mancomunidades es bastante parcial, tanto desde el punto de vista de la extensión territorial como el alcance programático. En el periodo 2011-2014, se han producido una veintena de mancomunidades, especialmente en las competencias de tránsito, transporte y seguridad vial (TTTSV), así como de gestión de desechos⁵; pero aún no es una

práctica amplia y exitosa. Como se ha insistido, el alcance es parcial, llamando la atención dos grandes vacíos: la formación de mancomunidades provinciales con vocación regional y las mancomunidades cantonales para la provisión de servicios públicos.

5 Las mancomunidades registradas son: TTS: Zamora Chinchipe, de Gestión Integral de Residuos: Imbabura y cantones del Norte del Ecuador, TTTSV Pastaza, Pueblo Cañari, Cuenca Baja del Río Paute, Río Due, Río Suno, Centro Norte de Manabí, Costa Limpia, Frente Sur Occidental, TTTSV Tungurahua, Desechos Sólidos El Guabo y Camilo Ponce, Mundo Verde, TTTSV Cotopaxi, Conga, Sucumbíos, Junta Mancomunada PID, Camal Bicantonal, Mavarcuj, Atillo, Zona Norcentral del DMQ, Cuenca del Lago San Pablo, Río Due y Seguridad ciudadana norte de la provincia de Esmeraldas. En el año 2014 el CNC inscribió las mancomunidades de Cotopaxi y Sucumbíos para gestionar TTTSV, y la mancomunidad de Bolívar para administración y mantenimiento de relleno sanitario. A diciembre de 2014, las mancomunidades denominadas Cuenca Alta del Río Catamayo, la de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial del Norte; y, Bosque Seco, se encuentran en el proceso de publicación en el Registro Oficial; en tanto que las del Noroccidente de Pichincha y la de gestión de residuos sólidos de Alausí, Colta y Guamote, cuentan con las respectivas resoluciones de los Concejos Cantonales y se encontraban en la etapa de definición del contenido del convenio.

11. Hay avances importantes en el desarrollo de una estructura institucional central que atienda el proceso. La misión de la Senplades es administrar y coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como un medio de desarrollo integral del país a nivel sectorial y territorial, estableciendo objetivos y políticas estratégicas, sustentadas en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación; orientando la inversión pública; y, promoviendo la transformación del Estado, a través de una activa participación ciudadana, que contribuya a una gestión pública transparente y eficiente.

12. Desde el punto de vista de los instrumentos de planificación, se ha desarrollado un conjunto de instrumentos: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. La última versión del Plan contiene una particular innovación que es la Estrategia Territorial Nacional (ETN), la cual es un



planteamiento innovador en la planificación del país. Hay dos aspectos a destacar:

- a) la aspiración de lograr una articulación programática en el territorio, a través de varios mecanismos convergentes: agendas zonales, presupuestos territorializados, identificación de brechas sociales, etc.,
 - b) la integralidad de la visión, en tanto articula un conjunto de dimensiones que van desde la problematización de las implicaciones espaciales del cambio de la matriz productiva, hasta la construcción de instrumentos precisos de inversión pública, e incluso, la localización de los servicios públicos.
13. La misión de las Subsecretarías Zonales de Planificación es gestionar la planificación zonal participando en el diseño de políticas, metodologías y herramientas; aplicando en el área de su jurisdicción, los macro procesos de información y estudios; planificación e inversión pública; democratización del Estado e innovación de la gestión pública; participación ciudadana; y, seguimiento y evaluación.
14. Esta robusta estructura institucional de planificación, de nivel nacional y desconcentrada no obstante, contrasta con las estructuras institucionales de los niveles subnacionales,

donde persisten grandes asimetrías, respecto de la importancia y prioridad que los distintos gobiernos autónomos descentralizados, asignan a las funciones de la planificación.

15. Dicho esto, es necesario matizar e identificar algunas de las complejidades y retos actuales en varios de los ámbitos. El impulso de este proceso viene fuertemente desde el Estado central. Hay sin duda, un esfuerzo por reconocer los límites y peligros de la vieja planificación estatista que no alcanzaba a dimensionar los impactos espaciales de sus decisiones; pero, por otro lado, el sujeto más activo y protagonista de la propia ETN es el gobierno central.
16. Esto plantea un gran desafío político para, por un lado, activar y dinamizar los tejidos sociales locales que deben ser sujetos de su propio desarrollo, y, por otro lado, ir configurando un adecuado arreglo político institucional entre el Gobierno nacional y los GAD de manera que el proceso pueda ser sostenible. Estas alertas no restan validez a la constatación de la enorme importancia de la escala nacional para pensar el desarrollo, incluso de los propios territorios; a contrapelo de la extendida noción de invisibilizar o debilitar este nivel (Fernández, 2010).
17. En el último informe público del CNC se establecen los siguientes avances del proceso de transferencias:

Cuadro 8

Competencias exclusivas transferidas

Materia	Base jurídica	Avances
Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial (TTTSV)	La Constitución y el Cootad establecen que los gobiernos metropolitanos y municipales tendrán competencia exclusiva para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial dentro de su circunscripción territorial.	Los 7 GAD municipales del modelo A, 10 GAD municipales del modelo B y 167 GAD municipales del modelo C han asumido en la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. Los faltantes corresponden a los gobiernos municipales de Galápagos y las 5 mancomunidades conformadas para la gestión de la competencia de TTTSV.





Cuadro 8

Competencias exclusivas transferidas

Materia	Base jurídica	Avances
Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial (TTTSV)	Resolución No. 006-CNC-2012, de 26 de abril de 2012, emitida por el CNC y publicada en el Registro Oficial Suplemento 712, de fecha 29 de mayo de 2012, transfirió el ejercicio de la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial a los gobiernos metropolitanos y municipales del país.	El total de recursos transferidos a los siete gobiernos municipales del modelo A es de USD 52,2 millones; los diez gobiernos municipales del modelo B han recibido un total de USD 2,9 millones y los gobiernos municipales del modelo C (167) alcanzaron en total de USD 2,3 millones. Así, durante el período fiscal 2014 se ha transferido un total de USD 57,4 millones por concepto de tasa de matriculación y multas asociadas a 184 gobiernos municipales que se encuentran gestionando la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.
Riego y drenaje	Mediante Resolución No. 008-CNC-2011 de 14 de julio de 2011, el CNC transfiere la competencia para planificar, construir, operar y mantener los sistemas públicos de riego y drenaje a favor de los gobiernos provinciales del país. Se establecieron cinco modelos de gestión o tipologías para: 1) sistemas públicos no transferidos a usuarios y de gestión provincial, 2) sistemas transferidos a usuarios y público comunitarios, 3) sistemas comunitarios 4) sistemas individuales y asociativos y 5) sistemas de drenaje públicos	Avances en la gestión de la competencia En el marco de la Resolución Nro. 008-CNC-2011, les corresponde a los GAD provinciales aprobar planes locales de riego y drenaje; en ese contexto, 10 de las 24 provincias cuentan con este documento: El Oro, Loja, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Bolívar, Chimborazo, Cotopaxi, Tungurahua, Azuay y Zamora Chinchipe. Los recursos transferidos a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales durante el periodo de enero a noviembre del año 2014, en el rubro que corresponde a gasto corriente fueron de USD 9,2 millones; rehabilitación, operación y mantenimiento USD 12,5 millones; y compensación por inversión USD 18,1 millones, en total USD 39,8 millones. En el año 2014 fueron presentados a Senagua 67 proyectos de inversión por un monto aproximado de USD 38,9 millones, el valor transferido representa el 46,6% del monto total.
Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR)	Mediante Resolución No. 0009-CNC-2011 del 29 de septiembre de 2011, se transfirió la competencia de cooperación internacional no reembolsable (CINR) a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales.	Avances en la gestión de la competencia A diciembre de 2014, en el SIGECI (Sistema de Gestión de la Cooperación Internacional) se registraron un total de 449 proyectos de cooperación oficial tradicional y Cooperación Sur-Sur, de los cuales 135 proyectos, por un valor de aproximadamente de 10,0 millones de dólares corresponden a cooperación financiera no reembolsable.





Cuadro 8

Competencias exclusivas transferidas

Materia	Base jurídica	Avances
Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR)	La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) es el organismo rector de la competencia, instancia que diseñó el modelo de gestión que determina los procesos y procedimientos necesarios para articular los diferentes niveles de gobierno y competencias en la gestión de la CINR.	Adicionalmente el SIGECI reporta un monto de 54,2 millones de dólares por cooperación internacional a nivel nacional. De este monto el 78,5% se ha destinado a sectores estratégicos, el 8,2% a fomento productivo, 6,7% a talento humano, 5,3% al eje social y 1,4% a seguridad y fuentes multisectoriales.

Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Informe de rendición de cuentas, 2014.

18. Otras de las competencias a ser transferidas tienen que ver con la regulación, tal como se muestra a continuación:

Cuadro 9

Avance de las transferencias de regulación

Competencia	Estado de la transferencia
Áridos y pétreos	Resolución N° 0004-CNC-2014 de fecha 6 de noviembre de 2014, donde se regula el ejercicio de la competencia 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, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales. En el marco de la competencia, el gobierno central tiene facultades de rectoría nacional, planificación, regulación, control y gestión nacional. Entre tanto que los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales tienen como facultades la planificación, regulación, control y gestión local.
Gestión ambiental	Resolución N° 0005-CNC-2014 con fecha 6 de noviembre de 2014, para la regulación del ejercicio de la competencia de gestión ambiental a favor de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales. En el marco de la competencia, el gobierno central tiene las facultades de rectoría nacional, planificación, regulación, control y gestión nacional. A los gobiernos autónomos descentralizados provinciales les corresponden las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión provincial. Por otro lado, son facultades de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales la planificación, regulación, control y gestión local, mientras que a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales les corresponde la planificación y gestión parroquial. Estos últimos deberán efectuar y mantener la coordinación necesaria con los demás niveles de gobierno, para garantizar el ejercicio adecuado de la competencia.





Cuadro 9

Avance de las transferencias de regulación

Competencia	Estado de la transferencia
Fomento de las actividades productivas y agropecuarias	Resolución N° 0008-CNC-2014 emitida el 12 de diciembre de 2014 aprueba la regulación para el ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y parroquiales rurales. Son facultades de los gobiernos provinciales la rectoría, regulación, control y gestión local. Los gobiernos parroquiales rurales tienen la facultad de gestión, expresada en la implementación de programas y proyectos de impulso a la conformación de estrategias asociativas de producción y comercialización, a través de procesos de coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.
Vialidad	Resolución N° 0009-CNC-2014 emitida el 12 de diciembre de 2014 aprueba la regulación para el ejercicio de la competencia para planificar, construir y mantener la vialidad, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales. Las facultades que les corresponde ejercer a cada nivel de gobierno se circunscriben al ámbito de la rectoría, planificación, regulación, control y gestión, a excepción del nivel de gobierno parroquial rural que tiene las facultades de planificación y gestión.
Prevención, protección, socorro y extinción de incendios	Resolución N° 0010-CNC-2014 emitida el 12 de diciembre de 2014 expide la regulación para el ejercicio de la competencia de gestión de los servicios de prevención, socorro y extinción de incendios, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales. El artículo 140 del Cootad dicta que los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios corresponden a los gobiernos municipales, para lo cual los cuerpos de bomberos del país serán considerados como entidades adscritas a este nivel de gobierno.

Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Informe de rendición de cuentas, 2014.

19. Hay núcleos competenciales más definidos. Las transferencias de las competencias de riego a los GAD provinciales, y las de tránsito (aún complicada políticamente) a los municipales, son los hechos más notorios. Sin embargo, la dualidad planteada en la construcción y administración de los servicios de salud y educación, se encuentra en este momento en un nuevo impase constitucional. El Ejecutivo ha planteado como parte del paquete de enmiendas que tanto la construcción como la administración de las infraestructuras de educación y salud estén totalmente a su cargo. En los hechos y con la salvedad de poquísimos municipios, la infraestructura pública de salud y educación ha sido construida por el gobierno nacional y es probable que la economía de escala de

costos de construcción y mantenimiento aconseje que sea razonable mantener allí esa función. No obstante por el impacto territorial de esos equipamientos y por la necesidad de potenciarlos con su propio entorno deben buscarse formas reales de articulación con los gobiernos locales.

20. A partir de las definiciones constitucionales y legales, se estableció un proceso de transición en la asignación de recursos para los GAD. Para efectos concretos, este cambio exigió un proceso de ajuste ocurrido entre los años 2010 y 2012, que se detalla en el cuadro adjunto elaborado por el Ministerio de Finanzas y del Senplades (Resoluciones 2010, 2011, 2012), que se resume en el Cuadro 10.



Cuadro 10

Determinación de los Ingresos Permanentes y no Permanente del PGE para la distribución a GAD, años 2011 y 2012. Cifras en millones de dólares

	2011	2012
Ingresos totales del Presupuesto General del Estado	23.950,1	26.109,3
(-) Recursos fiscales generados por las instituciones – Autogestión	1.508,9	1.450,8
(-) Recursos provenientes de preasignaciones	750,6	763,2
(-) Recursos de endeudamiento interno y externo	4.950,9	4.848,3
(-) Recursos de asistencia técnica y donaciones	39,9	0,0
Recursos fiscales	16.700,0	19.047,0
(-) Cuenta de importaciones de derivados	4.100,7	4.485,8
(-) Saldos de años anteriores	257,4	855,7
SUBTOTAL INGRESOS PGE PARA DISTRIBUCIÓN	12.341,9	13.705,5
Ingresos permanentes del PGE para la distribución	9.133,9	9.804,7
Ingresos no permanentes del PGE para distribución	3.208,0	3.900,8
21% Ingresos permanentes	1.918,1	2.059,0
10% Ingresos no permanentes	320,8	390,1
TOTAL A DISTRIBUIR DE INGRESOS PERMANENTES Y NO PERMANENTES	2.238,9	2.449,1

Fuente: Ministerio de Finanzas, 2012.

21. Este monto total de trasferencias se distribuye en los tres niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados bajo la siguiente figura que muestra claramente el peso de los gobiernos

municipales en las transferencias, situación que se refuerza con el comportamiento de los recursos propios que ellos recaudan, a diferencia de los GAD parroquiales y provinciales.

Cuadro 11

Asignado a GAD y Régimen Especial de Galápagos, años 2011 y 2012
Cifras en millones de dólares

Nivel de gobierno	Asignación	
	2011	2012
Gobiernos provinciales (27%)	604,5	661,2
Gobiernos municipales y distritos metropolitanos (67%)	1.500,1	1.640,9
Gobiernos parroquiales rurales (6%)	134,3	146,9
Total GAD	2.238,9	2.449,1

Incluye tranferencia el régimen especial de Galápagos

Fuente: Ministerio de Finanzas.



22. Finalmente, vale la pena señalar que se elaboró en la transitoria del Cootad, una fórmula de ponderación de los indicadores expresados en la Constitución. Esta ponderación para asignar el monto adicional que se transfiere (llamado componente B), valora especialmente las NBI y muy poco la

capacidad financiera y el esfuerzo administrativo. Aunque resulta loable el propósito de reducción de disparidades y brechas, en la práctica puede convertirse a largo plazo en un desincentivo para el cumplimiento cabal de los propósitos del GAD y su corresponsabilidad fiscal.

Cuadro 12

Ponderación de los criterios constitucionales

Criterio	Provincia	Cantón	Parroquia
Tamaño de la población	10%	10%	15%
Densidad poblacional	14%	13%	15%
Necesidades básicas insatisfechas	53%	50%	50%
Logros en mejoramiento de los niveles de vida	5%	5%	5%
Capacidad fiscal	2%	6%	0%
Esfuerzo administrativo	6%	6%	5%
Cumplimiento de metas	10%	10%	10%

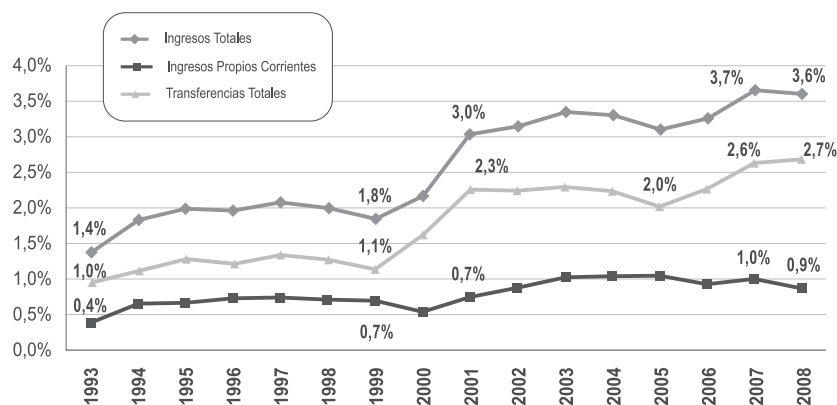
Fuente: Transitoria Octava del Cootad.

23. Sin embargo, es evidente que hay poquísimo avance en la corresponsabilidad fiscal entre los distintos niveles de gobierno. Gran parte de los GAD provinciales y parroquiales dependen casi

exclusivamente de las transferencias. El cuadro adjunto muestra el comportamiento antes de la Constitución, pero es previsible que esa tendencia se mantenga.

Gráfico 1

Participación con respecto al PIB (Municipios)



Fuente: Almeida (2010).



24. Un trabajo realizado por Oyervide (2012), señala que aquellos municipios de zonas de baja población (menos de 50.000 habitantes) no generan suficientes ingresos para cubrir las remuneraciones de los funcionarios de dicha institución. En 2008 se observa una mejora en los tres estratos involucrados, pero el indicador vuelve a caer para 2009 incluso por debajo del obtenido a 2007. Apunta que “mucho más delicado es el indicador de autosuficiencia tributaria, puesto que los ingresos tributarios escasamente llegan a representar el 6,5% del ingreso total en el caso de los primeros cuatro estratos, durante los tres años de análisis. Esta situación se verifica cuando se observa la elevada dependencia financiera de estas organizaciones frente a las transferencias corrientes y de capital

(63%-78%), no obstante, existe una tendencia decreciente en casi todos los estratos, debiendo mencionar el caso del estrato seis donde en 2009 se incrementa el indicador, aunque sigue siendo manejable puesto que está alrededor del 40%, mientras los ingresos tributarios generan el 23,5% del ingreso total” (Ibíd).

25. Una reciente publicación elaborada por el BEDE (2015) ofrece las series históricas de transferencias e ingresos propios de cada nivel de gobierno durante los últimos 15 años. Esta información permite identificar el sostenido incremento de los recursos de los GAD. El caso de los municipios, las transferencias casi se han decuplicado en valores absolutos, y en caso de las juntas parroquiales ahora cuentan con transferencias predecibles.

Cuadro 13**Transferencias del gobierno, millones de dólares**

GAD	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Municipal	257	479	559	654	729	747	888	1051	1319	1158	1589	1968	2068	2418	2474
Provincial							370	434	721	537	687	819	889	982	1075
Parroquial							23	35	44	40	94	174	189	212	232

Fuente: Ecuador, Banco del Estado, Finanzas subnacionales en el Ecuador 2000-2014. Quito, 2015.

Cuadro 14**Ingresos propios, millones dólares**

GAD	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Municipal	89	164	226	302	348	400	407	473	500	519	554	650	767	843	920
Provincial	12	13	18	13	27	31	33	45	54	61	61	54	57	63	57

Fuente: Ecuador, Banco del Estado, Finanzas subnacionales en el Ecuador 2000-2014. Quito, 2015.



26. No obstante si se hace la relación entre ingresos propios y transferencias, y se compara los efectos de la CPE, los resultados no son alentadores. Mientras en 2007, los ingresos propios de los municipios eran el 45% de las transferencias, para 2008, ese porcentaje cae a 37%, en 2013 es apenas el 34% y para 2014, repunta algo hasta el 37%. Los avances en términos de autonomía fiscal y capacidad de generación local de los recursos son limitados. Las dependencias persisten y los esfuerzos tributarios son altamente asimétricos.
27. En este mismo estudio se identifica que los porcentajes de destino de las transferencias prácticamente no se han modificado, provocando una recurrencia en las limitadas capacidades de los municipios de menor magnitud.

Cuadro 15**Distribución de las transferencias a municipios, por período y estrato de población**

Tamaño de la población	2000-2003	2004-2006	2007-2010	2011-2014
Estrato 1 1-9.999	7	8	9	7
Estrato 2 10.000-19.999	8	8	9	8
Estrato 3 20.000-49.999	17	20	21	18
Estrato 4 50.000-99.999	16	18	18	17
Estrato 5 100.000-1.000.000	24	23	23	23
Estrato 6 más de 1.000.000	28	23	20	27
TOTAL	100	100	100	100

Fuente: Ecuador, Banco del Estado, Finanzas subnacionales en el Ecuador 2000-2014. Quito, 2015.

28. Es llamativo el poco avance en términos de autonomía fiscal y las dificultades del debate en torno a mejorar las capacidades de recaudación y regulación de los GAD municipales. De hecho, el país carece de una normativa específicamente urbana dedicada al suelo y la recuperación de las plusvalías. El intento de expedición de estas leyes generó reacciones de varios estamentos y escaso compromiso de los alcaldes, lo que muestra la ausencia de lecturas comunes entre los distintos niveles de gobierno.
29. El conjunto de postulados sobre descentralización y gestión territorial que constan en la Constitución han tenido un desarrollo desigual. Hay una renovada presencia del Ejecutivo en el territorio y una fuerte racionalidad de “bajar” su estructura programática y administrativa. Sin embargo, eso no tiene como contraparte el mismo proceso en el fortalecimiento de los GAD y la virtual paralización del proceso de formación de regiones. A esta altura tal vez puede señalarse que ese es un proceso fallido, que debería ameritar una profunda discusión conceptual e institucional. Tampoco se ha avanzado en la formación de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), con lo que el carácter plurinacional del Estado no tiene ninguna dimensión territorial.
30. En el ámbito del desarrollo económico, la lógica ha ido hacia la territorialización de los grandes proyectos nacionales que hacen parte del cambio de matriz productiva; sin embargo, aún es débil la lectura del desarrollo económico “desde abajo”, es decir a partir de las capacidades y límites de los territorios. Esta entrada ayudaría, sin duda, a fortalecer la capacidad endógena del país para enfrentar las contingencias de las crisis del sector externo.



Bibliografía

- ALMEIDA Ma. Dolores, URIBE Carlos. GTZ SENPLADES XXII Seminario Regional de Política Fiscal ILPES-CEPAL 26 al 29 de enero de 2010 Santiago de Chile
- Banco del Estado del Ecuador, Finanzas subnacionales en el Ecuador 2000-2014, Quito, 2015
- BARRERA A. Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio. CONCOPE-PNUD. Diciembre de 2004. Documento. Quito
- BARRERA Augusto AGOTAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y OPORTUNIDADES DE CAMBIO EN ECUADOR. Resumen de la ponencia presentada en el Seminario Internacional Quince años de descentralización y autonomías en Ecuador realizado entre el 11-12 de diciembre de 2006 en FLACSO Ecuador.
- Un estado descentralizado para el desarrollo y la democracia, ILDIS, Quito, 2006.
- Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio, CONCOPE, PNUD, diciembre 2004.
- “Descentralización, participación y planificación en la nueva Constitución”; en Varios Autores: La nueva Constitución, escenarios, actores, derechos; CIUDAD, Quito, 1998.
- BARRERA Augusto, Franklin R. Gallegos, Lourdes Rodríguez J. Ecuador, un modelo para (des) armar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo, Grupo de Democracia y Desarrollo Local: Ciudad. ILDIS. Abya Yala. Quito, 1999.
- BARRERA. Augusto; CARRION, Diego; LARREA, Carlos; OJEDA, Lautaro; UNDA, Mario. Centro de Investigaciones CIUDAD. Participación, Descentralización y Gestión Municipal. Elementos para una reforma democrática, CIUDAD, Quito, 1998.
- CONAM, GTZ, Estado de concreción de la descentralización: Línea de base de la descentralización a Julio de 2004, Quito, 2005.
- Consejo Nacional de Competencias. CNC: Resumen ejecutivo de rendición de cuentas. Quito, 2014
- Consejo Nacional de Competencias. Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015. Aprobado mediante Resolución N° 003-CNC-2012 del Consejo Nacional de Competencias, publicada en el Registro Oficial N° 673 de 30 de marzo del 2012
- Falconí Fander, Muñoz Pabel L. Introducción En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento. Quito, s/f
- FRANK Jonas, Descentralización, en Ecuador, una agenda económica y social del nuevo milenio, Banco Mundial, Alfaomega, Quito, 2003
- Ministerio de Finanzas (2011). Acuerdo No. 050. Quito: Ministerio de Finanzas
- Ministerio de Finanzas (2011). Boletín de Prensa No. 06. Quito: Ministerio de Finanzas
- Ministerio de Finanzas (2011). Metodología para la Aplicación de la Fórmula de Transferencias del Modelo de Equidad Territorial a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el 2011. Quito: Ministerio de Finanzas
- Ministerio de Finanzas (2012). Acuerdo No. 007. Quito: Ministerio de Finanzas
- OJEDA Lautaro. Autonomías: el estado de la cuestión, en Revista Gestión 80, Quito, Febrero 2001
- Oyerve Fernando Tello, La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. ¿Gestión tributaria o pereza fiscal? Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador Retos 3 (II): 2012
- República del Ecuador. Registro Oficial No. 303, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Quito, 19 de octubre de 2010.
- República del Ecuador. Registro Oficial No. 306, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Quito, 22 de octubre de 2010.
- República del Ecuador. Registro Oficial No. 449, Constitución de la República del Ecuador, Quito, 20 de octubre de 2008.
- República del Ecuador. Ley de descentralización, 1997
- República del Ecuador. Ley de modernización del estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada, 1993
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Acuerdo SNDP 091 – 2013, Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Folleto Informativo, Proceso de desconcentración del ejecutivo en los niveles administrativos de planificación, Quito 2012
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Guía Metodológica para el Cálculo de la Distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Transferencias de Ingresos Permanentes y no Permanentes para la Equidad Territorial. SENPLADES, Quito, 2012
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, Quito 2013.
- Serrano Claudia, Acosta Patricia. El proceso de descentralización en el Ecuador. Proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los andes. RIMISP. Documento de Trabajo en el marco del Proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes. Enero 2011

Acerca del autor

Augusto Barrera Guarderas

Doctor en Sociología, Ciencias Políticas en la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Estudios Contemporáneos de América Latina, Máster en Ciencia Política y Doctor en Medicina.

Actualmente, Coordinador del Centro de Investigación de Política Pública y Territorio (CITE) de FLACSO Ecuador, Alcalde de Quito en el periodo 2009-2014, ex-Concejal del Distrito Metropolitano de Quito, investigador, profesor en varias universidades ecuatorianas y extranjeras y consultor de organismos internacionales y nacionales.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)
Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará
4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador

Responsable
Gustavo Endara | Coordinador de Proyectos

Telf.: +593 2 2562103

<http://www.fes-ecuador.org>
<http://www.40-fes-ildis.ec>

 Friedrich-Ebert-Stiftung FES-ILDIS
 @FesILDIS

Para solicitar publicaciones:
info@fes.ec

Diagramación: graphus® 290 2760

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) es una organización alemana representada en más de 100 países del mundo comprometida con los valores de la democracia y la justicia social. Desde su llegada al Ecuador en el año 1974 como Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). La institución se ha desempeñado como centro de pensamiento progresista y facilitador de diálogos democráticos. El trabajo está enfocado en cuatro ejes: profundizar la dimensión social de la democracia, fomentar la justicia social, construir una economía justa, así como aportar a la gobernanza regional y la paz.

Centro de Investigaciones de Políticas Públicas y Territorio, CITE

El Centro de Investigaciones de Políticas Públicas y Territorio, CITE, es parte del Departamento de Asuntos Públicos de la FLACSO, y está vinculado al grupo de investigación Territorialidades Urbanas. Es un espacio de investigación, reflexión, debate e intervención que, con criterio independiente y rigurosidad académica, se orienta a aportar al fortalecimiento de las capacidades del Estado en todos sus niveles y de la sociedad civil para generar, implementar y evaluar políticas públicas que inciden en el territorio, entendiéndose a este como espacio de interacción de múltiples actores.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN: 978-9978-94-152-2