

De la descentralización a la carta... a la concentración descentralizada

Un Estado del Arte de la Descentralización en el Ecuador

Equipo de Gobernabilidad y Descentralización ¹ del

Consortio de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Octubre de 2013

Resumen

La descentralización es un instrumento, entre otros, de la reforma del Estado, que para el caso de los gobiernos subnacionales (llamados en el Ecuador “Gobiernos Autónomos Descentralizados”) tiene al menos cuatro vías de reforma adicionales. En nuestro país, el proceso de descentralización ha tenido un cambio de modelo, de una descentralización voluntaria y negociada a una descentralización obligatoria y reglada.

El contexto para el cambio de modelo es un proceso de concentración de poder en el gobierno central, que puede explicarse como una respuesta a la crisis política vivida por el país entre los años 1996-2005. La estabilidad y gobernabilidad logradas en el país pueden justificar (para algunos) este proceso de concentración.

La hipótesis es que el proceso de concentración de poder resulta incompatible con uno de los objetivos básicos de la Reforma del Estado: la redistribución del poder con los territorios. Ello se traduce en dos formas de ver a la descentralización: como un proceso de reorganización administrativa, por el cual se des-concentran o descentralizan funciones, ó como un proceso de reorganización política, en el que se distribuye poder. Lo que se encuentra en el Ecuador de hoy es que hay alguna distribución de funciones, pero poca o ninguna distribución de poder con las autoridades territoriales.

El proceso de descentralización se re-impulsa desde el año 1992, inicialmente con un fuerte énfasis en el proceso de “achicamiento” del Estado. La crisis política en la que entra el país desde el año 96 fue en la práctica un obstáculo para el avance de la descentralización, a pesar del rol primordial que adquirieron los gobiernos locales en el mantenimiento del Estado. En el documento se caracteriza al modelo de descentralización vigente en ese período, denominado “uno a uno” o “negociado”, y se analizan avances y retrocesos del proceso.

Analizamos luego el cambio del modelo de descentralización, hacia el modelo reglado, obligatorio, centrado en una entidad tecno-política, en el contexto de un “Sistema Nacional de Competencias”, que busca lograr la equidad territorial.

Este “estado del arte” culmina identificando algunas experiencias de los Gobiernos Provinciales, desde la visión del CONGOPE, en el traspaso de las competencias de riego, vialidad y cooperación internacional, destacando algunos problemas de implementación o “paradojas” de la descentralización concentradora que se está dando en el Ecuador.

Introducción

1

René Larenas, Carlos Varela, Lourdes Quiroz, Marcelo Narváez, Mario Sáenz.

El Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) como organismo asociativo de los Gobiernos Provinciales, tiene entre sus roles el de defender la autonomía de los mismos, entendida principalmente como la posibilidad de generar políticas públicas que impulsen el desarrollo territorial, desde construcciones propias de cada territorio.

Este análisis se realiza en el marco de cooperación con el RIMISP, que busca fortalecer capacidades de los Gobiernos Locales para ejercer sus competencias en un contexto de descentralización. RIMISP ha acompañado algunas actividades del CONGOPE en pro de reactivar la discusión del proceso de descentralización en la competencia de fomento de la producción, la misma que entró en un período de latencia a mediados del año 2013, donde la agenda del nuevo período de gobierno (recogida en el Plan Nacional del Buen Vivir) orientó las acciones de diálogo hacia la discusión de estrategias para el cambio de la matriz productiva.

La reforma de los Gobiernos Subnacionales: cinco vías complementarias

En Ecuador, la reforma de los Gobiernos Subnacionales se produce, a más del cambio constitucional de 2008, por cinco vías complementarias: la reforma del marco normativo, la reestructuración de las funciones dentro de los gobiernos; la recuperación de la planificación local, el fortalecimiento de la gestión de las competencias y el cambio de modelo de descentralización.

En cuanto al **marco normativo**, los gobiernos seccionales tenían cada uno su propia ley orgánica (Ley de Régimen Municipal, Ley de Régimen Provincial, Ley de las Juntas Parroquiales Rurales). Por mandato Constitucional, se actualizan a través de un código, que será denominado Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en el año 2010.

La estructura del COOTAD es reflejo del título correspondiente de la Constitución. Algunas de las normas desarrollan las normas constitucionales a un nivel casi reglamentario, lo que en la práctica implica intentar en el texto legal resolver los problemas del día a día – y ello supone al final una limitación fuerte a las posibilidades de los territorios de encontrar soluciones propias a los problemas. A manera de ejemplo de lo señalado, en el anexo A transcribimos un artículo del COOTAD, que se extiende por más de una página de texto seguido.

Para fines del tema de descentralización, tienen especial interés los artículos 5 y 6, que definen la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y el Título V, Descentralización y Sistema de Competencias, entre los artículos 105 a 162. Entre otros temas se desarrolla la conformación del Consejo de Competencias, el Sistema de Competencias, y el ejercicio de las competencias exclusivas.

Adicionalmente al COOTAD, se han impulsado nuevas normativas que se refieren a la gestión local. Entre las más importantes está la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la Ley Orgánica del Sistema de Planificación y Finanzas Públicas, y en temas de la gestión administrativa la Ley Orgánica de Servicio Público.

La **re-estructuración de funciones** dentro de los gobiernos se refiere a mecanismos que buscan fortalecer el ejecutivo seccional (por ejemplo, en el nombramiento de directores y la generación de normativa administrativa), ampliar la legitimidad de la representación en los “legislativos” de cada nivel de gobierno (por ejemplo, el considerar a los Alcaldes y representantes de Juntas Parroquiales en la función de Consejeros Provinciales), y en establecer la “función de participación ciudadana y control social”. Se hace necesario a estas alturas evaluar la aplicación de estas reformas desde el punto de vista de su aporte a la gobernabilidad de los territorios.

La **recuperación de la planificación local** se impulsa en el marco de la recuperación de la planificación en el Estado. La ley respectiva ordenó que en el año 2011 todos los gobiernos locales desarrollen dos planes: el de Desarrollo, y el Plan de Ordenamiento Territorial. Dicha actualización o creación implicó fortalecer en todos los GADs la función de planificación, sea mediante la contratación de consultorías o con la formación de equipos internos.

La teoría implica que una vez que se cuenta con un plan de desarrollo, la aplicación del mismo logrará impactos más coherentes con la visión de desarrollo. También se asume en el discurso la articulación de los procesos con el Plan Nacional de Desarrollo (denominado “Del Buen Vivir”). En estos dos puntos se requiere también evaluar la aplicación de esta teoría en los territorios, es decir, los impactos reales de la planificación en los procesos de desarrollo local.

El **fortalecimiento de la gestión** para la ejecución de las competencias es otro instrumento previsto en la normativa, pero que aún no puede ser evaluado. Se explicita una responsabilidad conjunta entre el Consejo de Competencias, la universidad pública (en este caso, el IAEN) y los gremios de los gobiernos para impulsarlo.

El presente documento se centrará en analizar el **cambio de modelo de descentralización**. Ello debe hacerse en relación con un contexto en el cual se ha dado un proceso de concentración de poder. Luego analizaremos algunos elementos del modelo de descentralización entre los años 90-2005, los elementos del nuevo modelo, para cerrar revisando algunos casos en los que encontramos avances y problemas de aplicación del modelo.

Descentralización con mayúsculas... y con minúsculas

El proceso de recuperación del Estado (de cuya crisis y salidas se expondrá más adelante), supone para los gobiernos locales un fuerte impulso a su reorganización y su fortalecimiento. En la Constitución del 2008 esto se expresa en el título referente a la organización territorial del Estado, que establece los niveles territoriales a los que se asignan niveles de gobierno (central, regional, provincial, cantonal, parroquial), y define para ellos unas competencias exclusivas.

El artículo primero de la Constitución del 2008 define que el Estado Ecuatoriano “se establece como república y se gobierna de manera descentralizada”.

Los gobiernos locales son “rebautizados” en la Constitución como “Gobiernos Autónomos Descentralizados”. En lo local consideramos que este cambio de nombre refleja el principio de que el Estado se gobierna de manera descentralizada. Desde este punto de vista, consideramos que en lo local las autoridades electas deben convertirse en esos “Gobiernos Autónomos Descentralizados”. Por “Gobiernos” con “mayúsculas”, entendemos que los entes subnacionales facilitan, coordinan, dirigen los procesos de desarrollo de sus territorios, a través de la implementación de políticas públicas, de la definición de una visión de desarrollo construida por el territorio, que se refleja en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, con un modelo de co-gobernanza que implica la participación ciudadana. De este modo, aportan a la consolidación de la democracia como una forma de cultura política en el territorio, más allá de su carácter electivo-representativo o participativo. Ser “Gobierno” con “mayúsculas” resulta imposible si no se cuenta con “Autonomía Política”, también “con mayúsculas”.

Además, los gobiernos subnacionales generan y gestionan servicios públicos enmarcados en el ejercicio de sus competencias, con Autonomía Administrativa y Financiera (también con mayúsculas). Cualquier limitación a dicha autonomía implica una “intromisión”, que puede ser sancionada (ver los artículos 5 y 6 del COOTAD).

En ese contexto, se puede hablar de dos conceptos de descentralización que se complementan: la

descentralización como transferencia (a la que denominamos internamente -en el CONGOPE- la “descentralización con minúsculas”) y la descentralización como distribución del poder (para nosotros “Descentralización con mayúsculas”)

La “Descentralización con Mayúsculas” se refiere a la forma de gobierno del Estado ecuatoriano, que por aplicación del principio constitucional del art. 1, se entiende que no puede ser concentradora de poder. El reto que plantea la declaración de este principio constitucional es la distribución del poder político en el territorio, y la superación del modelo de desarrollo “bicéfalo” que ha convertido en “polos” a los territorios de Quito y Guayaquil, en detrimento de la equidad territorial. Se busca, en palabras de [Falconí y Muñoz, 2007], la construcción de un nuevo Estado, en función de garantizar la democracia, en función de las realidades de cada territorio.

La descentralización “con minúsculas” se refiere a la transferencia de competencias del nivel central hacia los gobiernos subnacionales. Este proceso complementa desde las perspectivas administrativa y fiscal al proceso político de descentralización al que nos referimos en el párrafo anterior.

El contexto: la concentración de poder como respuesta a la crisis de Estado

Ecuador mantuvo una crisis institucional muy fuerte entre los años 1995 a 2005 inclusive. Una parte central de dicha crisis fue la contraposición de los poderes ejecutivo y legislativo, que en dicho período, dadas las normas constitucionales y legales, favorecía al Legislativo, dándole facultades de control y fiscalización del ejecutivo. En la práctica, las salidas de las crisis, mediante la sucesión vicepresidencial (excepto en la caída de Bucarán, donde asume el presidente del Congreso la Presidencia de la República) se legitiman en el Congreso Nacional (Caída de Mahuad en el año 2000, caída de Lucio Gutiérrez en el año 2004). En parte por ello, el Congreso fue perdiendo legitimidad.

La elección de Rafael Correa se dió sin candidatos de su partido al Congreso Nacional de 2006. Su oferta de campaña era la conformación de una Asamblea Constituyente. Con el llamamiento a consulta popular, realizado por 4 de los 7 vocales del Tribunal Supremo Electoral, y su impugnación en el Congreso Nacional, se dio lugar a una crisis en la que dicho Tribunal declara “emergencia electoral” y ordena la destitución de 57 diputados de los 100 que constituían el Congreso [Hoy, 2007]. Con el cambio de dichos diputados, en el llamado “Congreso de los Manteles”, se facilita la Consulta y luego la conformación de la Asamblea Constituyente.

La Constitución del 2008 apuesta a favor del Ejecutivo ante el Legislativo. En ese sentido limita las facultades del Legislativo para la fiscalización, y establece en caso de pugna el concepto de “muerte cruzada”, por el cual el presidente puede disolver la Asamblea Nacional. Se le retira además la posibilidad de nombrar a las autoridades de los entes de organismos de control, facultad que pasa al “Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social”, como un mecanismo de balance para equilibrar la relación de las funciones del Estado. Se plantea promover la corresponsabilidad de las funciones ejecutiva y legislativa.

A pesar de que en la conformación de la Función Electoral y del Consejo de Participación (y a partir del mismo, en el nombramiento de las autoridades de control, como ya se señaló), se plantean mecanismos de concurso, se encuentra que la orientación de la mayoría de miembros de los entes tienen vinculaciones de trabajo o ideológicas con el gobierno central. [Buró, 2010]

En el año 2011, se produce una propuesta de reforma a la Constitución, a través de un plebiscito, en el que se aprueba, entre otros temas, la posibilidad de que el Ejecutivo realice la reorganización de la Función Judicial, hecho que se viabiliza con la consulta (Referéndum de 7 de mayo) y dio lugar a

la conformación de un Consejo de Judicatura de Transición. Preside el Consejo de la Judicatura quien fuera Ministro de Gobierno de Correa. [Comercio, 2013]

Con un indudable respaldo electoral, en este Régimen las funciones del Estado se encuentran alineadas, con la mayoría de miembros de la Asamblea Nacional, del Consejo de Judicatura, de la Corte Electoral, del Consejo de Participación Ciudadana, formando parte de la misma línea política. Así también una mayoritaria representación en los Gobiernos Locales.

Ello puede ser muy bueno para el proceso de reforma del Estado, pues destrabaría en principio los problemas que oposiciones ideológicas puedan ofrecer a los procesos de reforma. En este contexto político la concentración de poder lo debemos considerar como un dato de la realidad, un hecho. En el periodo democrático a partir de los años 80, esta circunstancia de que un partido o movimiento político cuente con todos los instrumentos de gobierno se dio en el período de Rodrigo Borja Cevallos.

Desde el punto de vista académico, el esquema de “equilibrio de poderes” como “balances y contrapesos” que impida la concentración del mismo queda como un tema de análisis, que no es objeto del presente.

Lo que nos interesa desde el punto de vista del estado del arte de la descentralización es considerar a la descentralización en el marco de un proceso de concentración del poder. Es nuestra hipótesis que la descentralización en el Ecuador se ha re conceptualizado y se ha adaptado al proceso de concentración de poder. En ese sentido, la descentralización se torna más “administrativa” que “política”, más de distribución de funciones que de distribución de poder. Y en cierto sentido, la descentralización se ha “funcionalizado” a la situación de concentración de poder, con mayor o menor beneplácito de los implicados.

CONGOPE, como gremio de los Gobiernos Provinciales, tiene entre sus roles el de defender la autonomía de los mismos, entendida principalmente como la posibilidad de generar políticas públicas que impulsen el desarrollo territorial, desde construcciones propias de cada territorio. En ese sentido, este esfuerzo de conceptualización se enmarca en las preocupaciones del CONGOPE y de la labor diaria con los Gobiernos Autónomos Descentralizados en todos los niveles.

La tensión “centralización – descentralización” en Ecuador.

El Ecuador ha vivido la tensión “descentralización – centralización” en varios momentos de su historia -por supuesto, no con los mismos términos. La tendencia a generar un estado “fuerte” se contrapone con la búsqueda de mayor autonomía por parte de los territorios locales, y esta tensión se refleja especialmente en los momentos de crisis del Estado (que en Ecuador han sido varios).

Podría decirse que los momentos de “Estado fuerte” son momentos especiales, que en el “imaginario colectivo” se consideran como momentos “fundantes” del Ecuador. Un vistazo rápido:

- En la época del “marcismo” (de la “revolución de Marzo”), que antecede a la Presidencia de García Moreno, se discute abiertamente la conformación de un “Estado Federal”. En la crisis vinculada con la posible guerra con el Perú, en el año de 1959, se llegan a conformar cuatro “gobiernos federales” (Quito, Cuenca, Loja y Guayaquil, a lo que hay que añadir el Gobierno central), que si bien se reconocen como parte del Estado Ecuatoriano, fácilmente podían provocar su extinción como Estado. [González Leal, 2000] García Moreno consolida el “Estado-Nación”, promoviendo la unidad del Ecuador, con un régimen que fue muy centralizador. Tras su muerte, se vuelve a vivir una crisis descentralizadora – federalista, en el año 1883 (dictadura de Veintimilla), contándose con los gobiernos nacional, de Quito, de Guayaquil, y de “Manabí y Esmeraldas”, éste presidido por Eloy Alfaro).Las posibilidades de crisis de Estado fueron muy altas [González Leal, 2005]. De hecho, en la Constituyente de 1883 se consolida la tesis del Estado Unitario, a pesar de la orientación federalista de la costa ecuatoriana.

- A pesar de que en 1883 Alfaro plantea la opción federalista, su gobierno, a partir de 1895, con la revolución liberal, en el poder asume una fuerte concentración de poderes. Para los gobiernos locales de la época se vive un período de poca trascendencia ante los procesos de unificación (ferrocarril, promoción de educación laica, separación de Iglesia y Estado y diversas obras públicas, como la reconstrucción de Guayaquil tras el incendio en 1896), que se llevan desde el nivel central.

- La dictadura de Isidro Ayora también puede considerarse como un momento de concentración del poder. Es este caso, con la Misión Kemmerer se propuso cambiar un esquema descentralizado de emisión de moneda a favor de un Banco Central. Antes de ello, la posibilidad de los bancos locales de crear moneda (en especial en Guayaquil) dio de hecho alguna autonomía a los territorios.

- Con la aparición del petróleo y las dictaduras militares en los años 70, se produce un nuevo esquema de concentración de poder, en especial en el período “Nacionalista-revolucionario” de Rodríguez Lara. En el intermedio de estos dos períodos, las municipalidades habían fungido como las principales proveedoras de los servicios públicos, incluyendo educación y salud, a más de los servicios de vialidad urbana y periurbana, agua potable y alcantarillado. La posibilidad de contar con los fondos petroleros hace que el Gobierno Central reasuma muchos de esos servicios, a más de incidir en el nombramiento de los alcaldes.

La Constitución con la cual se vuelve a la democracia (1979) define el nombramiento electoral de Alcaldes y Prefectos, como autoridades del “régimen seccional”, dando un paso importante para la descentralización política. Sin embargo las funciones de estos entes no fueron muy desarrolladas, dada la herencia de la época dictatorial de un estado centralizado.

El Estado desarrollista de los años 70 generó una estructura fuertemente centralista (explicada además por ser un estado dictatorial y militar). Ese esquema entra en crisis en esos mismos años, con la crisis financiera de los 70 (crisis petrolera) que dio lugar a la “contracción del Estado” y la búsqueda de nuevas formas de gestión pública (New Public Management”) en todo el mundo.

En el Ecuador, los gobiernos locales desde mediados de los 80 hasta el 2005 inclusive fueron asumiendo espacios de poder, en parte debido a la “retirada del Estado” que se dio con esa “primera ola de reformas de Estado” que se dieron a partir de los años 80, que buscaron la reducción del Estado. En otros países ello implicó dejar a las organizaciones no gubernamentales aspectos importantes de la acción social, mientras en Ecuador algunos gobiernos locales buscaron asumir esas funciones, lo que en la práctica implicó mantener el Estado.

En resumen, desde el punto de vista de la descentralización, se puede decir que ante un momento pico de centralización, en los años 70, la crisis del estado central de los años 95-2005 tiene asomos de descentralización. La superación de esa crisis nos ha llevado a un momento pico de centralización, que debe coexistir con la inercia de la descentralización como orientación política y técnica de reforma del Estado.

La descentralización en el contexto neoliberal, años 90-2005. La descentralización “a la carta”

La “ola descentralizadora”

El proceso de descentralización a nivel mundial ha venido construyéndose a partir de la segunda guerra mundial. En Europa, el proceso fue muy dinámico y heterogéneo. Comenzó a finales de los años 40 en la República Federal de Alemania y en Italia bajo influencia de los Estados Unidos. Una segunda ola tuvo lugar en Francia, Inglaterra y España durante la década de los 60 y 80. Finalmente, en la década de los 90 se expandió en Europa del este. En toda Europa, el nivel intermedio ganó mucho peso. A nivel comunal, el interés se centró en la reducción de la cantidad de comunas y la distribución de las grandes comunas.

Latinoamérica por su parte, a partir de 1985 ha experimentado una significativa descentralización,

trasladando importantes funciones y recursos oficiales del gobierno central a los gobiernos regionales y locales. Para la mayoría de los países de la región, abrumados por una herencia colonial centralista, la descentralización es un fenómeno nuevo que introduce nuevos participantes y crea nuevos escenarios para la formulación de políticas nacionales. La ola de descentralización se ha movido con rapidez en la región, produciendo reformas importantes en el campo político y fiscal. Impulsadas en su mayoría por las transiciones democráticas nacionales que sucedieron en la región durante los ochenta, las reformas de descentralización se centraron inicialmente en los aspectos políticos, especialmente con la creación de democracias representativas en el ámbito local. Durante los 80 y 90 se aprobaron reformas electorales en la mayoría de los países, estableciéndose así elecciones locales de alcaldes, y en menor grado, regionales de gobernadores.

Se pueden diferenciar tres fases de descentralización a nivel mundial: en la primera fase (décadas 1970 -1980), las regiones con un mayor grado de desarrollo que querían integrarse en los mercados regionales fueron las promotoras del proceso descentralizador. Una segunda fase se caracterizó por la revalorización del nivel intermedio (en nuestro caso las provincias). Además de las elecciones se establecieron a nivel local otros elementos de participación como referéndum, consultas populares, etc. Y, en una tercera fase, observamos un proceso de recentralización en los países latinoamericanos.

El re-surgimiento de la cuestión local en Ecuador tuvo lugar a fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, en el contexto de la redemocratización que vivía el país. Posteriormente, el fortalecimiento local y la modernización del Estado pusieron al orden del día el debate sobre la forma de este, con la aprobación, en 1993, de las leyes de modernización del Estado y del distrito metropolitano. Se pueden percibir entonces, dos etapas en el proceso de descentralización, que producen una ruptura en la continua centralización. La primera, definida como la vía municipalista de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos y competencias, y de la ampliación de la base social de sustentación a través de la participación y la representación; y la segunda, que se caracteriza por la vuelta hacia el nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el peso sobre lo municipal, una etapa que, incluso, algunos países de la región empiezan a vivir.

Las tres visiones sobre descentralización.

La descentralización es un componente esencial para la reestructuración del Estado, pero el punto de diferencia gira entorno a de qué noción de Estado hablamos. Simplificando mucho, destaquemos tres enfoques o miradas entorno a la descentralización y el papel del Estado, las mismas que pueden convivir en los procesos (y no corresponden por tanto a fases históricas).

La descentralización en el enfoque Neoliberal. Alrededor de este enfoque se resalta que el Estado, y por ende el gobierno, no debe intervenir en actividades productivas ni ocupacionales. Desde esta mirada, la asignación de recursos a los territorios es resultado del libre juego de las fuerzas del mercado.² Por lo tanto, el Estado no debe plantearse políticas de ordenamiento territorial y más bien, que las políticas de descentralización deben estar encaminadas a la privatización de las funciones del gobierno.

Dentro de este enfoque se resaltan aspectos como:

1. La ubicación de la descentralización como uno de los componentes de la reforma del Estado inscrita en la dinámica de liberalización de las economías.
2. El descentramiento estatal a favor del mercado y la llamada sociedad civil.
3. El énfasis en las dimensiones administrativa y fiscal, y solo parcialmente en la

²

Recuérdese que para el neoliberalismo, un paso importante para el crecimiento económico es el paso de la planificación económica, al libre mercado, autoregulado por la ley de la oferta y la demanda.

redistribución de poder político.

La descentralización en el enfoque Neocontractualista. El neocontractualismo recupera el papel principal del Estado como ente de regulación social y el contrato político como instrumento consensual creador de normas institucionales. La idea básica en este enfoque es la de mejorar la inserción en una economía que se reconoce como globalización, reducir la heterogeneidad estructural, mejorar la distribución del ingreso y combatir la inequidad y la pobreza.

La descentralización se la entiende, en este enfoque, como un proceso de fortalecimiento institucional del Estado tanto a nivel central como a nivel local. En tal sentido, se manejan categorías como la **descentralización administrativa** (aproximación al término de desconcentración), que conlleva a la transferencia de funciones a organismos subnacionales y **descentralización política** que conlleva al incremento de capacidades de gestión local, incluyendo procesos de control, planificación y ejecución.

La descentralización en el enfoque Social- Participativo. Dicho enfoque es producto de las experiencias de gestión local, donde se enfatizan procesos participativos y democráticos de la descentralización donde la participación juega un papel de instrumento de construcción de una nueva estatalidad, donde se prioriza paulatinamente inversiones de gasto social y se fomenta la economía popular, en contraste a las economías y propiedades privadas o transnacionales. [Barrera, 1999] (págs. 33-38)

La radicalización de la descentralización: la demanda de autonomía de la costa y la amazonía (2000-2005)

El estado Ecuatoriano durante las últimas décadas se ha caracterizado por una escasa legitimidad y por su inestabilidad, así por ejemplo en la década de los 80 se produjo una fuerte crisis política cuyos aspectos relevantes, fueron la falta de gobernabilidad y legitimidad de las instituciones políticas democráticas ecuatorianas.

Una de las dificultades fue el conflicto regional, íntimamente vinculado a la demanda de descentralización del Estado. Esta demanda ha sido insistentemente formulada y sostenida durante décadas en la costa del Ecuador por la élite comercial y bancaria del Guayaquil, y respaldada por importantes sectores de clase media urbana y de las clases rurales ligadas a la agricultura de exportación. Para hacer referencia solo al último ciclo de la vida política nacional (1982- 2008), se puede decir que la demanda de la descentralización del Estado ha articulado el discurso y el movimiento político de la derecha neo liberal guayaquileña y costeña a todo lo largo del mismo, generando un amplio abanico de identificaciones ideológicas en los diferentes sectores sociales que componen la región. La descentralización del estado forma parte del imaginario político regional. [Guerrero, 2008]

La crisis institucional del estado Ecuatoriano en los años 90-2005 puede ser entendida como consecuencia de la escasa apertura relativa del sistema político a las demandas sociales, lo que en la crisis económica del 90-2000 se tradujo en un fortalecimiento de tendencias regionalistas. Estas se expresaron en principio como una defensa de la costa ante los “ataques del centralismo” - en especial la movilización de Guayaquil en defensa de los bancos (Filambanco y Banco del Progreso), y luego en las demandas de autonomía.

Posición que no es exclusiva de Guayaquil y de la provincia del Guayas, sino que la misma también está presente en Manabí, en la región amazónica y en cantones y provincias de la sierra, en los cuales la población indígena conjuga sus demandas étnicas con la demanda de descentralización. El respaldo a dicha posición tuvo un respaldo mayoritario que supera o superó cualquier expectativa al respecto, específicamente en las demandas de autonomía del año 2000, cuando se produjeron consultas populares en las provincias de la costa y en el norte de la

Amazonía.

Estos sectores empezaron a demandar la autonomía regional ante la ineficacia de la ley de descentralización del Estado y participación social de octubre de 1997, para generar un proceso real de descentralización del Estado. Es decir que la demanda de autonomía nació como una radicalización de la tesis de descentralización.

Medardo Mora, que fuera un impulsor de este proceso en la provincia de Manabí, se refiere a la consulta popular en estos términos:

“Lo antes expuesto me permite sostener que la gesta del 17 de septiembre del año 2000, constituye una expresión soberana del pueblo manabita que se adhirió voluntaria y sentidamente al deseo de gozar de una libertad de conciencia, que le posibilite ser él mismo, que le abra espacios para ser actor y partícipe de su propio desarrollo, fue un grito insurgente contra un centralismo absorbente y arbitrario, fue una emotiva y consciente expresión de protesta contra la injusticia de una marginalidad que Manabí sabe no la merece pero sí la vive; en síntesis, existió una manifestación democrática de rebeldía contra un régimen de administración del país, obsoleto, aparentemente dadivoso y paternalista, pero en el fondo abusivo, injusto y caduco, en el que lamentablemente, la alta burocracia maneja los intereses nacionales, dispone de los recursos que produce el Ecuador entero, de acuerdo a criterios discrecionales de funcionarios o políticos influyentes de turno, que en ocasiones sin tener facultades para ello, interpretan, reforman o aplican disposiciones legales, en base a decisiones absolutamente personales, subjetivas, circunstanciales y en algunos casos respondiendo a intereses económicos o regionalistas. Se ha llegado a decir que existen funcionarios "que fabrican dificultades para vender facilidades", actitud que emparentan procedimientos de la administración pública con la corrupción”. [Mora, 2003]

La demanda de autonomía profundizó el conflicto regional y lo transformó en un problema directamente político, que tiene que ver ahora con la estructura de dirección y representación política del Estado Ecuatoriano y no solamente con las estructuras administrativas y financieras del mismo. [Guerrero, 2008]

Las crisis políticas posteriores a la consulta popular del 2000 hicieron poco viable la concreción de la demanda de autonomía (vista como descentralización radical o como posibilidad de gestión política casi federal). En el año 2005, algunos alcaldes alrededor de Jaime Nebot (alcalde de Guayaquil) y Auki Tituaña (Alcalde de Cotacachi), promovieron una propuesta de ley de autonomías, que permitiría un avance de este proceso, pero no llegó a ser tratada en el Congreso Nacional.

Las implicaciones de la crisis

La situación del Gobierno Central en el período de 1996 al 2005 estuvo marcada por la crisis de gobernabilidad. Esta se expresó en una fuerte inestabilidad política, vinculada sin duda a la crisis económica de fines del siglo que llevó a la decisión de dolarización. La imposibilidad de culminar períodos de gobierno implicaba no sólo la falta de confianza en el Gobierno, sino también la discontinuidad de las políticas públicas, una crisis de representación y de legitimidad de las funciones legislativa y judicial, la pérdida de poder regulatorio y de orientación del desarrollo por parte del gobierno, esto último por la falta de planificación. El debilitamiento del Estado se produce en el marco de la aplicación de las políticas de desregulación vinculadas al “Consenso de Washington”.

En lo local, en cambio, se puede decir que en la misma época se vivió una relativa estabilidad, que alivió en cierto sentido la crisis. Aunque no fuera generalizada, la planificación se empieza a recuperar en los procesos de planificación participativa que dan en el ámbito local. Algunas

experiencias de desarrollo local se consideran emblemáticas, destacando los casos de Quito, Guayaquil, Cuenca, Cotacachi, Nabón, Tena, Guamote, o las provincias de El Oro, Guayas, Manabí, Tungurahua, Azuay, Pichincha... (sabemos que toda enumeración puede ser injusta).

La descentralización funciona en ese momento como una “válvula de escape” de la gobernabilidad, pues permite asumir a los gobiernos locales algunas de las funciones que la “retirada del Estado” dejaba de generar. Incluso la consideración de las Juntas Parroquiales como nivel de gobierno permitió una presencia del Estado en los territorios, que con el esquema de “tenientes políticos” no se había logrado. Otro elemento que facilitó lo anterior, aún con la crisis fiscal, fue el crecimiento de las transferencias a los gobiernos seccionales por efecto de la Ley del 15%, crecimiento que se dio aún con la crisis financiera en los años 99 y 2000. Cabe mencionar que en esa época, para lidiar con los problemas de liquidez, se dieron algunos casos de impuntualidad en la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales.

Las limitaciones de ese esquema son obvias. Los procesos de desarrollo impulsados en lo local carecían de organicidad con lo nacional o lo regional, por lo que podían considerarse “islas”. Las limitaciones de financiamiento del desarrollo local implicaban su poca sostenibilidad en el mediano plazo (lo que se vió especialmente cuando por el cambio de gobierno local no se mantuvieron algunos de los procesos implementados, como el caso de Tena, Guamote y Cotacachi). La posibilidad de acceder a la descentralización se limitó en la práctica a un grupo de gobiernos locales que tuvieron la posibilidad (técnica, financiera o política) de “negociar” con el nivel central la transferencia de competencias (que casi en ningún caso fue acompañada de recursos).

Quizá el problema mayor de ese esquema de descentralización era la posibilidad de promover modelos de desarrollo con tendencias incluso opuestas entre sí, por ejemplo en la definición de la integración al mercado (propuestas endógenas o exógenas de desarrollo), o en el valor dado al conocimiento ancestral.

Como se mencionó, la crisis financiera del año 99-2000 fue detonante de una demanda de mayor descentralización. Esa misma crisis limitó las posibilidades de descentralización real, al no existir recursos para canalizar hacia los territorios, pero además implicó una situación de “acorralamiento” a los funcionarios del gobierno central. Con menos recursos para su gestión propia, las demandas de descentralización vistas como demanda de autonomía aparecen como una disminución de poder del Estado central, en vez de un mecanismo de generación de “más poder público” al compartir responsabilidades.

Se ha analizado poco el impacto que tuvo la ley del 15% en el proceso de descentralización. Se da la paradójica situación de que en un momento de crisis económica, los ingresos de los gobiernos locales siguieron creciendo. Pero esta norma no vinculó el crecimiento de la transferencia con la adopción de competencias distintas a las que cada gobierno local tenía. Ello significó, en la práctica, en un modelo voluntario de descentralización, un “des-incentivo”. No se requería de más recursos... y si asumir nuevas funciones implica una inversión mayor... preferible no intentarla.

Si en consecuencia de lo mencionado la descentralización “no entra en la agenda” de las prioridades de los gobiernos locales en el período mencionado, el impulso a las acciones que en la práctica se dieron fue principalmente basado en la cooperación internacional. Se destaca en ese sentido la labor de la cooperación técnica alemana (programa PROMODE y programa GESOREN), de la cooperación belga (proyecto PLANTEL), la cooperación suiza (COSUDE, con el programa de descentralización y desarrollo local PDDL), y algunas acciones de USAID. En la propuesta de gestión ambiental descentralizada, encontramos algunas organizaciones no gubernamentales como eje de construcción y apoyo a lo local, como CEDA, CLD, OIKOS, Natura, entre otras. [Velasco, 2013]

Creemos que este contexto es el que explica las limitaciones del proceso de descentralización en el modelo anterior. Menos recursos para transferir, un “estado central” sitiado por las crisis políticas y económicas, precios bajos del petróleo, caracterizan lo que se denominará un “proceso inconcluso” [Ojeda, 2000]

Avances y retrocesos entre 1997-2006.

Poco se avanzó en ~~la~~ esta materia, al punto de considerar un fracaso el modelo de “descentralización a la carta”. Los avances fueron más en la normativa (Ley de Modernización del Estado en 1993, Ley de Descentralización de 1997, Constitución Política de 1998). Dicho modelo se basó en la facultad que tenían los gobiernos seccionales autónomos de solicitar voluntariamente la transferencia de competencias y recursos al Gobierno central, en cuyo caso se convertía en una obligación para éste.

En la Ley de Modernización, la descentralización aparece como una concesión del Ejecutivo, como vemos en su artículo 7 “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 art. 3 de la Ley de Participación conceptuó a la misma como “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...” .

El carácter voluntario, facultativo y no obligatorio del proceso de descentralización se expresaba en el en el Art. 12, que establece el convenio como modalidad de descentralización.: “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”.

En la Constitución Política de 1998, se acentúa este carácter “uno a uno” o “a la carta”. Su artículo 226 señalaba:

“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.

En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.”

Aunque la obligatoriedad para el gobierno central era absoluta, no se mencionaron mecanismos que la viabilicen. En palabras de Ortiz:

Esta Constitución tuvo el límite de permitir que el proceso de descentralización sea voluntario para los gobiernos seccionales autónomos y no establecer las garantías necesarias para obligar al gobierno central a cumplir con la transferencia efectiva de las competencias solicitadas. Allí está el origen del fracaso del modelo de “descentralización a la carta”; su principal deficiencia... [Ortiz, 2009, 4]

Fueron pocos los gobiernos locales que impulsaron procesos de descentralización, contando especialmente a Quito, Guayaquil, Cuenca, Tena y Cotacachi, entre los años 94 a 2000. Las demandas fueron respecto a temas como educación, salud, aeropuertos.

A partir del año 2000, se producen procesos vinculados a las competencias de vialidad, ambiente y

turismo, impulsados por el Consejo de Modernización CONAM, que intentó también con las competencias de agricultura.

Con el Ministerio de Obras Públicas se acuerda un esquema de distribución de competencias, que no definió recursos para los gobiernos locales.

El Ministerio de Ambiente propuso un esquema de descentralización de 22 funciones, que sería adoptado por unos pocos municipios y prefecturas en el año 2001. En el 2005, se propone con el CONCOPE (ahora CONGOPE) un mecanismo centrado en la “gestión ambiental descentralizada”, en cumplimiento de la Ley de Gestión Ambiental. Los convenios no llegaron a firmarse. Sin embargo, se puede considerar que en los temas ambientales el fortalecimiento de la gestión local ha sido muy importante a partir del proceso desde el año 2000.

Otro sector en el que se tuvieron avances importantes fue el Turismo. Como Ministerio con recursos limitados, se consideró que el contar con gestores en lo local sería importante para impulsar la actividad, lo que hizo que se dieran convenios con varios municipios en el 2001 (aquellos que tenían posibilidades de cobrar tasas a establecimientos turísticos). Luego se amplió a otros municipios, y en el año 2005 a los Gobiernos Provinciales.

El cambio del modelo en la Constitución y las leyes

La Constitución del 2008 es una respuesta a la crisis de gobernabilidad. Plantea explícitamente la recuperación y reforma del Estado, entre otros elementos a través de la redefinición del rol del Estado (como garante de derechos), de la definición del esquema de desarrollo (el buen vivir, destacando la recuperación de la planificación), la re-estructuración de las funciones del Estado (con la aparición de la Función de Transparencia y Control), el rol de la participación ciudadana, y la re-estructuración del territorio.

El nuevo modelo de descentralización implementado durante este gobierno apunta, de acuerdo al COOTAD, a) desafiar la estructura y la práctica de la gestión pública para propender hacia una misión que concilie las diferencias y potencialidades geográficas, que busque una economía de escala y de respuesta a las demandas ciudadanas; b) lograr una efectiva articulación y diálogo entre los diferentes niveles de gobierno; c) fortalecer una estructura territorial nacional policéntrica, complementaria y coordinada que promueva la investigación, la innovación, la ciencia y la tecnología acorde a las capacidades inherentes a cada territorio. Y finalmente, que impulse la igualdad de oportunidades.

El cambio del modelo de descentralización se produce en tres direcciones: de un modelo “negociado” a un modelo reglado, de un modelo voluntario a uno obligatorio-vinculante, y por el establecimiento de un ente encargado del proceso (mientras en el esquema anterior era abierto, cada Ministerio podía establecer mecanismos de negociación). Analizaremos a continuación algunos elementos de dicho modelo.

Quién toma las decisiones: De una decisión sectorial a un ente descentralizador. CNC

El modelo anterior implicaba que la decisión se “negociaba” entre cada Ministerio, como rector de su competencia, con los gobiernos locales que la solicitaran. Dependió entonces de la voluntad de los gobiernos locales, pero también de la voluntad de los ministerios respectivos, distinguiendo aquellos que abrieron vías de diálogo (Turismo y Ambiente), de aquellos que en la práctica las cerraron (en especial, Educación y Salud).

Como alternativa, el nuevo modelo centra el proceso en un organismo único. Este se establece en la norma constitucional así:

Artículo 269.- 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.
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 el COOTAD, art. 117, este organismo técnico se desarrolla como el Consejo Nacional de Competencias, integrado por un delegado de todos los niveles de gobierno (un representante del presidente de la República, uno de los gobiernos regionales, uno de los gobiernos provinciales, uno de los gobiernos municipales y uno de los gobiernos parroquiales). Entre sus funciones principales están hacer cumplir las disposiciones constitucionales y legales que rigen el sistema nacional de competencias, organizar e implementar el proceso de descentralización, aprobar el Plan Nacional de Descentralización, promover y vigilar que se cumpla con los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados, monitorear y evaluar la gestión adecuada de las competencias transferidas, realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de gobierno, entre otras.

La definición de un ente político como el Consejo Nacional de Competencias como único espacio de resolución de la descentralización permite homogenizar los procesos, aunque la discusión técnica de los mismos se haya restringido (en relación con lo que fueron los procesos en dinámicas anteriores).

Quien impulsa el proceso: de la descentralización voluntaria a la descentralización obligatoria

El elemento de voluntariedad del anterior modelo fue muy cuestionado por movimientos sociales y academia. Se supone introducía un elemento de inequidad, por cuanto los gobiernos con mayores recursos fueron los que accedían al proceso. [Barrera, 1999]

Ahora el modelo es obligatorio, motivado por la necesidad de contar con una unanimidad de competencias transferidas a los Gobiernos autónomos descentralizados, Así, El COOTAD establece un conjunto de normas comunes para la gestión administrativa, el funcionamiento y la estructura organizacional de todos los niveles de gobiernos autónomos descentralizados, favoreciendo la homologación, e integración administrativa, la complementación y la compatibilidad entre los mismos.

La obligatoriedad de los procesos es una medida práctica hacia la equidad territorial, aunque la realidad de algunos territorios da lugar a plantearse mecanismos de compensación como la categorización que se dio en la competencia de tránsito y transporte, ó el obligar a los GADs provinciales de la Amazonia se asuman competencias que poco tienen que ver con su realidad (riego).

La obligatoriedad implica también la imposibilidad de negarse a asumir una competencia, o a transferirla. Veremos más adelante un par de casos en los que esa obligatoriedad se ha “interpretado” en favor de mantener competencias de ejecución en los niveles centrales. En

palabras de Ruiz, “el modelo de descentralización vigente en la Constitución de 2008 parte de una asignación obligatoria de competencias, lo que genera obligaciones a todos los niveles de gobierno”. [Ruiz, 2013, 110]

A quienes se transfiere: De la “colcha de retazos” a la descentralización universal

Como consecuencia de que el pedido de descentralización era voluntario, el modelo de descentralización resultaba creador de “islas”, zonas en las que se ejercían algunas competencias desde los gobiernos locales, posiblemente con competencias diferentes pues dependían, en concepto, de su forma de negociación, junto a grandes zonas donde la competencia sería ejercida por el Gobierno Central.

Ello no llegó a darse, con excepción de algunas competencias en turismo, tránsito y aeropuertos, suponía un modelo muy flexible del estado central, en el que se pudiera atender diferenciadamente a los territorios.

El nuevo modelo optará por lo contrario: todos los gobiernos del mismo nivel recibirían las competencias en su totalidad. Más adelante comentaremos los efectos de esta decisión en el modelo.

De la descentralización negociada a la descentralización reglada

La descentralización voluntaria implicó la relación con los ministerios respectivos para identificar las posibilidades de transferencia de recursos y de facultades. El esquema implicaba un proceso de negociación entre representantes del gobierno local solicitante (en el proceso de 2004, con representantes de los gremios), con representantes del Ministerio respectivo.

En el nuevo esquema, la descentralización no implica negociación entre voceros y entes centrales, sino la discusión técnica en el seno del Consejo Nacional de Competencias. En la práctica, esa discusión técnica ha sido asumida por la Dirección de Descentralización del SENPLADES, que asumió la secretaría técnica del CNC.

El proceso está reglado por el COOTAD, en su artículo 154, para las competencias nuevas. En las competencias exclusivas, el CNC tiene competencia para definir el proceso de análisis, lo que ha permitido que en todas las competencias hasta ahora discutidas los tiempos sean diferentes a los que señala esa norma.

La generación de Resoluciones del Consejo de Competencia como elemento central del proceso reemplaza las negociaciones anteriores. Dichas resoluciones son ampliamente desarrolladas, de tipo reglamentario.

La descentralización sin recursos... a los recursos por descentralización

El tema de orientar recursos hacia los territorios tuvo en el Ecuador diversos tratamientos, pero en general se puede plantear que los territorios siempre fueron dependientes de los fondos del Gobierno Central, con excepción de la época entre la revolución liberal y la misión Kemmerer, donde la emisión de moneda por bancos locales permitía generar recursos en el territorio. Ante esa dependencia, los legisladores se convertían en “buscadores de fondos” para sus provincias, ya sea mediante la discusión del presupuesto (lo que cambió en la Constitución de 1998), o mediante la creación de leyes especiales de desarrollo local. Ello dió lugar a la creación de fondos especiales, que en el lenguaje fiscal se denominaban “pre asignaciones”, en el sentido de que se ataba un ingreso público (por ejemplo, una parte de lo que se recibía por el Impuesto de Consumos

Especiales) a un destino específico (un territorio, o una institución pública o de beneficencia). El efecto (sin negar que se podían tener necesidades especiales), resulta en cierta inequidad territorial, que se refleja en la desigual distribución de los ingresos a parroquias, cantones y provincias.

La Constitución señala el principio de que los GADs debían recibir al menos lo mismo que recibieron en el año 2008. En el COOTAD se señala como año de base el 2010, y se fusionan todos esos ingresos de los gobiernos locales en un sólo monto (con excepción de las retribuciones por explotación de recursos), a lo que hoy se denomina el “componente A”. Se incluyen por tanto los ingresos que se tenía, por la Ley del 15%, la ley de Desarrollo Seccional (el Fondo respectivo se denominaba FODESEC), la ley de Desarrollo Provincial (FONDEPRO), el Fondo de Salvamento de Patrimonio Cultural, y una serie de normas de carácter provincial, como el Programa de Vialidad Rural de Manabí, el Fondo de Riego de la Provincia de Cotopaxi, el Fondo para obras en el Sector Agropecuario de la Provincia de Chimborazo, el Fondo de Desarrollo de la Provincia del Carchi, el Fondo de Saneamiento Ambiental, Vialidad y Riego de la Provincia de El Oro, el Fondo de Vialidad para la Provincia de Loja, entre otros.

La perspectiva constitucional es establecer un mecanismo de distribución más equitativo, para lo cual se han definido en el art. 272 de la Constitución siete criterios de distribución. En el COOTAD se funcionalizan a través de unas fórmulas que se denomina “Fórmula de equidad” (arts. 292 y ss del COOTAD).

Explícitamente se diferencia en dicha ley tres tipos de ingresos de transferencia desde el Presupuesto General del Estado a los GADs: a) los que corresponden por la aplicación de la “formula de equidad” ya mencionada; b) los recursos que provengan del costeo de competencias, y c), los transferidos de los presupuestos de otras entidades públicas (Art. 173 del COOTAD)

Esta distinción es importante. Al “individualizar” las transferencias por descentralización, ello permite tener una mayor claridad respecto a qué se transfiere, y luego qué se invierte en cada competencia. Para definir esas transferencias se establece un mecanismo explícito: la conformación de unas comisiones de costeo en el Consejo Nacional de Competencias. Por la importancia de este mecanismo transcribimos algunos elementos del COOTAD referidos al mismo.

Art. 202.- Costeo de las competencias exclusivas y adicionales.- El Consejo Nacional de Competencias realizará los estudios necesarios para determinar el costeo de las competencias exclusivas y adicionales de cada gobierno autónomo descentralizado y propondrá las reformas legales para migrar en el futuro hacia una fórmula de distribución de las transferencias basada en la necesidad de financiamiento requerido para cubrir una canasta estándar de bienes y servicios públicos a toda la población, independientemente de su residencia.

Ello implica que se espera que las transferencias cubran una canasta básica de bienes y servicios de la población. Se asume que con este criterio se han realizado los procesos de transferencia actuales.

Sección Tercera Transferencias para financiar nuevas competencias

Artículo 203.- **Objetivo.**- El objetivo de estas transferencias es garantizar que los gobiernos autónomos descentralizados asuman las nuevas competencias que estaban siendo desarrolladas por el gobierno central, las cuales tienen que considerar el principio de equidad territorial.

Artículo 204.- **Financiamiento.**- Estas transferencias serán financiadas por lo menos con los mismos recursos que el gobierno central ha destinado históricamente para el ejercicio de estas competencias, calculado en base al promedio de los últimos cuatro años. Artículo 205.-

Destino.- Estas transferencias solo podrán utilizarse para financiar el ejercicio de las nuevas competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados. No podrán duplicarse ni generar pasivos adicionales al gobierno central.

Artículo 206.- **Mecanismo de distribución.**- Para determinar los recursos a transferir para financiar el ejercicio de las nuevas competencias, la comisión de costeo de competencias considerará los siguientes criterios:

- a) Estándares mínimos de prestación de bienes y servicios públicos de la nueva competencia y sus costos estándares relacionados;
- b) Estimación de posibles ingresos propios relacionados con la competencia a transferir, si existieren;
- c) Cuantificación de la asignación del gasto actual que realiza el gobierno central por estas competencias, ajustado por criterios sectoriales y territoriales relacionados con cada competencia; y,
- d) Determinación del monto de la transferencia.

En caso de ser necesario el Consejo Nacional de Competencias podrá desarrollar la metodología propuesta en este Código, y especificar la fórmula para el costeo de las competencias adicionales.

Para la realización de dicho cálculo, en el procedimiento establecido para el análisis de la transferencia de nuevas competencias, se menciona lo siguiente:

Artículo 123.- **Comisiones técnicas de costeo** de competencias.- Para el costeo de nuevas competencias asignadas a cada gobierno autónomo descentralizado, el Consejo Nacional de Competencias dispondrá la conformación de una comisión integrada en partes iguales, por representantes técnicos del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados de la siguiente manera:

- a) Por el gobierno central, un representante del organismo encargado de dirigir la planificación del Estado, un representante del Ministerio de Finanzas y un representante del ministerio titular de la competencia del sector objeto del costeo correspondiente, todos ellos con capacidad de decisión institucional; y,
- b) Por los gobiernos autónomos descentralizados, tres representantes con capacidad de decisión institucional, designados de manera concertada entre los gobiernos autónomos descentralizados, previa convocatoria de las respectivas asociaciones.

La comisión funcionará de manera temporal, conforme las necesidades de costeo de competencias, y con los miembros que corresponda según el caso.

Presentarán obligatoriamente el informe vinculante respectivo, en los plazos que determine el Consejo Nacional de Competencias.

En caso de no existir acuerdo en cuanto al contenido del informe, el representante del organismo encargado de dirigir la planificación del Estado, tendrá voto dirimente.

Artículo 154.- **Transferencia de competencias.**- Para la 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: Con los informes del estado de situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia, de capacidad operativa de los gobiernos autónomos descentralizados y de recursos existentes, se integrará una comisión técnica sectorial de costeo de competencias, de conformidad con el artículo 123 de este Código, la cual identificará los recursos necesarios correspondientes a las competencias, y presentará un informe vinculante al Consejo Nacional de Competencias, en el plazo establecido por el mismo. Este informe deberá considerar las diferencias de escala en los costos según las densidades de población, así como también una cuantificación de los déficits financieros que servirán para definir las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

En resumen, los recursos por descentralización son distintos de las transferencias “normales” del Presupuesto General del Estado a los Gobiernos Autónomos. Son definidos por una Comisión

técnica sectorial, por lo menos con los mismos recursos que los que el nivel central ha utilizado en promedio en los últimos años, y tienen por objeto exclusivo la gestión de la competencia definida (lo que se acerca un poco al esquema colombiano de asignación de recursos, pero no exactamente, pues el monto mayor de la transferencia sigue siendo el monto transferido general), con la orientación o finalidad de cerrar brechas o desequilibrios territoriales. Más adelante analizaremos cómo se ha aplicado esta herramienta en los procesos de descentralización impulsados entre 2011 y 2013 desde el Consejo Nacional de Competencias.

El Plan de Descentralización

Se ha mencionado el rol central que en el proceso de reforma del Estado, planteado en la Constitución de 2008, tiene la planificación. Acorde a ese principio, el proceso de descentralización también cuenta con un Plan que se plantea tanto estratégico como operativo.

El Plan Nacional de Descentralización, se construyó con la asistencia técnica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), mediante un proceso participativo que incluyó la realización de 25 talleres a nivel nacional, con la participación de alcaldes, prefectos, presidentes de las juntas parroquiales, representantes del Ejecutivo en el territorio, además de delegados de la sociedad civil, todos actores del proceso de descentralización. En total asistieron tres mil delegados, de los cuales un 43 por ciento estuvo conformado por organizaciones sociales y ciudadanía en general; el 36 por ciento con representantes de gobiernos locales; y, el 21 por ciento, con técnicos de las distintas carteras de estado en el territorio. También se organizaron grupos focales de diálogo con expertos sectoriales, académicos y gremios de los GAD, para evaluar los resultados de los talleres participativos.

En dicho Plan, para el gobierno, la participación juega un papel importante en el proceso de descentralización sobre todo en lo concerniente a la planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los principios que se emplea en dicho plan corresponden:

1. Implementar el diálogo en el territorio.
2. La posibilidad de disenso y conflictos como parte del proceso de diálogo y discusión de perspectivas.
3. Revalorización de la experiencia de los participantes del territorio.
4. Visión sistémica.

A pesar de que el Plan tuvo una gran participación de diversos actores sociales (organizaciones, autoridades locales, movimientos étnicos, grupos de mujeres, entre otros), el rol que estos actores jugaron giró en torno a demandas territoriales (problemas recurrentes en el territorio) por ejemplo vialidad, tránsito, transporte, fomento productivo, infraestructura pública, patrimonio y otros, pero no se logró concretar una visión protagónica de los actores sociales con respecto a la descentralización. Es decir, se consultó a las personas qué orden de prioridad darían a la transferencia de competencias, pero no el “para qué” de la descentralización. Dicho en otras palabras, la participación en la construcción del plan se limita a aspectos más o menos operativos.

Las paradojas de la descentralización concentrada

En la hoja web desde la que se accede al Plan de Descentralización, la SENPLADES argumenta lo siguiente, que casi obsta de comentarios:

“El Gobierno Nacional, como parte de la nueva estrategia para construir un Estado democrático que procure el Buen Vivir de las y los ecuatorianos, ha establecido como política la recuperación de las facultades de rectoría, planificación, regulación y control que corresponden al poder Ejecutivo, con el fin ulterior de conformar un Estado policéntrico, desconcentrado y descentralizado, articulado entre los distintos niveles de gobierno.”

[Senplades 2013]

La subordinación de la descentralización ante la política de recuperación de facultades de rectoría... que corresponden al poder ejecutivo, confirma la hipótesis de que la descentralización en un período de concentración de poder debe ajustarse a una visión concentradora. Veamos algunos ejemplos de este funcionamiento:

El CNC: Un ente político o técnico

Como hemos visto en el modelo, la descentralización es un proceso político, obligatorio, progresivo y definitivo, que se debe orientar al logro del objetivo superior de la reforma del Estado propuesta en la Constitución, de gobernar sus territorios en forma autónoma y descentralizada.

En este sentido el proceso descentralizador debe generar una *transferencia de poder* a los GAP para ejercer su rol más trascendental, de gobernar sus territorios liderando el desarrollo económico territorial y la articulación de los diferentes actores con el propósito de alinear la gestión hacia nuevos horizontes de cambio y planificación.

Frente a estos nuevos desafíos que plantea la gestión pública, los Prefectos, en tanto ejecutivos provinciales, como los legisladores provinciales que conforman la Cámara Provincial, están en la obligación de asumir nuevas funciones y atribuciones, adecuar las estructuras institucionales, liderar la planificación participativa, impulsar la participación ciudadana y generar los espacios de control y rendición de cuentas.

Este proceso de democratización del Estado va a darse en un contexto plurinacional, intercultural y de búsqueda de la equidad territorial, como objetivos a alcanzar en base a un conjunto de instrumentos de planificación y de gestión. En este contexto, también los GAP van a ejercer sus competencias con plena autonomía política, financiera y administrativa.

Quizá por todo eso el Consejo Nacional de Competencias es conformado como un ente político: cuenta con la participación del Secretario de Planificación del gobierno central, y por delegados de los tres niveles de GAD, provincial, cantonal y parroquial rural, que son electos de entre sus autoridades (prefectos, alcaldes, presidentes de juntas parroquiales rurales). Siendo un cuerpo colegiado se entiende que los GAD tienen mayoría para tomar las decisiones para ejecutar el proceso político descentralizador e impulsar los mecanismos para alcanzar la reforma del Estado.

A pesar de que las normas expresan que el CNC es un organismo técnico, los delegados de los GAD son eminentemente políticos, elegidos por voluntad popular en elecciones libres, que logran la representación porque sus electores eligieron también un programa de gobierno que apunta a cambios en los modelos de desarrollo excluyentes, injustos e inequitativos, por tanto se debería entender que el CNC toma decisiones políticas en base a información económica, social, ambiental e institucional que le proporcionan su nivel técnico.

Para tomar decisiones que orienten los objetivos de la descentralización, que afectan a los territorios y sus gobiernos, este directorio con mayoría de delegados de los GAD, deberían no solamente basarse en la información de su secretaría técnica, sino que demandaría un esfuerzo de articulación con las diferentes visiones y demandas territoriales, es decir, de una discusión política sobre la descentralización. Dicho en otras palabras, la toma de decisiones en este espacio debería orientarse por el objetivo de formar gobiernos, o como decíamos, por el concepto de “Descentralización con Mayúsculas”, considerando justamente su conformación política,

En la práctica, la conformación política del CNC, en el marco de la concentración del poder que hemos comentado, ha sido cooptada por un sólo movimiento político, lo que implica mantener una única agenda política. En esa agenda, la orientación de una descentralización puramente administrativa se produce con mucha facilidad.

Otra forma de verlo es la de Ruiz, que señala que:

La coyuntura política ha permitido que, al momento, los integrantes del Consejo Nacional de

Competencias logren tomar decisiones consensuadas, visto un interés mutuo en desarrollar el proceso. Sus integrantes son elegidos por los representantes de los gobiernos locales, y este proceso, al ser fuertemente político, está también sujeto a que en próximas elecciones sus integrantes sean opositores políticos, lo cual podría afectar al proceso. [Ruiz, 2013, 110]

Algunos de los casos que comentaremos a continuación han tenido cuestionamientos por parte de autoridades subnacionales, movimientos sociales y academia, pero esa discusión no se ha permeado en el ente decisor.

El resultado de limitar el “voluntarismo” y la posibilidad de “negociación” del anterior sistema de descentralización para concentrar las decisiones en un sólo organismo “tecno-político” ha sido, en la práctica, limitar la agenda de descentralización política, no por el diseño legal y constitucional, sino por la realidad de la cooptación del espacio.

Por lo tanto es necesario definir con mayor claridad el rol que debería cumplir el CNC en el proceso de descentralización, sobre todo en cuanto a los lineamientos políticos para el proceso de descentralización, los sistemas de indicadores de seguimiento y evaluación del proceso, el fortalecimiento de las capacidades de las entidades del sector público, el financiamiento de la capacitación y formación.

Crecimiento de recursos o descentralización fiscal

Los recursos para los Gobiernos Autónomos han crecido de una manera importante luego de la crisis del 2000, pero especialmente como efecto del crecimiento del erario público que se da por dos vías: una mayor carga fiscal y los precios de petróleo.

Por ello se considera que se da un efecto de “pereza fiscal”, en tanto el flujo permanente de recursos provenientes del Gobierno Central compensa la actuación local. En los municipios, que tienen capacidad de cobrar impuestos locales, se da una gestión insuficiente en la recaudación de ingresos por autogestión.

En el año 2000, el Gobierno Central por concepto de ingresos corrientes netos transfirió 9.9% (USD 295.4 millones) a los gobiernos seccionales (consejos provinciales y municipios). A partir de esa fecha, esta participación se ha incrementado significativamente hasta alcanzar porcentajes de 20.9% en el 2004 (USD 896.5 millones); 18.8% (USD 1053.4 millones) en el 2006; el 19.3% (USD 1847.3 millones) en el 2008; 18.9% (USD 1720.8 millones) en el 2009. En 2010 y 2011, se observa que hay un crecimiento en la canalización de recursos a los GAD's, alcanzado un porcentaje de 21.1% y 23.9%, respectivamente.

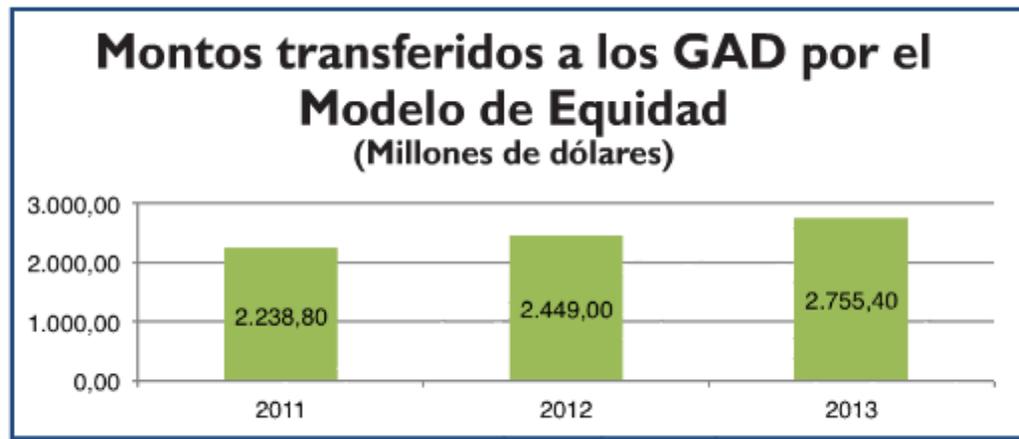
Esta evolución permite colegir que la Ley del 15% y el resto de transferencias, han sido de vital importancia para las finanzas de los gobiernos locales hasta el año 2008. El incremento en las transferencias en los años 2010 y 2011, debido a la mayor participación porcentual de los ingresos del PGE, les ha permitido disponer de recursos adicionales, que se han canalizado básicamente para obras de infraestructura. Sin embargo, se observa que existen consejos provinciales y municipios con asignaciones directas del Presupuesto del Gobierno Central para determinados proyectos o iniciativas de inversión, razón por la cual el porcentaje de participación en algunos períodos es superior a lo previsto en la Ley. [Pérez y Cantuña, 2013, 28]

Por la aplicación de la ley del 15%, en el año 2004 se consideró que el gasto local en el Ecuador era un 17% del gasto total del gobierno. Con la aplicación de las nuevas normas, aun cuando el crecimiento es muy importante, la participación de los gobiernos locales se ha reducido a un 9% del presupuesto general en el 2013.

La altísima dependencia de los gobiernos provinciales a la transferencia de recursos desde el Gobierno Central se debe a las pocas fuentes de recursos propios, más la baja recuperación de la inversión, en parte porque una fuerte población de los sectores rurales (donde se encuentran las principales obras de los GADs provinciales) están exentos si forman una comuna legal. En algunos

gobiernos provinciales la dependencia alcanza un 95% del presupuesto.

En el gráfico siguiente, tomado del documento “Rendición de Cuentas” del Consejo Nacional de Competencias, se observa el crecimiento real que se da por el modelo de equidad. En los tres años, se ha pasado de 2.238 millones a 2.755 millones. Lo que no muestra el cuadro es cuánto significa



* Fuente: Ministerio de Finanzas, 2013

esto en porcentaje frente al Presupuesto General del Estado.

La descentralización universal cuando el problema es localizado: El drenaje amazónico

Como forma de enfrentar el voluntarismo del anterior modelo, se planteó que la descentralización en el nuevo modelo es progresiva y universal. Ello implica que todos los Gobiernos Autónomos del mismo nivel tienen que asumir las competencias. La lógica detrás de esta idea es la homogenización de la administración pública.

Ecuador es un país multidiverso en consideración a características geográficas, topográficas y clima. Los territorios son distintos, tanto en su configuración como en la construcción social de los mismos. La homogenización en una realidad de diversidad puede generar más problemas que los que soluciona, más en un país que se declara plurinacional, lo que implica necesariamente considerar y respetar la diversidad.

En el modelo voluntario, se aspiraba a que los gobiernos locales que sentían una necesidad específica para su territorio solicitaran la competencia que sea adecuada para enfrentar dicha problemática. En el esquema actual, todas las competencias deben ser ejercidas por todos los territorios.

En el caso de la descentralización de la competencia de tránsito, se consideró la “progresividad” como un mecanismo de transición, que permitiría a los municipios más pequeños asumir la competencia en un momento posterior. Así se establecieron cuatro categorías de municipios para el manejo de esta competencia: algunos que ya tenían acciones previas, otros con una cantidad de personas y vehículos que justifican su gestión. Y otro grupo de municipios pequeños que tendrían que fortalecer capacidades para poder asumir las competencias.

El problema es que asumir la competencia no corresponde necesariamente a las necesidades del territorio. En municipios cuya población es menor a veinte mil habitantes, el tránsito como problema no es un tema central para su proceso de desarrollo. Asumir por ejemplo la conformación de cuerpos de vigilancia o invertir en sistemas de semaforización o en sistemas de transporte público ni es su prioridad.

En el caso de riego, sucede algo similar. La distinción entre zonas que requieren riego complementario, zonas con altos déficits hídricos o zonas que no tienen necesidades de riego no contó en la construcción de la propuesta de gestión. Como efecto de esas políticas es importante mencionar el inmenso vacío de conocimiento sobre el riego y especialmente sobre el drenaje, realidad que ha limitado fuertemente el ejercicio de planificar. Los datos de área bajo UPA y área regada, señalan la importancia del riego para la costa y la sierra y casi ninguna importancia para la Amazonía y la región insular-

No obstante en materia de drenaje agrícola, la costa y Amazonía, requieren una atención generalizada. En la Amazonía por el exceso de precipitaciones, factor que sumado a la topografía del terreno, generan problemas de inundación de suelos agrícolas. En la costa por la combinación de varios factores: nivel de precipitaciones, topografía del terreno y cercanía al mar, existen zonas irrigadas que tienen déficit hídrico estacional, que les hace vulnerables de la salinización de los suelos, que les hace vulnerables de la salinización de los suelos y requieren obras de drenaje agrícola (casos de Santa Elena, El Oro, Guayas, Los Ríos y Manabí). Este último factor también afecta a varias zonas de la sierra de similares características. (Por ejemplo: La provincia de Loja, Salinas de Ibarra, en Imbabura o cantones occidentales de Cotopaxi).

Desgraciadamente, el problema del drenaje agrícola en el Ecuador, ha sido muy descuidado, tanto en superficie regadas como en zonas húmedas, lo que, en el primer caso, ha causado efectos de degradación de los suelos (salinización) y, en el segundo caso, limitaciones severas de aprovechamiento de áreas productivas, especialmente en la costa y Amazonía, por razones climáticas como exceso de precipitaciones o los niveles freáticos (altos), La calidad de los suelos poco permeables y la topografía del terreno. En ambos casos, la consecuencia ha sido la disminución significativa de los rendimientos o su pérdida total.

El país carece de información precisa no solamente en el aspecto técnico sino social, ambiental, relacionada con el drenaje agrícola a nivel nacional, lo que exige que de manera urgente se establezca un diagnóstico, que identifique claramente la problemática y sobre ella actuar. Sin embargo existen experiencias concretas como en la provincia del oro, en donde se han realizado trabajos por parte del GAD provincial y conocimientos locales de los cuales se puede aprender.

Si a la situación descrita, le sumamos algunos aspectos que caracterizan a la amazonia ecuatoriana como la propiedad de la tierra que tiene el carácter de privado cuya extensión fluctúa entre 20 y 50 hectáreas y estar dispersas.

Por las características propias de la zona, tradicionalmente no ha existido una fuerza organizativa que facilite la participación ciudadana en la gestión pública, existen escasas formas y organizaciones sociales ligadas la producción agrícola.

En el artículo 133 del COOTAD se menciona que el servicio de riego será prestado únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias para lo cual los gobiernos comunitarios legalmente constituidas en su circunscripción, coordinaran con los sistemas de riego comunitario para fortalecer su gestión y funcionamiento... La realidad amazónica es que las propiedad de las Upas son de carácter familiar privado y existen muy pocas de carácter comunitario, lo que dificulta el ejercicio de la competencia. Es decir que para la construcción de obras de drenaje no se podrán implementar en propiedades de tipo privado.

Situación parecida se da con la participación ciudadana en la gestión pública, como es conocido la realidad local no se caracteriza por disponer de procesos organizativos que permita una legitimización social de los planes o proyectos que se emprendan, quedando las decisiones a la buena voluntad buen criterio de la autoridad de turno.

Realidad local que amerita una seria reflexión sobre la necesidad de repensar la estrategia descentralizadora universal cuando el problema es localizado, como ocurre con la problemática del drenaje especialmente en la Amazonía Ecuatoriana.

La descentralización reglada y los problemas de demarcación de la cancha: el “sistema de competencias” en la práctica. El caso del riego

En el esquema constitucional, se debe hablar de “sistema de competencias”. Falta para que funcionen como sistemas algunos mecanismos de articulación explícitos, que faciliten el relacionamiento de los niveles y actores involucrados en cada competencia, en esquemas de gobernanza multinivel.

En un esquema así, es muy importante delimitar adecuadamente la función del rector. En las transferencias de competencias de Cooperación Internacional y de Riego, se observan cotidianamente problemas respecto a la gestión del rector, tanto en la impresión de “tutela”, como en la gestión en el territorio por parte del rector (negando o interpretando laxamente el principio de subsidiaridad). Lo que termina limitando la autonomía de los GADs para el ejercicio de la competencia. Así se considera que antes de la descentralización, los GADs provinciales tenían mayor autonomía en la acción internacional, y en la gestión del apoyo al riego, que actualmente. Analicemos esto en el caso de riego.

El proceso de descentralización de la competencia riego y drenaje fue considerada por el gobierno central como la transferencia de sistemas de riego públicos antes que como un proceso de transferencia de capacidades a los GAP para ejercer la competencia (facultades), y por tanto, para gobernar la competencia en el territorio. Este hecho marcaría desde el inicio la indefinición del rol de rector por parte del MAGAP, que repercutirá negativamente tanto en el concepto del desarrollo del riego (plan nacional de riego) como en la relación con los GAP (proyectos de riego y drenaje).

Un hecho importante en este proceso es la base de recursos presupuestarios devengados como techo para la distribución a los GAP. El promedio histórico de inversión del gobierno central en el período de la transferencia fue entre el 30% y 50% de los presupuestos anuales. Este techo financiero resultará muy escaso para las necesidades que requieren los territorios.

Durante el mismo proceso de transferencia, se pudo evidenciar en el MAGAP la voluntad de mantener la estructura, funciones, personal, equipamiento tal como venía funcionando, a pesar de que por la transferencia se debería producir cambios importantes para ejercer sus nuevas competencias vinculadas con la rectoría. Aunque en el proceso se reconoció las debilidades institucionales históricas de las diferentes entidades rectoras del gobierno central en cuanto a políticas, regulaciones, parámetros técnicos, archivos... Los GAP recibieron la escasa y/o nula información sobre el ejercicio de la competencia y la gestión del riego y drenaje por parte del gobierno central.

Hasta el presente es notorio que los GAP no han recibido desde el gobierno central las políticas de riego, desarrollo agropecuario, desarrollo rural, acuacultura, ambiente, balance hídrico, inventario de fuentes y usos de agua, necesarias para el ejercicio de la competencia y los procesos de planificación participativa; así como lo referido a parámetros técnicos para el cálculo de tarifas, los catastros de usuarios del riego, las liquidaciones anuales de cobro de tarifas, la situación en la que se encontraban las juntas de regantes en relación con sus estructuras, funcionamiento, capacidad de gestión.

En este año se dio un cambio de rector de la competencia, en base a un instrumento jurídico presidencial que supera el ordenamiento jurídico del proceso descentralizador basado en resoluciones del CNC. Quedan todavía cabos sueltos por cuanto el nuevo rector, SENAGUA, ha sido rector de los recursos hídricos antes que del riego y drenaje, y el proceso de traspaso de

información, que incluye políticas públicas, desde el MAGAP a la SENAGUA todavía no concluye, en consecuencia todavía no ejerce el rol de rector de la competencia.

El CNC a través de sus resoluciones reglamenta la transferencia de sistemas definiendo en los textos las atribuciones que deben cumplir solamente los actores del sector público. Ello ha mostrado sus falencias, por cuanto no se puede reglamentar los diferentes aspectos del desarrollo del riego y drenaje que tiene múltiples ámbitos a los cuales se debe tratar con una visión sistémica.

Un tema no abordado suficientemente es el carácter transversal y multiactor de la competencia. En los territorios, cuando se ejercen las facultades de la competencia, los GAP se encuentran con otros actores públicos, privados y comunitarios que representan a diferentes intereses que no siempre están vinculados con el interés común, sino que intervienen para asegurar sus cuotas de poder en el recurso o para incidir en las políticas dirigidas al sector.

Para que funcione como “sistema” la competencia de riego y drenaje, será necesario una más clara definición de roles y relaciones entre las instituciones del gobierno central (SENAGUA, MAGAP) para ejercer la rectoría del riego y drenaje, la socialización de las políticas sectoriales, la entrega de los parámetros técnicos estandarizados, un sistema de información útil para la toma de decisiones, y en especial, la definición de mecanismos participativos que integren a usuarios y actores comunitarios. Esta tarea les corresponde especialmente a los Gobiernos Provinciales, puesto que este sistema debiera contemplarse como “construido desde los territorios”. Y ello implica una comprensión distinta de los roles de rectoría nacional.

La descentralización sin recursos – el caso vialidad

Analizábamos arriba la distinción de los fondos de descentralización de otros recursos que llegan vía transferencia a los gobiernos subnacionales. ¿Cómo se ha dado en la práctica? Podemos hablar de los casos que vivió el CONGOPE, que son los de riego y vialidad. Para no centrar todo el análisis en el tema de riego, contamos a continuación algo del proceso de costeo de vialidad.

El proceso de análisis de la competencia de vialidad se inicia el 2 de agosto de 2012, con la Resolución 009-CNC-2012, que solicita la elaboración de los informes de estado de situación de la competencia, estado financiero de la misma, y los informes de capacidades de los Gobiernos Locales, en los términos del artículo 154 del COOTAD.

El informe financiero de la competencia, elaborado por el Ministerio de Finanzas, señala que en el Presupuesto General del Estado no constan recursos que en los últimos cuatro años hayan sido transferidos a Gobiernos Locales para el manejo de dicha competencia en los territorios.

Cumplidos esos informes, el 14 de noviembre de 2012, integra la comisión de costeo para la competencia de vialidad (Resolución 013-CNC-2012). Esta funciona en la práctica entre enero y marzo del 2013.

En su informe final, la Comisión Técnica señala:

De igual manera, para justificar el monto de la transferencia de la competencia de vialidad, se cumple con lo establecido en el artículo 203 del COOTAD; en relación a que el objetivo de las transferencias es para financiar nuevas competencias exclusivas³. Por lo tanto, de acuerdo a lo estipulado en el literal a) del artículo 189 y artículo 191 del COOTAD las transferencias de ingresos permanente y no permanentes del presupuesto general del Estado son para la provisión equitativa de bienes y servicios públicos correspondientes a sus competencias exclusivas.

Finalmente, se cumple con lo estipulado en el literal b) del artículo 154 del COOTAD, respecto a que la comisión de costeo identifique los recursos necesarios correspondientes a

3

Una de sus competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados de acuerdo a la Constitución y el COOTAD es la vialidad.

las competencias, considerando una cuantificación de los déficits financieros que servirán para definir las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo. [Comisión Técnica, 2013, 6]

Resumiendo mucho el criterio de la comisión, la competencia vial no es una competencia nueva en los Gobiernos Provinciales o Cantonales, sino que se ha venido ejerciendo con base en legislación anterior, como la Ley de Régimen Municipal, la Ley de Descentralización, la Ley de Régimen Provincial. Además se señalan algunos mecanismos de financiamiento que existían en las leyes de desarrollo local, como el FONDEPRO y el FODESEC, así como la ley del 15%. Por lo tanto, consideran que no se aplica lo previsto en los artículos 203 a 205 del COOTAD.

Se encuentra que los Gobiernos Provinciales destinan una tercera parte de su presupuesto a la gestión de esta competencia (aproximadamente 200 millones de dólares al año), y los gobiernos municipales un 29% de su inversión (aproximadamente 215 millones al año).

De esta manera, se evidencia que los GAD provinciales han contado con ingresos propios y transferencias que reciben a través del presupuesto general del Estado para la prestación de servicios y obras de sus competencias exclusivas como es la de vialidad. A partir del año 2011, los GAD provinciales han financiado el ejercicio de sus competencias con los recursos de ingresos permanentes y no permanentes que se les entrega con la finalidad de garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionadas a sus competencias exclusivas, las cuales en años anteriores se financiaban con la transferencia de recursos por las diversas leyes de pre-asignación. Por lo expuesto, se confirma que los GAD provinciales han ejercido la competencia de vialidad y han contado con los respectivos recursos, destinando en promedio en los últimos cuatro años un total de USD 194,9 millones de dólares. [Comisión Técnica, 2013, 34]

Calculando el mantenimiento rutinario de las vías, y de rehabilitación de las vías en mal estado, calcula la Comisión de Costeo que la diferencia para los Gobiernos Provinciales entre lo que se gasta y lo que se necesita es de apenas dos millones de dólares anuales, que se podría compensar mediante otros mecanismos como la ampliación de los impuestos a las matrículas de los vehículos.

En definitiva, el análisis de la Comisión de Costeo concluye que no hay recursos, y que casi no se necesitan recursos para la descentralización de la competencia de vialidad.

Cabe realizar aquí un análisis extenso. El interés es mostrar con este ejemplo las limitaciones del modelo de descentralización en la práctica.

La principal observación es que, de acuerdo al modelo, la labor de las Comisiones de Costeo de las competencias debe ser la de *identificar los recursos necesarios* correspondientes a las competencias, considerando *una cuantificación de los déficits financieros* que servirán para definir las políticas y mecanismos ***para compensar los desequilibrios territoriales*** en el proceso. La Comisión encontró un mecanismo para “negar” el déficit, aunque en la parte de diagnóstico se lo señala explícitamente⁴

4

Entre otros: Estado regular y malo de las vías 42.002,47 kms, que corresponde al 72%; Capas de rodadura poco adecuadas - lastrado, “sub-base”- (lo que incide en el mal estado), 54,178,86 kms., que corresponde al 82,18 % de las vías (páginas 21 y 22). A ello se debería considerar otros déficits, como extensas áreas del territorio sin acceso, que el estado de las vías implica dificultades de acceso a servicios -y por tanto a derechos básicos como salud y educación, y que ello se explicita en un tiempo de movilidad muy alto entre comunidades rurales y centros de servicio público.

Definir que un 18% de las vías deben ser mantenidas cada año implica un mantenimiento de cada vía cada cinco años. Dependiendo del estado y la conformación de las vías, algunas requieren mantenimiento anual. Al no definir con claridad los estándares de servicio, la identificación de las brechas fiscales se vuelve inadecuada. También se requiere en muchos casos de obras adicionales, como sistemas de drenaje y obras de protección.

La finalidad de la descentralización no es la de transferir recursos, sean de tipo administrativo o financiero. La finalidad tiene que ver con el art. 1 de la Constitución, que define que el Estado Ecuatoriano se gobierna de manera descentralizada, y con el art. 106 del COOTAD, que señala

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

Los objetivos de la comisión de costeo, desde ese punto de vista, deben orientarse a dicha equidad inter-territorial, para lo cual deben cumplir con lo estipulado en el literal b) del artículo 154 del COOTAD, es decir que la comisión de costeo identifique los recursos necesarios correspondientes a las competencias, considerando una cuantificación de los déficits financieros que servirán para definir las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Se reitera algunas veces en el informe el criterio de que como se ha venido ejerciendo la competencia, y que al no ser una competencia nueva, no se debe aplicar lo establecido en los artículos 203 y siguientes del COOTAD. Este criterio no es aceptable, en el sentido de que, aun siendo una competencia con algún nivel de transferencia, estas transferencias no alcanzan a cubrir los costos de la competencia, de lo que da cuenta el estado de las vías en la provincia, aún con el mejor modelo de gestión. Insistimos en el criterio de que lo se debe buscar son políticas y mecanismos adecuados para superar los desequilibrios territoriales, y que la interpretación que se da a las normas se dirige a mantener las condiciones actuales.

Otro aspecto a considerar es la interpretación del artículo 204, que señala que las competencias serán financiadas con 'por lo menos' el dinero utilizado por el gobierno central en la competencia, en promedio, de los últimos cuatro años. Esto no debería interpretarse como si, en el caso de que no se hubieren dado transferencias, no se debe transferir nada. El criterio sería que la Comisión, una vez identificados los costos de la competencia y las brechas existentes, proponga políticas y mecanismos que permitan ir cerrando las brechas. Caso contrario, el objetivo planteado en el art. 106 del COOTAD que se refiere a las finalidades de la descentralización, estaría limitado por la norma de mismo COOTAD.

Fortalecimiento de la capacidad por “fuera del proceso” de descentralización: el caso de fomento productivo

Si nos atenemos a los términos legales, el proceso de descentralización debería incluir, según el art. 134 del COOTAD, pasos como la definición por parte del Consejo de Competencias de una resolución inicial, de un proceso de definición de capacidades, y del estado de situación y financiero de la competencia, de un proceso de costeo, una resolución de transferencia y de un proyecto de fortalecimiento de capacidades. En el caso de la competencia “fomento de la producción”, se inicia este proceso a fines del año 2012, donde se solicita los informes un de capacidades a diversos entes del gobierno central y a los gobiernos en los tres niveles de gobierno local.

Al momento de escribir este informe, este proceso sufre de un notable retraso, en parte vinculado con la elección presidencial del año 2013. Sólo los Gobiernos Provinciales han entregado el informe correspondiente.

Tras la reelección del Presidente Correa se realiza el ajuste del plan nacional de desarrollo, denominado en el Ecuador “Plan del Buen Vivir”, y en él se destaca como estrategia de desarrollo el “cambio de matriz productiva”.

En este contexto, los gobiernos locales han asumido como estrategia la discusión de posibles roles de los mismos, a través de la competencia de fomento de la producción, en el cambio de la matriz

productiva. Se asume de esta manera, que los procesos de descentralización puede ser vinculado con esta expectativa de mediano plazo, aún cuando en no prosiga el proceso del Consejo Nacional de Competencias.

En la búsqueda de formular una agenda de los gobiernos locales para el cambio de matriz productiva, se ha contado con el apoyo de RIMISP, tanto para reuniones de los prefectos, de directores de fomento de la producción de gobiernos provinciales con el CONGOPE, como para reuniones interinstitucionales con la Vicepresidencia de la República, la Secretaría de Planificación -SENPLADES, el Ministerio Coordinador de la Producción, y otros entes del gobierno central, así como con actores del sector privado. Ello nos ha permitido identificar las condiciones del desarrollo territorial local, las potencialidades de una estrategia de innovación en el territorio, y algunas propuestas que se vinculan con el ajuste de los procesos de planificación territorial y de desarrollo en las provincias.

El hecho de que este proceso haya sido confiado a la Vicepresidencia de la República, generó una alternativa de articulación y gobernanza territorial interesante, pues dicho actor político se ha comprometido a facilitar la generación de espacios de coordinación entre los representantes del gobierno nacional en los territorios, con las autoridades locales. Se espera de este modo contar en la práctica con un “sistema de competencias” para la promoción y fomento de la producción, la competitividad y la innovación productiva en los territorios a partir del marco de la estrategia de cambio de matriz productiva, que sería el marco para la definición de roles en el proceso de descentralización de la competencia de fomento productivo.

Podríamos decir que en el año 2013, la descentralización en el Ecuador entró en un estado de suspensión relativa, en el sentido de que no se han avanzado los procesos del Consejo Nacional de Competencias en los temas de vialidad, fomento de la producción, ambiente, que estaban previstos en el Plan Nacional de Descentralización. Sin embargo la participación de los gobiernos provinciales y el CONGOPE en el proceso de discusión de la estrategia de cambio de matriz productiva, ha permitido un avance significativo en la comprensión de los roles del gobierno provincial y de las orientaciones del trabajo que debe realizarse desde los gobiernos locales para la gestión del territorio, lo que creemos facilitará al proceso de descentralización en ésta competencia. Podríamos decir entonces, que se ha avanzado en la práctica, aunque el proceso formal de descentralización se haya suspendido.

La rectoría y la autonomía de los gobiernos autónomos

La mayor problemática para la aplicación de la descentralización está en la necesidad de una correcta interpretación de la rectoría sectorial y la rectoría territorial en cada competencia. Desde lo local, las respuestas se plantean en el marco de la Autonomía, considerando que el nivel central debe dar orientaciones generales de política y la definición de marcos reglamentarios, cuya territorialización se hace a través de la definición de políticas locales (provinciales, cantonales o parroquiales). El principio de subsidiaridad, entendido como el que se tomen las decisiones y se ejecute en el nivel más cercano posible al usuario de un servicio, podría ser un criterio de toma de decisiones.

Desde lo nacional, parecería que existe una visión de la rectoría desde la “articulación del poder público” en el proceso de fortalecimiento del Estado. Y en determinados momentos, también una visión de las administraciones locales como entes con menores competencias y capacidades para la gestión, por lo que se requiere de una fuerte supervisión, y en muchos casos, de la gestión directa en territorio por parte del Ministerio (con una comprensión extraña del principio de subsidiaridad). En ese marco, “programas nacionales” “aterrizan” en el territorio local sin conocimiento de las autoridades locales.

Como caso representativo de la visión de “tutela” del rector está, en la resolución 008 del CNC

2011, por la que se transfiere la competencia de riego, la obligación de los gobiernos provinciales de presentar a conocimiento del rector sus proyectos de inversión en riego, para que con su visto bueno se realice la transferencia de recursos. Esto ha implicado algunas dificultades para una transferencia completa de los recursos previstos, lo que motivó que el CNC cambiara la regla (ya no una aprobación técnica del proyecto, sino un informe de su adecuación al Plan Nacional de Riego).

Un caso más reciente, e igual de significativo, está en la política de “estrategia de cambio climático”, del Ministerio de Ambiente. En el texto de la estrategia se lee:

3.4.3 Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Respecto a la implementación de políticas, medidas y acciones sobre el cambio climático, se reconoce que si bien pueden ser ejecutadas a nivel de entidades del Estado de competencia nacional, como los Ministerios y Secretarías de Estado, esa implementación es también posible y relevante para las entidades que cuentan con competencias a nivel de la gestión local.

En Ecuador los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), que representan a los niveles de gestión regional, provincial, cantonal y parroquial, tienen competencias, deberes y niveles de participación delimitadas que cumplir para organizar su gestión, determinadas en gran medida en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de octubre de 2010. En este sentido es necesario enfatizar el rol protagónico que deben jugar los GADs en la implementación de las políticas, medidas y acciones sobre cambio climático en el país. Vale mencionar que a la fecha de elaboración de la ENCC, algunos GADs cuentan con instrumentos y esquemas de organización interna que les permiten articular la gestión sobre cambio climático a nivel local. [Ministerio del Ambiente, 2013, 12].

Se observa que los Gobiernos Autónomos participan en el tema, no por su importancia en los territorios, sino porque hay “competencias y deberes” en el COOTAD. La aplicación de medidas no es “subsidiaria”, sino que se les ve como posibles actores adicionales a la gestión de las entidades estatales de competencia nacional. Aunque se reconoce que se ha hecho algo en los GADs sobre cambio climático.

Reflejo de esa forma de ver a los GADs es que en la parte normativa, el acuerdo 095 del Ministerio de Ambiente establece explícitamente una forma de tutoría aún más extrema:

Acuerdo 095 Ministerio del Ambiente. Art. 4.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) deberán presentar para aprobación del Ministerio de Ambiente sus propuestas de “planes, programas y estrategias de cambio climático”, previo a su oficialización como Plan de Cambio Climático. El Ministerio del Ambiente revisará la propuesta en un plazo máximo de 30 días, verificando su aporte y vinculación con la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el mecanismo de reporte. Una vez cumplida esta etapa de verificación el Ministerio del Ambiente emitirá una carta de aprobación de dicha propuesta.

Estos Planes serán parte estructural de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Si la autonomía es entendida como la posibilidad de generar políticas públicas territoriales, y la de decidir el curso de desarrollo del territorio, este artículo es un ejemplo claro de la limitación a la misma desde una forma de ver la rectoría que termina atentando contra la descentralización, a más de estar en abierta contradicción con el literal k) del Artículo 6 del COOTAD, que establece como garantía de la autonomía de los GADs la prohibición “de interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados...”. Entre las prohibiciones expresas de este artículo está en el literal k):

Cootad, art. 6.- Esta especialmente prohibido: ... 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, en el ejercicio de sus competencias, salvo lo dispuesto por la Constitución y este Código; ...

Conclusiones

Se considera que el modelo de descentralización de los años 93 a 2005 es un modelo fallido. En el presente análisis consideramos que falló debido a la conjunción de varios aspectos, como la crisis económica del 99, la crisis política entre los años 95 a 2005, el poco incentivo para solicitar competencias, la ninguna garantía de que éstas sean cedidas por el Gobierno Central (a pesar de considerarse en la Constitución como “obligatoria para el nivel central”). Pero la descentralización en ése período sí tuvo impactos, y fue positiva porque dio lugar a un proceso de fortalecimiento de los Gobiernos Locales, que les permitió mantener la acción pública a pesar de las crisis económica y política. Desde ese punto de vista, fue importante para el país.

El nuevo modelo busca superar los problemas de inequidad que podían darse en el modelo anterior, para lo cual cambia de una descentralización negociada y voluntaria a una descentralización reglada y obligatoria. La aplicación de la misma es reciente (desde el año 2011), como para realizar una evaluación, pero sí se encuentra que ha tenido problemas de implementación, debidos principalmente a la orientación del proceso.

Considerando a la autora norteamericana Tulia Falleti [Falleti, 2005], podemos identificar que en el Ecuador la descentralización está siendo impulsada por actores que promueven, como primera opción de política, el fortalecimiento del Estado (entendido como poder del gobierno central), en un contexto de concentración de poderes. Ello implica que la descentralización impulsada es básicamente la descentralización administrativa, sin contribuciones importantes en el ámbito de la descentralización política, es decir, en el fortalecimiento de las capacidades políticas de las autoridades locales, lo que se contrapone con la aspiración constitucional expresada en el art. 1 (construir un estado que se gobierna en forma descentralizada), o en la expresión “Gobiernos Autónomos Descentralizados” en el territorio.

El cambio de modelo de descentralización, con sus ventajas y desventajas, aparece como un diseño funcional a esta orientación. Los GADs podrían caminar hacia convertirse en agentes de la gestión centralmente orientada, con grados de autonomía relativamente bajos.

La descentralización fiscal sigue siendo un tema relegado. La contribución de los GADs a la inversión pública en el país es mucho menor a la que se encuentra en otros países. Ello resulta un problema en tanto los requerimientos y necesidades que deben cubrirse desde los GAD son mucho mayores que los recursos que efectivamente manejan, lo que implica que las brechas de servicios tardarán mucho en cubrirse, a menos que se encuentren mecanismos alternativos de financiamiento.

Anexo A

Art. 135 del COOTAD

Artículo 135.- Ejercicio de la competencia de **fomento de las actividades productivas** y agropecuarias.- Para el ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias que la Constitución asigna a los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales, se ejecutarán de manera coordinada y compartida, observando las políticas emanadas de las entidades rectoras en materia productiva y agropecuaria, y se ajustarán a las características y vocaciones productivas territoriales, sin perjuicio de las competencias del gobierno central para incentivar estas actividades.

A los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales les corresponde de manera concurrente la definición de estrategias participativas de apoyo a la producción; el fortalecimiento de las cadenas productivas con un enfoque de equidad; la generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción; la transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento y preservación de los saberes ancestrales orientados a la producción; la agregación de valor para lo cual se promoverá la investigación científica y tecnológica; la construcción de infraestructura de apoyo a la producción; el impulso de organizaciones económicas de los productores e impulso de emprendimientos económicos y empresas comunitarias; la generación de redes de comercialización; y, la participación ciudadana en el control de la ejecución y resultados de las estrategias productivas.

Para el cumplimiento de sus competencias establecerán programas y proyectos orientados al incremento de la productividad, optimización del riego, asistencia técnica, suministro de insumos agropecuarios y transferencia de tecnología, en el marco de la soberanía alimentaria, dirigidos principalmente a los micros y pequeños productores.

Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales podrán delegar el ejercicio de esta competencia a los gobiernos autónomos descentralizados municipales cuyos territorios sean de vocación agropecuaria. Adicionalmente, éstos podrán implementar programas y actividades productivas en las áreas urbanas y de apoyo a la producción y comercialización de bienes rurales, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.

El fomento de la actividad productiva y agropecuaria debe estar orientada al acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual los diferentes niveles de gobierno evitarán la concentración o acaparamiento de estos recursos productivos; impulsarán la eliminación de privilegios o desigualdades en el acceso a ellos; y, desarrollarán políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras.

El turismo es una actividad productiva que puede ser gestionada concurrentemente por todos los niveles de gobierno.

Bibliografía

- Barrera, Augusto; Gallegos, Franklin, Rodríguez, Lourdes (1999) **Ecuador: un modelo para desarmar: descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo**. Quito. Grupo Democracia y Desarrollo Local: Centro de Investigaciones CIUDAD: Terranova: IEE: SENDAS: Red Cantaro: RIAD
- Buró de análisis Informativo (2010) **¿Quiénes integran el Consejo?**
<http://www.burodeanalisis.com/2012/01/19/%C2%BFquienes-son-los-nuevos-jueces-de-la-corte-nacional-de-justicia/> Revisado el 2 de noviembre de 2013
- Comisión Técnica de Costeo de la competencia de vialidad (2013) **Informe de la Comisión Técnica de Costeo de la competencia de planificar, construir y mantener el sistema vial**. CNC (no publicado)
- Consejo Nacional de Competencias (2013) **Informe de rendición de cuentas**. En http://issuu.com/cncecuador/docs/r_cuentas_telegrafo_2013_12_27
- El Comercio (2013/10/01) **Críticas tras la conformación de la Judicatura**. Quito.
- Falconí, Fander, Muñoz, Pavel (2007) **En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento**. La descentralización: un derrotero a seguir. Fernando Carrión (ed.). Quito. Flacso, Senplades, GTZ, Cosude, PDDL, Prodesimi, BTC
- Falleti, Tulia (2005) **A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective**. American Political Science Review, 99 (3), 327-346. . . sc. Sage
- González Leal, Miguel (2000) **Conformación nacional, identidad y regionalismo en el Ecuador(1820-1930)**". Estrategias de poder en América Latina. VII Encuentro-Debate: América Latina, ayer y hoy Barcelona
- González Leal, Miguel Ángel (2005) **La crisis de 1883. Un intento de federalismo en Ecuador**. Estudios sobre América: siglos XVI-XX.. Gutiérrez Escudero, Antonio, María Luisa Laviana Cuetos (coords.). Sevilla. A.E.A.
- Guerrero Burgos, Rafael (2008) **Estado Unitario y Autonomía**. La tendencia. Análisis: nueva constitución. Luis Borja (ed). Quito. Friedrich Stifung
- Hoy (2207/03/08) **El Tribunal Supremo Electoral dio un golpe directo a la oposición**. Diario Hoy. . Quito.
- Ministerio del Ambiente (2013) **Estrategia Nacional de Cambio Climático Registro Oficial 17 de junio de 2013. Año 1, Num 9**. . Registro Oficial
- Mora, Medardo (2003) **Consulta popular del 17 de septiembre del 2000: Un hito por la dignidad e identidad manabita** <http://medardomora-reformapolitica.blogspot.com/2007/04/consulta-popular-del-17-septiembre-2000.html>
- Ojeda, Lautaro (2000) **La descentralización en el Ecuador, avatares de un proceso inconcluso**. . Abyayala
- Ortiz, Gustavo (2009) **El nuevo sistema de descentralización en la Constitución de la República**. Loja. Universidad Técnica Particular de Loja
- Pérez , Ramiro, Cantuña, Fabián (2013) **Estadísticas de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador, 2000-2011**. Quito. Banco Central del Ecuador
- Ruiz Giraldo, Carlo (2013) **La transición hacia una nueva forma de descentralización**. Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador. Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008 . Anita Krainer y María Fernanda Mora (ed). .Flacso
- Senplades (2013) **Plan Nacional de Descentralización**
<http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-descentralizacion/>
- Velasco, Susan (2013) **La influencia de los actores multinivel en la descentralización ambiental en Ecuador (1998-2008)**. Actores, procesos y retos de la descentralización en el Ecuador. Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008. Anita Krainer y María Fernanda Mora (ed). Quito. Flacso