

**EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR
PROYECTO GOBERNANZA SUBNACIONAL PARA EL DESARROLLO
TERRITORIAL EN LOS ANDES¹
RIMISP**

**Claudia Serrano
Patricia Acosta
Enero 2011**

¹ Documento de Trabajo en el marco del Proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes.

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR



El Ecuador, como todos los países unitarios de América Latina, tiene una marcada tradición centralista que históricamente ha concentrado el peso de la administración del Estado y de las responsabilidades de gobierno, en el nivel central. El proceso de descentralización que se comienza a expandir en los años 80 y 90 tiene tímidos comienzos que miran principalmente a la escala local, sin llegar a proponer un sistema integral de división política y administrativa del Estado. Esta dinámica cambia hacia fines de la década del 2000, con dos cuerpos legales que dan impulso al desarrollo territorial: una reforma constitucional sancionada el año 2008 y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y descentralización (COOTAD) dictado dos años después. Ambos están en sus primeros años de rodaje e implementación, de modo que se presentan diversos problemas que van desde la indefinición de atribuciones propias de los diferentes niveles del Estado, a la incompletitud del conjunto del diseño, pues aún no se han creado las regiones, el macro nivel más significativo en escala después del nivel nacional. Es oportuno, por lo tanto analizar el proceso y establecer puntos pendientes con el objetivo de potenciar y fortalecer la descentralización del Estado y el desarrollo territorial.

Este texto presenta la base institucional del proceso describiendo sus características en términos de división político administrativa, atribuciones, competencias y régimen fiscal. Se comentan, así mismo, los principales problemas que surgen de la discusión sobre estos temas, los que tienen que ver con la implementación y gestión de las decisiones adoptadas y con el empoderamiento efectivo y las capacidades instaladas en los niveles sub nacionales. Las acciones para mejorar tendrán que ver, por tanto, con normas y disposiciones, recursos e instrumentos, y también con experiencia, aprendizaje y procesos que requieren una fuerte convicción tanto de los niveles descentralizados como del nivel central de gobierno.

1. TERRITORIO, RÉGIMEN POLÍTICO Y DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL ECUADOR

Territorio y población

Ecuador tiene una población de 14.483.499 habitantes, de los cuales el 62,8% (Censo, 2010) reside en zonas urbanas. Según datos del mismo censo, la densidad del territorio es de 55,51 hab. /km².

Tiene un PIB nominal de US\$ 52.021,9 millones (2009) y un PIB PPA (paridad del poder adquisitivo) de US\$ 113.825 millones (2007). Su PIB per cápita nominal es de US\$ 3.817 (2009) y el PIB per cápita PPA es de US\$ 8.280 (2007).

Para el año 2009, el 42,2% de los ecuatorianos vivía bajo la línea de la pobreza y un 18,1% caía bajo la línea de la pobreza extrema. El coeficiente Gini alcanzaba un 0,54 para el año 2007 (Banco Mundial).

Para el año 2011 el PNUD catalogó a Ecuador con un IDH de nivel alto, alcanzando un índice de 0,720 y ubicándose en el lugar número 83 de un total de 187 países².

² El PNUD agrupa a los países en cuatro categorías: muy alto, donde se sitúan los países desarrollados, especialmente los llamados del modelo escandinavo, alto, donde hay países de ingreso medio en vías de desarrollo, medio, países subdesarrollos y muy bajo, donde se localizan países pobres y muy pobres.

Régimen político y División Político Administrativa

Ecuador es una república democrática con un estado constitucional de derecho y justicia social, democrática, soberana, independiente, unitaria, intercultural, plurinacional y laico, el cual se gobierna de forma descentralizada.

Las últimas elecciones presidenciales ocurrieron el 26 de abril del año 2009, dando como ganador en primera vuelta a Rafael Correa, perteneciente, a la coalición Alianza PAIS, con un 51,99% de los votos. Es su segundo período en el cargo, ya que antes había ganado las elecciones de 2006.

Según determina la Constitución Política de la República, el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Existen también los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales, que son regímenes especiales.

La Constitución contempla la posibilidad de generar regiones autónomas, las que se constituirían por dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que, en conjunto, sea superior al cinco por ciento de la población nacional. Los cantones que sigan el mismo proceso anterior, pueden constituirse en distritos metropolitanos.

Si bien aún no existen las regiones, está normada la facultad de crear 7 regiones. El siguiente nivel subnacional es el nivel provincial, que cuenta con 24 provincias, las cuales se dividen en 215 cantones, los mismos que se dividen en 1156 parroquias, las que a su vez se dividen en urbanas o rurales.

Las regiones autónomas elegirán a un Consejo Regional y a un Gobernador o Gobernadora que presidirá el Consejo.

Las provincias tienen un Consejo Provincial, un Prefecto y un Viceprefecto, democráticamente elegidos por un período de cuatro años, con derecho a reelección. La primera administración que contó con estas autoridades fue la de 1970. Las provincias cuentan también con la figura de un gobernador que representa al Presidente de la República en la provincia y coordina a los funcionarios del poder ejecutivo.

Por su parte, los cantones tienen un Consejo Cantonal con un alcalde y consejeros. Las parroquias tienen Juntas Parroquiales presididas por el vocal más votado.

Cuadro 1

Ecuador: Población, Pobreza, Producto Índice de Desarrollo Humano

Provincia	Población (i)	Pobreza (i)	PIB (ii) Miles de dólares de 2000	IDH (iii)
Azuay	664.660	27%	2.212.353	0,689
Bolívar	179.190	61%	227.803	0,599
Cañar	223.251	39%	480.206	0,651
Carchi	164.293	55%	313.705	0,694
Cotopaxi	391.016	48%	997.816	0,613
Chimborazo	437.424	54%	647.016	0,593
El Oro	594.024	28%	1.485.406	0,711
Esmeraldas	429.889	50%	1.457.275	0,655
Guayas*	3.055.445	32%	10.453.104	0,724
Imbabura	387.551	44%	686.113	0,662
Loja	430.311	47%	715.294	0,667
Los Ríos	727.079	49%	1.340.543	0,654
Manabí	1.296.601	53%	2.638.825	0,667
Morona Santiago*	112.644	69%	176.526	0,619**
Napo*	77.236	68%	127.431	0,619**
Pastaza*	59.578	54%	570.309	0,619**
Pichincha*	2.073.451	22%	8.652.455	0,758
Tungurahua	490.535	36%	1.187.070	0,683
Zamora Chinchipe*	75.565	62%	141.427	0,619**
Galápagos*	16.827	23%	178.056	N/A
Sucumbíos*	122.276	59%	2.331.160	0,619**
Orellana*	81.872	63%	2.508.375	0,619**
Península de Sta. Elena*	236.452	59%	N/A	N/A
Santo Domingo de los Tsáchilas*	281.847	49%	N/A	N/A
No delimitadas	72.409	67%	N/A	N/A
TOTAL	12.681.426	38.3%	39.528.266	0,693

(i) Mapa de Pobreza y Desigualdad del 2008. La información proviene del Censo de Población y V de Vivienda 2001 y la Encuesta de Condiciones de Vida 2005-2006.

* Son datos que se estimaron combinando la ECV 2005-2006 con el Censo de Población y V de Vivienda 2001. Para el resto de provincias se calcularon los indicadores a partir de la información de la ECV 2005-2006.

(ii) Producción Bruta Provincial en miles de dólares de 2000, datos provisionales.

(iii) El Índice de Desarrollo Humano (IDH) provincial corresponde al 2001, último valor oficial disponible. Informe sobre Desarrollo Humano Ecuador 2001 "Las tecnologías de información y comunicación para el desarrollo humano" PNUD.

** En el Informe sobre Desarrollo Humano Ecuador 2001 se calcula el IDH para la Amazonía en su conjunto (0,619) es por eso que todas las provincias de la Amazonía tienen el mismo IDH.

-Las provincias de Sta. Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas fueron creadas en el año 2007 es por esta razón que no se disponen todos los datos para estas provincias.

2. DISEÑO POLÍTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización se inicia en Ecuador con la aprobación en 1966 de la Ley de Régimen Municipal en donde se señalan los principios de autonomía y descentralización, y la administración independiente de los recursos. Pero es con la nueva Constitución el año 1979, que la descentralización pasa a ser un modelo de gobierno a seguir, en ella se definen dos formas de descentralización en el país: la territorial, ligada a los organismos seccionales propios del régimen autónomo de administración del Estado; y la funcional, característica de las instituciones del régimen dependiente que se refiere al despliegue del poder ejecutivo en los territorios del país. A mediados de la década de los 80 se inicia un proceso de discusión sobre el tema, teniendo como fundamento un llamado al fortalecimiento municipal, que genera propuestas que apuntan a reformar de la Ley de Régimen Municipal. Se enmienda constantemente la Ley del Régimen Municipal en cuanto a disposición de recursos, atribuciones tributarias, competencias en gestión de los servicios, entre otros. En 1993 se dicta Ley de Modernización del Estado en donde la descentralización se basa en la privatización de empresas públicas y el debilitamiento de la capacidad de regulación del Estado por medio de la desconcentración.

En la actualidad y como consecuencia del proceso de reforma constitucional que se experimenta en el país el año 1994, se redefine el escenario, los actores y las propuestas. El debate se constituye en torno al Congreso Nacional, los actores se expresan a través de los partidos políticos y del Ejecutivo, y la propuesta comienza a tomar forma de ley. Se crea el Anteproyecto de Ley Especial de Descentralización y Desconcentración. Los objetivos se inscriben en el contexto nacional del desarrollo económico, la profundización de la democracia y la mejora de la gobernabilidad.

El año 1997 se formula la Ley de Descentralización del Estado, con un diseño particular: enumera las competencias del gobierno nacional y deja el resto de las tareas a los municipios y consejos provinciales que, dependiendo de sus intereses y posibilidades, deberán solicitarlas, lo que se denominó “descentralización a la carta”. Este diseño amenaza con instalar disparidades e inequidades territoriales de gran nivel, dada la desigual capacidad de unos u otros entes descentralizados, generó desorden a nivel territorial con superposición de funciones entre los distintos niveles de gobierno (Peña, 2010).

En 1998, la Constitución Política de la República del Ecuador estipula las características, condiciones y modalidad de gobierno de los gobiernos seccionales autónomos de los municipios, consejos provinciales y juntas parroquiales, además de establecer la posibilidad de crear regímenes especiales, tales como las circunscripciones territoriales indígenas.

Son cuatro los principios que inspiran el proceso ecuatoriano de descentralización:

1. La diversidad de regímenes subnacionales
2. La consideración integral por encima del aspecto sectorial
3. El concepto de un proceso gradual que atienda a la profundización progresiva
4. La transparencia y el principio de los entes subsidiarios, que otorga prioridad al órgano más próximo a la población.

Se aborda la descentralización como transferencia de poder por la vía de los recursos y competencias de la administración central a las entidades del régimen seccional autónomo, y la desconcentración, entendida a partir de la delegación que hace la administración central al régimen seccional dependiente (Carrión, 1996). El proceso de descentralización tiene un gran ausente que es contar con una planificación a nivel central que articule la planificación del territorio y que dé un sentido de orden a la descentralización administrativa y desconcentración.

La gradualidad del este proceso se interrumpirá al finalizar la década del 2000, cuando nuevas reformas a la constitución definan un trazo más perfilado de las competencias, atribuciones y perfil político de la descentralización del Estado. Las reformas del año 2008 establecen nuevas bases de ordenamiento territorial y asignan atribuciones a los niveles subnacionales (Verdesoto y Ardaya, 2008). Se dan importantes cambios en la organización administrativa del Estado que establecen seis niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) ejercidos por los Consejos Regionales, Consejos Provinciales, Consejos Metropolitanos, Concejos Municipales, las Juntas Parroquiales y los nuevos organismos que regulen la gestión de los territorios indígenas y afro ecuatorianos. Actualmente no existe el nivel de gobierno regional, pero se establece un plazo de ocho años para su conformación obligatoria.

Además se le da gran importancia a la transparencia y participación ciudadana. Se crea una nueva función del Estado llamada Función de Transparencia y Control Social que tiene como objetivo definir políticas de transparencia y control de la gestión pública y orientar la participación social en la gestión pública de una manera protagónica.

Viene a completar este diseño el conjunto de normas contenidos en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), de 2010. Ambas herramientas, la reforma constitucional y el código de ordenamiento territorial, siguen patrones comunes de descentralización, entre los que cabe mencionar:

1. Un sistema nacional de planificación del desarrollo.
2. Un esquema de articulación entre el Plan Nacional de Desarrollo y la planificación municipal y provincial.
3. Un esquema de regionalización en donde se integran provincias y municipios, a través de una consulta popular.
4. Distribución de competencias tanto para el ámbito nacional como para las subdivisiones territoriales (municipios, provincias y parroquias).
5. Establecimiento de mecanismos que permitan la participación de los municipios en el ámbito provincial para conformar un solo gobierno.
6. Establecimiento de mecanismos de participación social en todos los niveles del gobierno descentralizado.
7. Asignación de recursos para la participación social.
8. Obligatoriedad de cumplir con las nuevas competencias señaladas, a pesar de que en algunas ocasiones no existan los recursos para ello.
9. Nuevas fórmulas para calcular la proporción de participación en los ingresos permanentes y no permanentes.
10. Regulaciones a la subsidiariedad y solidaridad.
11. Reconocimiento de organizaciones a nivel de base como unidades básicas de participación en la gestión pública.

12. Complementariedad en las responsabilidades de los gobiernos.
13. Precisiones a las capacidades legislativas según nivel de gobierno (Peña, 2010).

Para poner en marcha este diseño se define que el proceso de descentralización será por medio de un modelo regulado por la Comisión Nacional de Competencias que contempla a) recursos directos, previsibles y automáticos para todos los niveles de gobierno; b) competencias exclusivas del gobierno central (sectores estratégicos); c) tareas específicas a cada nivel de estado; y d) rectoría del gobierno central a escala nacional y de todos los gobiernos autónomos descentralizados respecto de sus competencias. Esto marca una diferencia respecto del modelo anterior en el que la transferencia de competencias era a la carta o uno a uno, sin recursos previstos y sin definición de rectoría.

El año 2011 se creó la Comisión Nacional de Competencias. Se han transferido la competencia exclusiva de riego a los gobiernos provinciales y la competencia concurrente de gestión de la cooperación internacional a todo los GADs. Las próximas transferencias de competencias serán de fomento productivo para los gobiernos provinciales y las juntas parroquiales y la gestión del transporte para los municipios.

Tomando en cuenta el modelo de descentralización anterior, el modelo actual podría tener desde ya algunas debilidades, por ejemplo, existen GADs del mismo nivel que actualmente no tienen las mismas capacidades institucionales para poder cumplir con las competencias obligatorias. Por otro lado, los GADs que han tenido una voluntad política y que avanzaron en temas de competencias en el proceso de descentralización anterior, ahora deberán desacelerar su ritmo para poder lograr una uniformación de competencias entre todos los GADs de su nivel.

Se encuentra en proceso de construcción participativa el Plan Nacional de Descentralización que será el instrumento que regirá el proceso de descentralización a implementarse en el período 2012 – 2016. El plan tiene como objetivo fortalecer los distintos niveles de Gobierno, establecer la progresividad en la entrega de las nuevas competencias y buscar la equidad territorial del país.

3. ATRIBUCIONES DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

Regiones Autónomas

Las regiones constituyen un nuevo nivel de la división político administrativa del estado ecuatoriano, que pretende agrupar a las actuales provincias en macro zonas coherentes desde el punto de vista geográfico, ambiental, económico y productivo para potenciar las capacidades territoriales en el ámbito del desarrollo económico territorial. De acuerdo al diseño que establece la Constitución Política de la República del Ecuador del año 2008 y el COOTAD del año 2010, entre las atribuciones exclusivas de las regiones autónomas (que como se ha señalado, aún no se han conformado), se cuentan la planificación del desarrollo regional, formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, planificación, regulación y control del tránsito y el transporte regional y el cantonal (en tanto no lo asuman las municipalidades), planificación, construcción y mantención del sistema vial de ámbito regional, otorgar personalidad jurídica y mantener el registro de las organizaciones sociales de carácter regional, determinar las políticas de

investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo regional, fomentar las actividades productivas regionales y la seguridad alimentaria regional, así como gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Gobiernos Provinciales

En el nuevo diseño institucional del proceso de descentralización, las provincias adquieren mayores atribuciones y relevancia en el desarrollo regional. Hasta ahora, el nivel provincial no había tenido relevancia, dado que no tenía asignadas competencias ni recursos que le permitieran constituirse en un nivel promotor del desarrollo. Su función era, principalmente, cubrir las funciones que los municipios rurales no podían ejercer por falta de capacidades (Ardaya y Verdesoto, 2008).

Las atribuciones de los Gobiernos Provinciales consisten en la planificación del desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial. Estas entidades planifican, construyen y mantienen el sistema vial de ámbito provincial, excluyendo las zonas urbanas. Ejecutan, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas, hacen la gestión ambiental provincial, planifican, construyen, operan y mantienen sistemas de riego, fomentan la actividad agropecuaria y las actividades productivas provinciales y gestionan la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Con la nueva Constitución y el COOTAD el papel del nivel provincial como nivel articulador del desarrollo toma fuerza ya que se le otorgan tres funciones principales: la vialidad, el manejo ambiental y el fomento productivo, ésta última como competencia exclusiva tanto en la planificación como en la dotación de bienes públicos que permitan su correcta implementación y posterior funcionamiento (Chiriboga, 2011).

Los Gobiernos Provinciales se encuentran asociados en el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), cuya misión es el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Provinciales en su gestión, por medio de propuestas de política, colaboración y prestación de servicios técnicos de calidad para la gestión de los gobiernos provinciales y el desarrollo de redes de cooperación nacional e internacional, que faciliten el ejercicio de sus competencias para el servicio de la comunidad (www.concope.ec).

Municipalidades (cantones y parroquias)

Los cantones y parroquias planifican el desarrollo cantonal y formulan los correspondientes planes de ordenamiento territorial con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, ejercen el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; planifican, construyen y mantienen la vialidad urbana; prestan los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental; crean, modifican o suprimen mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras; planifican, regulan y controlan el tránsito y el transporte público dentro de su territorio; planifican, construyen y mantienen la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, preservan, mantienen y difunden el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y

construyen los espacios públicos para estos fines; administran los catastros inmobiliarios urbanos y rurales; delimitan, regulan, autorizan y controlan el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas; regulan, autorizan y controlan la explotación de áridos; gestionan los servicios de prevención y extinción de incendios y gestionan la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Las municipalidades están reunidas en la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), cuyo objetivo es el fortalecimiento de la gestión y gobernabilidad local, a través de procesos de cooperación, asistencia, capacitación y asesoría especializada; para el cumplimiento de los mandatos de la Constitución de la República y del marco legal vigente (www.ame.gov.ec). A su vez, las juntas parroquiales rurales se encuentran asociadas en el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE), cuyo fin es fomentar y tutelar la autonomía y unidad de los gobiernos parroquiales, aglutinar y forjar la participación ciudadana y promover el desarrollo integral y humano-sustentable de las comunidades rurales; con observancia de los principios de *diversidad, pluralidad, transparencia, equidad y solidaridad*. Este consejo actúa mediante la *organización, orientación, asesoramiento, capacitación, asistencia técnica y generación de políticas e incidencia*, para el fortalecimiento de las Juntas Parroquiales (www.conajupare.gov.ec).

4. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

A nivel nacional, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) define la línea de navegación. En la actualidad rige el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, que presenta 12 objetivos: auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad; mejorar las capacidades y potencialidades de la población; mejorar la calidad de vida de la población; garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable; garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana; garantizar el trabajo estable, justo y digno, en su diversidad de formas; construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común; afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad; garantizar la vigencia de los derechos y la justicia; garantizar el acceso a la participación política; establecer un sistema económico social, solidario y sostenible y construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

A nivel zonal la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) ha dividido el territorio del Ecuador en 8 zonas en donde se realizan Agendas Zonales para el Buen Vivir y se generan Planes Regionales de Desarrollo Territorial. Los Gobiernos Provinciales también generan Planes de Desarrollo y Ordenamiento territorial, que representan la carta de navegación en cada una de las jurisdicciones, los que deben estar alineados tanto con el PND como con los planes zonales de la SENPLADES. El CONCOPE contribuye con asesoría técnica para la elaboración e implementación de estos planes a través del acompañamiento y la evaluación de su cumplimiento. A nivel nacional se desarrollan Planes Participativos de Desarrollo que siguen la estrategia diseñada por los Planes Regionales.

5. RÉGIMEN FISCAL

La descentralización fiscal constituye un soporte o pilar fundamental de la descentralización que, a menudo, se constituye en un factor crítico de estos procesos. Con frecuencia se observa en América Latina que se traspasan atribuciones sin recursos, que la gestión de los gobiernos intermedios depende más de las transferencias desde el gobierno central que de la capacidad fiscal propia. Este modelo se impone sobre la alternativa de opción pública en el cual los niveles jurisdiccionales recaudan y determinan a qué bienes públicos destinar los recursos. Las reformas constitucionales y la dictación del nuevo Código Orgánico de Ordenamiento Territorial del Ecuador hacen modificaciones en el régimen fiscal descentralizado que van en la línea de mejorar la autonomía fiscal de los diferentes niveles de gobierno, conservando sin embargo las características de relativa dependencia de los aportes que proviene del Presupuesto General del Estado, PGE.

A partir de la constitución del 2008 los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) se financian por medio de ingresos propios; transferencias del presupuesto general del Estado que incluyen ingresos permanentes y no permanentes; los que provengan por el costeo de las competencias descentralizadas y los transferidos de los presupuestos de otras entidades; otro tipo de transferencias, legados y donaciones y participación de las rentas derivadas de la explotación e industrialización de recursos naturales no renovables.

Los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) participarán del 21% de los ingresos permanentes del presupuesto general del Estado (PGE), y del 10% de los ingresos no permanentes. Este monto total a transferir se distribuirá entre los GAD en la siguiente proporción: 27% para los Consejos Provinciales, 67% para los municipios y distritos metropolitanos, y 6% para las juntas parroquiales (COOTAD, 2011).

El sistema establece reglas del juego claras pero no resuelve las necesidades de los gobiernos autónomos para garantizar niveles de autonomía, dado que la capacidad de recaudación por parte de los consejos municipales y provinciales no genera suficientes ingresos para cubrir sus necesidades básicas. El total de ingresos propios representa en promedio el 71% de los gastos corrientes de los GAD, de modo que el aporte que perciben del PGE es indispensable para su gestión administrativa. Las transferencias, tanto corrientes como de capital que realiza el PGE a los municipios representa en promedio el 68.4% del total de sus ingresos y en el caso de los consejos provinciales representan de igual manera en promedio el 89.5% (Cantuña y Pérez, 2011).

Fuentes de ingreso según nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	Ingresos Propios	Ingresos Transferidos	Facultades
Regiones		Impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones, impuesto a la propiedad de vehículos motorizados de toda índole.	Facultad tributaria para crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras por servicios de su responsabilidad y obras en su territorio.
Provincias	Tasas por servicios prestados, multas y	0,001% adicional al impuesto de Alcabalas.	Facultad tributaria para crear, modificar o suprimir tasas y

	contribuciones.	15% del presupuesto central Recursos asignados al Fondo de Desarrollo Provincial (Fondepro) y al Fondo de Desarrollo Seccional (Fondesec)	contribuciones especiales de mejoras por servicios de su responsabilidad y obras en su territorio.
Municipios y Distritos Metropolitanos	Tasas e intereses de propiedad, espectáculos, transacciones de bienes inmuebles y tasas y tarifas		Facultad tributaria para crear, modificar, exonerar o suprimir tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras por los servicios públicos de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos y regulación para la captación de plusvalías.
Parroquias Rurales	Los que provengan de la administración de infraestructura comunitaria y el espacio público.	Transferencias de otros niveles de gobierno y los que provengan de cooperación internacional, legados y donaciones.	

Fuente: Inwent (s/f)

Uno de los problemas que presenta el sistema de transferencias, es que los recursos son asignados independientemente de los fondos que logren recaudar los municipios o las provincias, por lo que no se incentiva a los propios gobiernos provinciales o municipales a recaudar sus recursos, distorsionando así la capacidad de cada ente descentralizado de financiar sus necesidades y generando inequidades tanto a nivel provincial como municipal. Para que la descentralización sea sostenible, es necesario que los gobiernos de todos los niveles puedan generar ingresos propios y que éstos sean complementados con las transferencias recibidas por parte del Gobierno Central (Vargas, 2003).

Con respecto a las tributaciones, son los municipios quienes tienen mayores ingresos debido a que, según la Ley Orgánica de Régimen Municipal, tienen la posibilidad de cobrar impuesto sobre la propiedad (Vargas, 2003).

Sobre el endeudamiento, la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, contempla límites y requisitos para el endeudamiento tanto de provincias como municipios, entregando señales de claros controles fiscales para prevenir el sobreendeudamiento (Vargas, 2003)

6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Constitución de Ecuador de 2008 refuerza la participación social, universaliza los derechos ciudadanos y el acceso a las oportunidades de desarrollo, además de asignar tareas específicas al respecto a cada nivel del Estado, dedicando todo el título IV en su Capítulo Primero a "Participación y Democracia". Señala: *Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación*

se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad” (Constitución del Ecuador, artículo 95).

La participación ciudadana se encuentra garantizada a través de los principios de autonomía, deliberación pública, respeto a las diferencias, control público, solidaridad e interculturalidad, además de establecer mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria (Peña, 2010).

En agosto del año 2009 se conformó la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que en palabras de Peña (2010, p.68) intenta:

1. Promover la democratización de las relaciones entre la sociedad y el estado.
2. Establecer normas y procedimientos para hacer efectivos los principios de participación social y democracia directa.
3. Respalda las iniciativas de participación social.
4. La promoción de todas las formas de participación.
5. Establecer los criterios de selección de los ciudadanos que formen parte de las instancias de participación en todos los niveles y funciones del estado.
6. Garantizar igualdad de oportunidades a los ciudadanos para intervenir en instancias de participación previstas constitucionalmente.
7. Garantizar el acceso ciudadano a la información para potenciar su participación.
8. Promover la formación ciudadana en deberes y derechos cívicos.
9. Proteger las formas de disenso ciudadano.

En términos reales, la participación ciudadana se da principalmente en los gobiernos locales a través de los planes estratégicos de desarrollo, ya sean provinciales o especialmente cantonales, además de los presupuestos participativos que permiten establecer comités sectoriales para llevar a cabo las obras y entregar servicios a la ciudadanía (UCGL, 2008).

Adicionalmente a estas figuras de participación ciudadana, se abren nuevos espacios como son que todas las sesiones de los GAD se consideran audiencias públicas y en ellas deberán participar un representante de la ciudadanía por medio de la “silla vacía” que se une a los representantes de los gobiernos locales. Se reconoce el derecho a participar en los cabildos populares, en veedurías y observatorios ciudadanos.

El reconocimiento y creación de nuevos espacios de participación ciudadana es un paso muy importante en la Constitución, pero su efectividad no solo dependerá de la creación de dichos espacios, sino de la existencia de una cultura de participación que aún puede ser incipiente en el país. Además dependerá de la respuesta que el sector público pueda dar a las demandas que se generan desde la sociedad, esto se verá claramente con los resultados de los presupuestos participativos que ahora son obligatorios.

7. DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

Los Gobiernos Provinciales tienen un rol clave en el desarrollo territorial del Ecuador, ya que son quienes pueden liderar o facilitar cambios, ya sea de carácter productivo como de ordenamiento territorial, además de entregar un marco normativo clave para generar dinámicas territoriales que permitan mejoras en la calidad de vida y bienestar de la población.

Con el COOTAD este nivel de gobierno se ha visto empoderado en su rol de promotor del desarrollo territorial ya que se le otorgan las competencias exclusivas y concurrentes (según el caso) de la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la gestión ambiental, el riego, el fomento productivo (que incluye actividades productivas y agropecuarias) y el fomento de la seguridad alimentaria, el manejo del sistema vial rural, la realización de obras en las cuencas en coordinación con las regiones y la gestión de recursos de la cooperación internacional.

El nivel provincial gobierno es especialmente útil para pensar en dinámicas de colaboración y acuerdos entre los actores gubernamentales y la sociedad civil, permitiendo mayor sintonía de la política y gestión pública para el impulso de iniciativas de desarrollo y colaboración a la generación de redes de trabajo y cooperación en un marco de gobernanza territorial (Ardaya y Verdesoto, 2008). Según Chiriboga (2011) los Gobiernos Provinciales pueden intervenir en cinco áreas claves:

1. Planificación y ordenamiento del territorio: elaborar estrategias y planes de desarrollo económico en conjunto con los actores del territorio, establecer planes de competitividad, identificar cadenas y clústeres, promover negocios locales e inversiones en los distintos niveles del territorio.
2. Dotación de bienes públicos: proveer bienes públicos a las cadenas productivas que deben enfrentar fallas en el mercado, teniendo en consideración las características propias del territorio donde se encuentran insertas, gestionar a los organismos estatales para relacionarlos con actores privados y así lograr mejores accesos a los insumos o activos tales como agua, tecnología, crédito, entre otros. Además son los encargados de desarrollar estructura vial y de comunicaciones, infraestructura sanitaria, establecer sistemas de información para la toma de decisiones de las cadenas de producción y facilitar la vinculación de los privados con los programas públicos sectoriales.
3. Apoyo a los proceso de articulación y de institucionalización: la misión de los Gobiernos Provinciales es facilitar los procesos de articulación, las alianzas público-privadas, las negociaciones, la generación de grupos gestores, agencias de desarrollo económico, comités y cualquier otra instancia que permita mejorar la coordinación entre los actores territoriales, para así lograr un apoyo entre productores y empresas, mejor articulación entre los programas de gobierno y las iniciativas privadas e impulsar el fortalecimiento y creación de emprendimientos locales.
4. Apoyo en la gestión y dotación de recursos y financiamiento: se debe impulsar las acciones y condiciones que logren articular la inversión productiva en el territorio, estableciendo consejos o agencias especializados que se coordinen con el sector privado

Adicionalmente, los gobiernos provinciales tienen ahora una importante función de articuladores del desarrollo en pro de una inclusión territorial ya que el COOTAD establece disposiciones para

que los municipios y las juntas parroquiales incorporen a sus representantes en la estructura interna de los consejos provinciales. Por primera vez las juntas parroquiales podrán participar directamente en las instancias de articulación a nivel cantonal y provincial.

8. COMENTARIOS FINALES

Hacia fines de la década del 2000 el proceso de descentralización da un vuelco en el Ecuador al ponerse en marcha un rediseño de la División Política y Administrativa que consagra la figura unidades jurisdiccionales territoriales llamadas Gobiernos Autónomos Descentralizados, a los que dota de mayores atribuciones, recursos y legitimidad política. El nuevo plan se complementa con el refuerzo e importancia a la participación ciudadana en el enunciado constitucional y la ley del año 2009 sobre esta materia.

Más allá de los dispositivos institucionales y del Plan de Descentralización que está en proceso de construcción, que al parecer solo será una hoja de ruta sobre como entregar las competencias progresivamente, hay inquietud sobre otros asuntos no resueltos, principalmente descentralización fiscal y organización interna de los GAD. La dinámica en marcha y el foco político del proceso deberán construir una cultura institucional que ponga énfasis en profundizar las capacidades de los territorios y sus actores para lograr mejores resultado en materia de desarrollo socioeconómico y bienestar social. Los lineamientos básicos deberán tener cuenta:

1. La reducción de inequidades sociales y la satisfacción de las necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno, potenciando las capacidades y los activos territoriales presentes en los territorios y colaborando al despliegue de procesos productivos de amplia base social que sumen, a través de cadenas de valor, a una amplia gama de productores y trabajadores a los procesos productivos en marcha.
2. La articulación de la gestión del territorio a través de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial que colaboren a una adecuada gobernanza territorial que facilite la conversación, coordinación y acuerdos público privado.
3. Gobernanza multinivel que contribuya a la coordinación, cooperación y gestión intersectorial y entre diferentes niveles del estado.
4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo
5. Promoción de la participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades (SENPLADES, CONCOPE, AME y CONJUPARE).

Si bien el proceso está en marcha, la tradición de país unitario centralizado de Ecuador no facilita el salto a una experiencia de auténtica descentralización que no solo debe estar en los cuerpos normativos sino también en las mentes de las personas, en la capital y en las provincias. En un diálogo a propósito del COOTAD, señala Luis Verdesoto “la descentralización no ha tenido tiempo para instalarse en las estructuras administrativas de los territorios y en las culturas institucionales de los ciudadanos” (2010). El objetivo es que los gobiernos provinciales se constituyan en líderes del desarrollo territorial y que sean capaces de potenciar las buenas decisiones, inversiones y acuerdos que conduzcan al progreso de la provincia.

El camino por delante no es corto ni fácil. Posiblemente uno de los problemas que del proceso de descentralización de Ecuador tiene que ver con una definición incompleta del sistema de competencias que deriva en que muchas de las tareas que realiza un ente de gobierno, las realiza también otro nivel. Es necesario diseñar un sistema de competencias que especifique cuáles son los objetivos y cometidos propios de cada nivel de gobierno que permita establecer una modalidad de relaciones intergubernamentales adecuada y mejorar la sinergia y cooperación entre diferentes actores y agencias públicas y privadas en los distintos niveles de gobierno. La perspectiva territorial instala esta conversación: es posible generar un cambio paradigmático en la medida que les abra la posibilidad de potenciar las oportunidades y activos que están en los territorios.

Adicionalmente, ni las instituciones del Estado ni el sector privado asentado en las provincias cuentan con herramientas suficientes para lograr una adecuada coordinación en un marco de gobernanza, pues tienen limitada efectividad y una fuerte dependencia económica externa al territorio. Por otro lado, ha crecido la organización social pero las instituciones públicas no han logrado canalizar esta participación social.

Otro ámbito pendiente, resorte más bien interno a la organización del gobierno provincial, se refiere a las capacidades profesionales y técnicas, en particular en el ámbito de gestión de proyectos e inversión pública, y de las competencias que les son propias: planificación y ordenamiento territorial, infraestructura, riego y fomento productivo.

Por último, el Ecuador abrió la puerta a un diseño que refuerza la dimensión regional territorial de su administración interna y que entiende que macro regiones asentadas sobre atributos comunes tienen una mayor oportunidad de optimizar sus capacidades. Si bien la SENPLADES trabaja enfocada a sostener la creación de las regiones, el camino a la instalación plena de estas nuevas entidades no será fácil pues las provincias, aunque seguirán existiendo en cuanto tales, no están abiertas a esta fusión.

Referencias

Banco Mundial

<http://www.worldbank.org/>

Cantuña, F.; Peña, R. (2011) Estadísticas de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador: 2000 – 2009. Apuntes de Economía No. 59.

Carrión, F. (1996) La descentralización: un proceso de confianza nacional. En “Nueva Sociedad” Nro. 142 Marzo - Abril 1996, pp. 138-145. Versión electrónica disponible en:

http://www.nuso.org/upload/articulos/2492_1.pdf

Chiriboga, M. (2011) El rol de los gobiernos provinciales del Ecuador en el fomento de las cadenas productivas. Rimisp. Quito, Ecuador.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2011)

Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

<http://www.eclac.org/>

Consejo Nacional Electoral (2011) Resultados del Referéndum y Consulta Popular 2011. Suplemento, Registro Oficial N°490, Año 2. 13 de Julio de 2011, Quito. Versión electrónica disponible en: http://www.consultapopular2011.org/wp-content/uploads/2011/07/490s_13.pdf

Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE)

<http://www.conajupare.gob.ec/>

Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)

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

Constitución Política de Ecuador (2008): Versión electrónica disponible en:

http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador (INEC)

<http://www.inei.gob.pe/>

Inwent (s/f) Financiamiento de la Gestión Descentralizada de Competencias en el Ecuador.

Versión electrónica disponible en:

http://www.inwent.org.pe/capacides/dialogo-la-paz/03bb_Resumen_Financiamiento_de_Competencias_ECUADOR_Lily_Aguirre.pdf

Ley Orgánica de Régimen Municipal (2005)**Observatorio para la Cooperación descentralizada (s/f)** Fichas de marcos jurídicos. Ecuador.

Versión electrónica disponible en: http://www.observ-oed.org/Marcos2_pais.asp

Peña, D. (2010) El Estado actual de la Descentralización y su Aporte al Estado de Derecho en el Ecuador. En El Estado actual de la Descentralización y su Aporte al Estado de Derecho en el Perú,

el Ecuador, Colombia y Bolivia. Documentos Temáticos. Programa CAPACIDADES, Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización.

Serrano, C. (2011), Gobernanza para el desarrollo Económico Territorial en América Latina, Proyecto Gobernanza Subnacional para el desarrollo territorial en los andes, Rimisp – Fundación Ford.

Servicio Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

www.senplades.gov.ec/

UCGL (2008) La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Barcelona, España

Vargas, C. (2003) Descentralización fiscal en el Ecuador: lineamientos de política y plan de acción. República del Ecuador Consejo Nacional de Modernización del Estado-CONAM.

Versión electrónica disponible en:
http://dc126.4shared.com/download/5Pi1sssK/CONAM_Ecuador_2003_Descentra.pdf?forceOpen=true

Verdesoto, L. y Ardaya, G. (2011) Continuidad y cambios en el desarrollo local y regional. Una aproximación al caso ecuatoriano. En Polemika. Desarrollo: 12 ensayos sobre varios siglos de ensayo. Universidad San Francisco de Quito. Revista cuatrimestral del Instituto de Economía. Año 2, número 6, marzo 2011.

Verdesoto, L. (2010) La autonomía en la legislación comparada de Ecuador, en Imaginaria, Revista de Cultura, Gobierno de la Provincia de Pichincha, Edición Especial del COOTAD, Números 6 y 7, Abril – Septiembre 2010.

Viteri, G. (2007) Descentralización en el Ecuador, marco legal, estado del proceso y lineamientos de política. Edición electrónica gratuita. Versión electrónica disponible en:
<http://www.eumed.net/libros/2007c/342/index.htm>

ANEXO 1

División político administrativa

Región	Provincia	Capital	Cantones
Región 1	Esmeralda	Esmeraldas	2
	Carchi	Tulcán	6
	Imbabura	Ibarra	6
	Sucumbíos	Nueva Loja	7
Región 2	Pichincha	Quito	8
	Napo	Tena	5
	Orellana	Puerto Francisco Orellana	4
Región 3	Chimborazo	Riobamba	10
	Tungurahua	Ambato	9
	Pastaza	Puyo	4
	Cotopaxi	Latacunga	7
Región 4	Manabí	Portoviejo	22
	Galápagos	Puerto Baquerizo Moreno	3
	Santo Domingo de los Tsáchilas	Santo Domingo	1
Región 5	Santa Elena	Santa Elena	3
	Guayas	Guayaquil	25
	Los Ríos	Babahoyo	13
	Bolívar	Guaranda	7
Región 6	Cañar	Azogues	7
	Azuay	Cuenca	15
	Morona Santiago	Macas	12
Región 7	El Oro	Machala	14
	Loja	Loja	16
	Zamora Chinchipe	Zamora	9