PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE DERECHO Y SOCIEDAD
CARRERA DE DERECHO

TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO

EVALUACIÓN LEGAL AL SISTEMA DE DESCENTRALIZACIÓN VIGENTE

ESTUDIANTE: Nicolás Alfonso Alomía Rosero
DIRECTOR: Ana María Rosero Rivas

Quito, D.M., 2025

Con todo el agradecimiento que me es posible dar en palabras a mis padres y abuelos.

Resumen

La necesidad de una evaluación legal al modelo de descentralización vigente en el Ecuador surge de la carencia de estudios e investigaciones respecto al funcionamiento de la descentralización obligatoria y progresiva que fue implementada desde la Constitución de Montecristi en 2008. El objetivo es demostrar que el modelo descentralizado se ha estancado en lugar de avanzar progresivamente como la ley lo indica, ya que en el día a día se percibe cada vez prestaciones de servicios públicos más deficientes e inequitativos. Mediante la recopilación de doctrina universal y local, legislación comparada e interna, casos específicos del proceso de descentralización y entrevistas a servidores públicos involucrados en su aplicación, se dio por cierta la desalentadora hipótesis de que la descentralización no ha funcionado por diversos factores que se abordan en esta investigación.

Palabras Claves: descentralización, equidad territorial, competencia, servicios públicos

Abstract

The need for a legal assessment of the current decentralization model in Ecuador arises from the lack of studies and research regarding the functioning of the mandatory and progressive decentralization implemented through the Montecristi Constitution in 2008. The objective is to demonstrate that the decentralized model has stagnated rather than advanced progressively, as mandated by law, since daily experience increasingly reveals more deficient and inequitable public service delivery. Through the compilation of international and local legal doctrine, comparative and domestic legislation, specific cases related to the decentralization process, and interviews with public officials involved in its implementation, the discouraging hypothesis was confirmed: decentralization has failed to function effectively due to a range of factors addressed in this research.

Keywords: Decentralization, Territorial equity, Competence, Public services

Contenido

Introducción.....5
Sección 1 6
1.1. La descentralización en la doctrina universal.....6
1.2. La descentralización en la doctrina latinoamericana.....9
1.2.1. Equidad territorial.....11
1.2.2. Descentralización latinoamericana desde la visión de los juristas 12
1.3. La descentralización en la legislación 14
1.3.1. La descentralización en legislación comparada 14
1.3.2. La descentralización en la legislación ecuatoriana.....17
Sección 2 21
SECCIÓN 2. La aplicación del modelo de descentralización.....21
2.1. Índice de Capacidad Operativa 22
2.1.1. Gobernanza y Participación Ciudadana.....22
2.1.2. Planificación y ordenamiento territorial.....26
2.1.3 Gestión Financiera.....30
2.2. Problemas de la descentralización: gestión de competencias. 34
2.3. Percepción de los servicios públicos según la ciudadanía 39
Conclusiones.....41
Bibliografía.....48

Introducción

La presente investigación planteó realizar una evaluación legal al modelo de descentralización vigente examinando cómo ha incidido en el Ecuador el cambio de modelo de descentralización obligatoria y progresiva establecido en la Constitución de la República del 2008, respecto del modelo facultativo previsto en la constitución anterior, así como el grado de cumplimiento de su finalidad, que es lograr la equidad territorial. La relevancia de la investigación radica en que, luego de más de dieciséis años de implementado el modelo, se tiene la información suficiente para detectar los aciertos y desaciertos del procedimiento para implementar la descentralización en el país.

En razón a ello, y considerando que no existen artículos académicos que desarrollen este tema, más allá de análisis teóricos, se justificó emprender un examen integral que tenga por finalidad evaluar la implementación de la descentralización, considerando que es deber de los profesionales en derecho y de quienes aspiramos a serlo, fungir como críticos objetivos desde el punto de vista jurídico de cómo está funcionando el ordenamiento jurídico aprobado por el legislador, ya sea de Asamblea Nacional o, en este caso, la Asamblea Constituyente.

La observación de la problemática, como ciudadano ecuatoriano, a tientas permitía colegir que la finalidad de la descentralización aún no se cumple. La investigación realizada ha permitido evidenciar la falta de coordinación en los distintos niveles de gobierno y las debilidades del procedimiento de descentralización implementado.

Para construir dicho examen se utilizaron los métodos deductivo, analítico y exegético. El primero permitió que a partir de toda la información recopilada se logre generar una idea de cómo ha funcionado la descentralización. El método analítico fue útil para evaluar causas y efectos de la aplicación del modelo, e identificar debilidades en el procedimiento de descentralización de competencias. Finalmente, el modelo exegético o, en palabras sencillas, la interpretación de la norma permitió comprender el “deber ser” del modelo descentralizado, su finalidad, y evidenciar su diferencia con la realidad

Sección 1

1. La descentralización

Definir un tema del que se ha hablado tantas veces resulta, en general, una tarea compleja. Es parecido al ejercicio mental de repetir una misma palabra en seguidas ocasiones para que en el transcurso de las reiteraciones empiece a perder el sentido. Así, se tiene definiciones académicas que se han repetido tanto y se dan tan por entendido, que al final un gran porcentaje de personas no sabe bien de qué se trata.

Algo similar sucede con la descentralización. Desde la amplia gama de las ramas que conforman las ciencias sociales se utiliza este término complejo. Hay puntos de vista jurídicos, políticos, económicos e incluso sociológicos de la descentralización. En ese sentido, resulta poco práctico evaluar a la descentralización sin antes tenerla bien definida.

1.1 La descentralización en la doctrina universal

El autor estadounidense Schneider (2003) plantea igualmente la confusión en el significado de descentralización, por lo que propone dividir el concepto en tres puntos de vista: federalismo fiscal, administración pública y ciencias políticas. El autor menciona que la descentralización desde el punto de vista del federalismo fiscal se centra en maximizar el bienestar social, que se presenta como una combinación de estabilidad económica, eficiencia en la asignación de recursos y equidad distributiva.

Por otro lado, indica que la descentralización desde el punto de vista de la administración pública está enfocada en cómo las burocracias modernas intentan ser eficientes, efectivas y racionales en su organización y gestión. El fin se busca otorgando autonomía a los gobiernos locales desde el gobierno central. La autonomía está basada en formulación de políticas públicas, control de finanzas públicas y manejo de personal.

Finalmente, respecto al punto de vista de las ciencias políticas, Schneider (2003) menciona que se centra en la movilización, la organización, la articulación, la participación, la contestación y la agregación de intereses. Desde esta óptica los actores y los intereses locales son relevantes y, al menos, parcialmente independientes de lo que se da a nivel nacional. Es decir, la base de la descentralización sería formar una especie de identidad respecto a las preocupaciones locales.

Si bien esta conceptualización no es única, sino más bien pretende ver a la descentralización desde varias aristas, lo que tienen en común los tres puntos de vista anteriormente mencionados es que la descentralización tiene el objetivo de generar un balance territorial y dar autonomía local. Dicha idea coincide con lo expuesto por autoridades a nivel mundial que se han pronunciado sobre la descentralización. Se encuentra, por ejemplo, el discurso dado por el primer ministro Blair (2001) de Gran Bretaña, quien mencionó que "la devolución de competencias se inscribe en un marco más amplio, reequilibrando el poder entre los ciudadanos y el gobierno; modernizando la constitución británica (p.1)" y añadió que una Gran Bretaña menos centralizada sería más plural y democrática.

Siguiendo esta idea, Faguet (2014) menciona sobre la descentralización en Egipto que Mubarak decidió descentralizarse para mejorar su gobierno y las asociaciones comunitarias. Así mismo, el autor recoge el sentimiento del Gobierno de Cambodia (2005) que al descentralizarse señaló: "Se espera que la reforma fortalezca la representación democrática, aumente la participación popular, fortalezca la rendición de cuentas pública y mejore la eficacia del gobierno" (Citado por Faguet, 2014, p.3).

Este cúmulo de ideas, tal como se ha venido mencionando, muestran la dificultad a la hora de definir a la descentralización. El término parecería un laberinto con una multiplicidad de entradas difíciles de contabilizar: Autonomía, gobiernos locales, democracia, ciudadanos, equilibrio de poder, equidad territorial, actores, efectividad, eficiencia, etc.

La realidad es que el término descentralización es un monstruo de muchas cabezas y eso está bien. Como ya se dijo antes, es una institución de las ciencias sociales, que se caracterizan por ser volátiles, maleables y en constante evolución. En razón de ello, siempre será complejo darle una definición desde la perspectiva más amplia de la palabra, sin embargo, y a pesar de su complejidad, sí se ha podido definirla desde el punto de vista de su funcionamiento y como institución jurídica; Así:

"Descentralización: transferencia de atribuciones del centro hacia la periferia" es la definición de Lemieux (1997, p.9) doctrinario francés. Si bien es la definición más sencilla de todas las expuestas hasta ahora, es también la más cercana a la que contiene el ordenamiento jurídico ecuatoriano, como se verá más adelante. Describir a la

descentralización sin intentar naufragar en sus diferentes objetivos, desembrolla a la palabra.

Esto no significa que la amplia doctrina que existe es innecesaria, sino más bien, todo lo contrario. Una vez comprendido que la descentralización es la transferencia definitiva de atribuciones del gobierno central a los diferentes gobiernos locales, nace la pregunta de qué atribuciones se transfieren y con qué finalidad.

Lo que ha hecho gran parte de la doctrina universal frente a la dificultad de definir la descentralización es hablar de sus objetivos confundiéndolos con el significado. Schneider (2003) identifica muy bien esta problemática a la hora de definir a la descentralización, sin embargo, su división desde tres puntos de vista es una división ordenada de tres grandes objetivos, por lo que cae en el mismo error.

De igual manera lo hace Faguet (2014) y los líderes mencionados cuando hablan de la descentralización. Procuran referirse a objetivos, es decir, lo que anhelan lograr con esta forma de organización de la administración pública. Sin embargo, esto no debe entenderse como una definición de descentralización, sino un discurso de lo que se pretende lograr con la misma, siendo que lo difícil es sintetizar todos sus objetivos.

Łazutka-Gawęda (2019) describe a la descentralización como algo atemporal y universal ya que esta debe evolucionar conjuntamente a las transformaciones políticas y sociales respecto a las condiciones actuales. Esto explicaría el porqué es tan fácil enredarse tanto al momento de intentar entender a la descentralización.

Bien se ha dicho que el escritor nunca es objetivo, inexorablemente, el sesgo de la persona va a pesar en sus letras, por más o menos obvio que esto sea. En adhesión a la idea de la autora polaca, la descentralización al ser universal y adaptable a las condiciones sociales, generó que las personas que se refieran al tema, lo hicieran desde su perspectiva más personal, incluyendo sus aspiraciones.

Dicho esto, y cubierto el problema en su definición, conviene ir más allá e incorporar puntos de vista sobre la descentralización. La gran cantidad de doctrina sobre el tema permite profundizar mucho en sus puntos a favor y en contra. Esto da un análisis más amplio de cómo funciona este sistema de gobierno y en qué podría fallar.

Como académica a favor de la descentralización se encuentra la ya mencionada Łazutka-Gawęda (2019) quien explica que la descentralización no existe solo por buena

voluntad del Estado, sino que la amplia cantidad de tareas que este tiene obliga a generar un modelo de gobierno descentralizado por cuestiones estratégicas.

Otro de los puntos de vista a favor que se encuentran es el de Bosch (2015) quien menciona que la proximidad a la ciudadanía, que tiene como efecto la descentralización, es beneficiosa desde una perspectiva de magnitud, ya que la gran cantidad de problemas que existen impide cuantificarlos, por lo que, resolverlos localmente genera beneficios y desde la perspectiva de proximidad se evidencia una mayor afluencia en las consultas a órganos autonómicos de competencia.

Por otro lado, se cuenta con visiones en contra, como la mencionada por Mohammed (2016) (citado por Febriandiela, Frinaldi, Magriasti, 2024) que señala que uno de los grandes problemas de la descentralización es que la falta de políticas públicas complica la participación local de grupos más vulnerables o minoritarios, como gente de escasos recursos económicos y personas con capacidades especiales.

De la misma manera, el punto de vista negativo de Chhatre (2007) (citado por Febriandiela,et al, 2024) indica que existe una fuerte discrepancia entre lo que dice el marco legislativo sobre la descentralización y lo que sucede en la ejecución práctica. Esta idea de vital importancia para entender uno de los problemas de la descentralización en el Ecuador.

1.2. La descentralización en la doctrina latinoamericana

La descentralización, como menciona Boiser (1990) toma fuerza en Latinoamérica a finales del siglo XX. Este modelo empieza a aparecer en varias constituciones de la región como en la peruana de 1979, la chilena de 1980 y la brasileña de 1988. El autor identifica que uno de los problemas de la descentralización, nuevamente, es su confusa definición.

Al mismo tiempo que la descentralización comienza a tomar popularidad en los gobiernos latinoamericanos, se emprende con un proceso de difusión, no del todo correcto. Boiser (1990) señala que la confusión que genera el término puede ser la mortaja del tema, ya que complica justamente la difusión del modelo descentralizado. Respecto a esto, el mismo autor resalta: “La descentralización es un concepto tanto teleológico como

instrumental. Es fin y medio simultáneamente y ello ha contribuido a un cierto nivel de confusión conceptual en el debate descentralizador" (Boisier, 2004, p.28).

Sin embargo, esto no detuvo realmente la incorporación del modelo de descentralización en Latinoamérica. Al contrario, a la par que los gobiernos comenzaron a incorporar el modelo de gobierno, varios autores de la región se propusieron hablar del tema, tal como De Mattos (1990) que menciona que la descentralización en la región pretende promover el desarrollo social, democratizar los procesos sociales y reducir la injusticia social en colectividades. O, como Hopenhayn (1988) quien señala que la descentralización nace de la urgencia del estado de poder reorganizar sus poderes, distender sus obligaciones y mejorar su servicio al administrado.

Como se logra evidenciar, el concepto de descentralización en la región está fuertemente ligado al desarrollo social, reorganización del estado y fortalecimiento de la democracia. Al ser Latinoamérica una región principalmente en vías de desarrollo, esto toma fuerza ya que se presenta como una idílica solución desde la administración pública.

Así se obtiene en Latinoamérica un concepto de descentralización aceptado por la mayoría, el cual indica que: "La descentralización, supone la creación de un ente distinto de aquél del cual se va a transferir capacidad decisoria, y ello a su vez supone la concesión de personalidad jurídica propia, de recursos y de normas propias de funcionamiento" (Boisier, 2004). El mencionado concepto, aunque con más palabras, se adhiere a la idea de la doctrina universal sobre la delegación de competencias desde el estado central a un ente diferente completamente descentralizado.

Con el paso de los años, y una vez asimilado que el modelo descentralizado llegó a la región para quedarse, la doctrina sobre el tema evolucionó hacia propuestas más específicas y complejas. Por ejemplo, Albuquerque (2004) indica que los gobiernos locales no deberán limitarse únicamente a garantizar y modernizar la eficiencia de sus servicios encargados, sino que deberán tomar el papel de promotores de la economía local, llegando a ser competitivos territorialmente. Esto genera conceptos nuevos pero totalmente ligados al modelo descentralizado, como lo es la equidad territorial.

Para comprender el propósito cardinal de la descentralización en la región latinoamericana resulta indispensable hablar de un tema como es la equidad territorial. El contexto en el que se aplica la descentralización en la región es el de países que buscan generar sistemas eficaces para combatir con las desventajas que conlleva un gobierno

central débil en recursos económicos. Por tanto, la equidad territorial nace como una solución que implica autonomía y cooperación en la atención de la ciudadanía.

1.2.1. Equidad territorial

Respecto a la equidad territorial, Szmulewicz, Precht y Sepúlveda (2023) lo definen como: "un principio que permite a la población del país, independiente de su lugar de residencia, el ejercicio de derechos y niveles de bienestar en condiciones de igualdad". Además, se tiene por ejemplo a Montecinos (2005) que señala que la equidad territorial implica cambios estructurales decisivos en la descentralización y la participación democrática dado que la incorporación de la ciudadanía en la gestión pública debe ir más allá de puramente procedimientos, sin embargo, también manifiesta que la equidad es un tema nuevo que debe desarrollarse más en la doctrina.

Como consecuencia de esta necesidad de seguir desarrollándose el tema aparecen autores como Restrepo (2012) que señala respecto a la equidad de gobiernos locales: "Cada uno aporta en proporción a sus capacidades y recibe en relación con sus necesidades y el esfuerzo relativo que realice"(p.804). O, autores como Cevallos (2018, p.86) que indica que:

> Con el modelo de equidad territorial se busca generar mayor equidad y eficiencia en la distribución del ingreso y en el destino del gasto público, para promover la sostenibilidad fiscal y el equilibrio territorial en la provisión de bienes y servicios públicos.

Es decir, la equidad territorial busca ser un efecto de la descentralización en la región. Se resalta que se utiliza a propósito el término "equidad" y no "igualdad" ya que la equidad se adecúa más a la idea de compensar las diferencias y desigualdades que puedan tener los gobiernos locales, a diferencia de igualdad que significaría generar para todos las mismas condiciones. Todo esto se realiza mediante la intervención del Estado y mediante la cooperación de los gobiernos locales; como indican los ya mencionados Szmulewicz, Precht y Sepúlveda (2023) "Se trata no sólo de respetar los ámbitos de competencias propios a cada uno, sino incluso de cooperar o colaborar, particularmente en aquellas materias que correspondan a competencias compartidas".

Recogiendo las ideas presentadas por los autores mencionados, se logra comprender por qué es indispensable referirse a equidad territorial cuando se habla de descentralización en la región latinoamericana. La equidad territorial es uno de los efectos

positivos principales que busca la descentralización, ya que al otorgar competencias a los diferentes niveles de gobiernos locales se está fortaleciendo su autonomía para ejercer sus competencias y prestar los servicios que la población local requiere. Esta autonomía se espera sea usada adecuadamente para crear espacios de bienestar y acceso a servicios para los ciudadanos en todo el territorio, y posteriormente fortalecer a aquellos niveles de gobierno con mayores dificultades. Todo esto sin perjuicio de la colaboración estatal en temas presupuestarios para gobiernos menos favorecidos.

Se reconoce que la descentralización es un tema que va mucho más allá de las leyes y el derecho, sin embargo, el deber del ordenamiento jurídico es regular este sistema de organización de la administración por lo que contamos con varios juristas de la región que han abarcado este tema desde el punto de vista jurídico.

1.2.2. Descentralización latinoamericana desde la visión de los juristas

Ariño (1998) menciona que la descentralización debe ser comprendida en forma dinámica como la traslación por obra de la ley de competencias de la Administración directa, la cual haría referencia al poder central, a la Administración indirecta que hace referencia a una persona jurídica diferente del gobierno central. Aquí, el autor da una idea importantísima de cómo se lee la descentralización desde el derecho, ya que adecúa a la definición clásica de descentralización la idea de que, a pesar de que el gobierno central y el gobierno local son entidades públicas gubernamentales, son dos personas jurídicas completamente distintas.

Otra definición importante es la de Gordillo (2013) que añade “La competencia se ha atribuido a un nuevo ente separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente” (p.185). Es decir, esta personalidad jurídica independiente actuará sin supervisión del gobierno central y sus decisiones tendrán repercusión jurídica solo sobre esta personalidad jurídica.

Santofimio (2017) concuerda con las definiciones anteriormente planteadas, sin embargo añade que el gobierno central al desprenderse de ciertas funciones no solo otorga autonomía y la posibilidad de administrarse, sino que también otorga el poder de autogobernarse por lo que, puede tomar las decisiones necesarias de manera

independiente en cuanto a cómo se plantean y cómo se ejecutan. Por lo que, añade, que de aquí nace la idea de gobierno local, siendo paralelo a los poderes del Estado.

Ahora, respecto a cómo funciona el procedimiento jurídico de descentralización, es necesario volver a Gordillo (2013) ya que él menciona que se da generalmente por un acto normativo general que crea nuevas competencias atribuidas a órganos responsables de su ejecución; sin embargo, existe una discusión en la doctrina al respecto ya que el mecanismo jurídico de acto normativo no es el único para generar descentralización, sino que también se lo puede hacer mediante un decreto desde el poder ejecutivo, todo lo cual, tratándose de derecho público, depende de la forma en que el ordenamiento jurídico del respectivo país lo establezca.

Sin embargo, la herramienta jurídica más utilizada para descentralizar es el acto normativo o la expedición de una norma al respecto, tal como indica Santofimio (2017):

> En la reciente evolución de las actividades estatales resulta innegable que también es peculiar a la actividad administrativa el ejercicio de ciertas potestades tendientes a la habilitación de las autoridades para expedir normas o, en algunos casos, regulaciones de carácter general subordinadas y dependientes de la Constitución y de la ley, que abordan materias y áreas específicas que por sus complejidades, o en virtud de procesos de descentralización, ameritan ese tipo de desarrollo. (p.194)

Además, también es imprescindible añadir que la descentralización funciona, por lo general, conjuntamente y en contraste con la centralización, que Gordillo (2013) define en la siguiente forma: “Se han atribuido partes de competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal”, así como con la desconcentración, figura en la que se confieren competencias a órganos inferiores de la misma entidad, vinculados por jerarquía.

Aunque parezca contradictorio, estos sistemas funcionan en conjunto, como menciona Fernández Ruiz (2016): “En la actualidad, el estado utiliza conjuntamente la centralización y la descentralización, como principios o tendencias de organización coexistentes, pese a su contraposición, como dos valores opuestos que, paradójicamente, lejos de excluirse se complementan.”

Un ejemplo de como funcionan estos sistemas en conjunto es el Estado ecuatoriano. Como menciona Moreta (2023) en la descentralización se transfieren, además de competencias, los recursos económicos, humanos y técnicos del gobierno central a los

gobiernos autónomos descentralizados, mientras que en la desconcentración se asignan competencias a órganos dependientes de una misma entidad, como direcciones provinciales de los ministerios. Es decir, la administración central mantiene ciertas atribuciones las cuales distribuye internamente en la misma entidad, mientras que las atribuciones que resultan necesarias descentralizarse se transfieren desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados. Este sistema es útil y práctico.

1.3. La descentralización en la legislación

La gran cantidad de doctrina que existe sobre este tema, que en este punto es ineficaz intentar abarcarla integramente, existe por una razón. El objetivo primordial que otorga sentido a tantos intelectuales dedicados a explicar la descentralización es la creación de un modelo realmente practicable. Por tanto, luego de haber hecho una suerte de recopilatorio sobre las ideas más relevantes de la descentralización en la doctrina universal y en la doctrina latinoamericana, lo apropiado es revisar cómo se ha incorporado este modelo de organización de la administración pública en la legislación que es la herramienta práctica para incorporar la descentralización a la realidad.

1.3.1. La descentralización en legislación comparada

Las cartas magnas de los estados son los principales ejemplos en donde podemos observar a los países que han decidido que la descentralización será la base de su organización territorial. Por ejemplo, se tiene a la Constitución de la República Italiana (1947) que señala en su artículo 5:

> La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; aplica en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; adapta los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía de la descentralización.

El mencionado artículo muestra cómo desde la constitución se prioriza a la descentralización. El hecho de añadir en la carta política que la legislación debe adaptarse a todo lo que exija el modelo de descentralización, es afirmar que se tiene plena confianza en el modelo y que, sobre todo, se pretende darle toda la flexibilidad posible para que la normativa que pueda surgir posteriormente sobre el tema, sea lo suficientemente apta para aplicarse sobre este modelo de organización.

Así mismo, la Constitución Española (1978) en su artículo 103 numeral 1 que indica: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.” Y, además, el artículo 141 de esta misma norma señala que cada provincia cuenta con una personalidad jurídica propia.

Esto muestra que el hecho de que se ha llegado a un consenso sobre lo que es la descentralización en su definición, no significa que funcione bajo una regla general. En este caso en concreto, la Constitución Española otorga esta personalidad jurídica independiente del Estado a los municipios, siendo esto la base de su descentralización. Dicha idea no se asemeja tanto a lo que han hecho otras cartas políticas que se verán a continuación.

Así, por ejemplo, la Constitución de la República de Polonia (1997) en su artículo 15 establece dos puntos importantes: El sistema territorial garantizará la descentralización del poder y la descentralización se hará tomando en cuenta lazos sociales, económicos y culturales que aseguren a las unidades territoriales. Es decir, para formar gobiernos autónomos no se tomará en cuenta únicamente circunscripciones territoriales, sino que se profundizará mucho más en temas de identidad, para así crear comunidades con un sentido más propio. Además, el artículo 16 establece que estas comunidades serán de autogobierno y que podrán participar en el ejercicio del poder público, y añade que en todo lo que estas comunidades participen serán responsables en su propio nombre y bajo su responsabilidad, de lo que se infiere se le está otorgando igualmente personalidad jurídica. Este, sin duda, es un modelo particularmente interesante.

Uno de los grandes ejemplos de descentralización que merece la pena mencionarse es el de la Confederación Suiza. La Constitución Federal de la Confederación Suiza (1999) establece en su primer artículo que está conformada por veinte y seis cantones, y el artículo 75, sobre ordenación territorial, dispone que la Confederación fomentará el esfuerzo y la cooperación de los cantones.

Si bien en este caso en particular no encontramos la palabra “descentralización”, en su esencia sí que se halla los elementos de un sistema descentralizado y, de hecho, se considera a este país como un ejemplo modelo en la temática. La propia Confederación Suiza (2021) en su página oficial menciona que tienen pleno convencimiento de que las

necesidades de la población serán mejor atendidas a nivel descentralizado ya que los representantes locales conocen mucho mejor las necesidades de desarrollo local y son más cercanos a la ciudadanía. Por esta razón, como menciona Crameri (2022) se le otorga autonomía a cada uno de los cantones con sus propias competencias fiscales y organización interna.

Por tanto, en la situación en particular de la Confederación Suiza, la descentralización se da principalmente mediante sus cantones. Cabe recalcar que generalmente se asocia a los países federales como países centralizados, sin embargo el caso de Suiza es la excepción a la regla ya que este país se resiste mucho a la centralización, por lo que los gobiernos cantonales poseen mucho control en los gastos públicos e influencia en decisiones políticas importantes, como mencionan Byrne y Fleiner (2005).

De la misma manera, se pueden encontrar ejemplos mucho más cercanos a la realidad del estudio como en la Constitución Política de Colombia (1991) en la cual desde el artículo 1 se menciona que Colombia es un estado descentralizado. Esto se complementa con su artículo 210 el cual establece que las entidades descentralizadas solo pueden crearse por ley o por autorización de esta.

Asimismo, está el caso de la Constitución Política de Perú (1993) que establece en su artículo 43 que Perú es un estado descentralizado. A esto añade en su artículo 188 que: “La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país”. Por lo que, se entiende que en Perú se ve a la descentralización como una meta constante.

En esta misma línea se halla la Constitución de la República del Paraguay (1992) que también anuncia desde su primer artículo que Paraguay es un estado descentralizado. Su modelo descentralizado consiste, según lo establece el artículo 156 de la misma carta política, en que: “El territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos, los cuales, dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes, gozan de autonomía política, administrativa y normativa”.

En base a esto, se puede concluir que la descentralización en la legislación comparada de varios países tiene las mismas bases conceptuales que están directamente relacionadas a lo desarrollado por la doctrina, sin embargo, este modelo tiene además como característica que es elástico y adaptable, por lo que los Estados han decidido aplicarlo de

acuerdo a sus realidades y contextos, siendo así un modelo funcional en gran cantidad de situaciones, aplicable tanto a estados federales como unitarios.

1.3.2 La descentralización en la legislación ecuatoriana

La descentralización en el Ecuador aparece alrededor de los años setenta, en el proceso de modernización del Estado y con todas las transformaciones que habían sufrido la realidad y el mundo. Se pretendía dejar atrás el obsoleto modelo de centralización administrativa y política como menciona Ayala Mora (2002). Esto se evidencia haciendo una revisión de las cartas políticas del país de la época.

Primero, se menciona a la descentralización administrativa en la Constitución Política de Ecuador (1967), cuyo artículo 256 la garantizaba, sin embargo, no se descentralizaba a otros gobiernos locales, sino más bien a entidades con fines sociales, como la misma Constitución Política lo menciona.

Luego, la Constitución Política de Ecuador (1979) cuyo artículo 118 disponía: "El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales."

Estas normas reflejaban el primer pincelazo de este modelo de gobierno y organización administrativa en la legislación ecuatoriana, refiriéndose a una descentralización administrativa pero no se identifica al Estado ecuatoriano como uno descentralizado. Cuando realmente aparece la descentralización con fuerza es en la Constitución Política de 1998 haciendo referencia a un esquema nuevo de transferencia de competencias sin limitarlo a una descentralización administrativa como menciona Batallas Gómez (2017).

Sin embargo, previo a profundizar sobre la Constitución Política de 1998, es importante mencionar ciertos factores previos y, en especial, dos leyes que dieron el primer paso fuerte hacia la descentralización en el Ecuador. Como mencionan Carrión y Dammert (2007) en la década de los noventa se crearon las condiciones para implementar la descentralización en el país; un ejemplo de esto es la creación del Banco del Estado para el fortalecimiento del régimen seccional autónomo, el desarrollo del programa de

Desarrollo Municipal y las reformas legales que permitieron la creación del FODESEC para el financiamiento de gobiernos provinciales y municipales.

Sin embargo, toma protagonismo la expedición de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por la Iniciativa Privada (1993), cuyo objeto fue precisamente, según su artículo 1, la descentralización, para lo cual, su artículo 34, creó el Concejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM).

Como segunda ley importante para el proceso de descentralización y base definitiva para el mismo, se encuentra la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social de 1997, que como indican Carrión y Dammert (2007): "Establece la modalidad de transferencia de competencias uno a uno" (p.9). Revisada dicha ley, el modelo de descentralización es facultativo y se instrumenta mediante la celebración de convenios de transferencia de competencias. Sin embargo, ese es el paso final para dejar claro que la modernización del Estado ecuatoriano va dirigida hacia un modelo descentralizado, faltando únicamente su inclusión en la norma de más alto rango: la Constitución.

Así es como se inserta la descentralización en la Constitución Política de la República del Ecuador (1998) en su artículo 226:

> Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacional, 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."

La Constitución Política de la República del Ecuador (1998) contiene al menos dieciséis disposiciones que se refieren a la descentralización y a sistemas nacionales descentralizados; y conceptualiza a la descentralización como un proceso de transferencia progresiva de competencias y recursos (Arts. 71 y 225) del gobierno central a las entidades seccionales autónomas, e incluso la califica de obligatoria en los casos en que una entidad seccional la solicite, como indica el inciso final de su artículo 226, por lo que

se entiende que se inaugura un modelo de gobierno descentralizado, siendo parte esencial la aplicación del principio de equidad en la distribución de recursos financieros para los gobiernos seccionales autónomos, según el artículo 231.

Posterior a ello, el nuevo paso en la legislación se realiza en la Constitución de la República del Ecuador (2008) que califica a la descentralización como obligatoria y progresiva, y establece que la equidad territorial constituye su finalidad. Es decir que, antes y después de la Constitución en actual vigencia, la descentralización está considerada como un mecanismo que permite que las personas, cualquiera sea el lugar en el que residan o realicen sus actividades, puedan tener acceso a servicios públicos y gozar efectivamente de todos sus derechos.

Ahora, respecto al régimen de competencias, la Constitución del 2008 destina un capítulo entero a determinar qué competencias corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados, reservándose únicamente para el gobierno central competencias como seguridad, relaciones diplomáticas y planificación nacional. Finalmente, cabe mencionar que se establece en la Constitución que los gobiernos autónomos descentralizados participarán en presupuesto de al menos el 15% de ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes correspondientes al Estado central.

Para hablar de la legislación ecuatoriana sobre la descentralización no conviene limitarnos solo a la Constitución. Como menciona Moreta (2023) la transferencia de competencias obligatoria por norma constitucional, desde el gobierno central a los GAD, está normativamente regulada por la Constitución y el COOTAD. En razón a ello, corresponde profundizar en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización expedido en 2010.

Los objetivos que plantea el COOTAD (2010) son, en realidad, lo que se planea evaluar sobre la descentralización. Desde su artículo 1 se identifica que el ámbito de este código es desarrollar el modelo de descentralización obligatoria y progresiva que genere políticas para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial. Es decir, sus objetivos como ley orgánica, como señala también su artículo 2, son asegurarse de que el régimen descentralizado ya instaurado en el país sea el medio para generar equidad territorial en beneficio de la ciudadanía. y, además, que el sistema sea progresivo.

Además, el COOTAD (2010) reitera lo previsto por la Constitución vigente respecto a la organización territorial y los niveles de gobierno, previendo regiones,

provincias, cantones y parroquias rurales, con sus respectivos niveles de GAD. Adicionalmente, el COOTAD crea el Consejo Nacional de Competencias como organismo responsable de llevar a cabo el procedimiento de descentralización que ese código desarrolla.

Cabe mencionar que, como parte de la organización territorial la Constitución del Ecuador (2008) en su artículo 248 faculta a los GAD la conformación de mancomunidades para mejorar la gestión de competencias. Estas mancomunidades se podrán formar por: "Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas". Esto se amplía en el COOTAD (2010) ya que además de mancomunidades, incluye la posibilidad de constituir consorcios: "Cuando el mancomunamiento se realice entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel de gobierno que no fueran contiguos o entre gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles se denominarán consorcios." Dicho sea de paso, estos consorcios tendrán los mismos fines que las mancomunidades.

Estas opciones que la normativa vigente sobre la descentralización deja a disposición de los GAD es una forma dinámica de agrupar diferentes GAD para que el cumplimiento de sus objetivos sea más sencillo y acompañado. Tominski, Tapia y Betancourt (2017), en su Manual De Gestión Mancomunada Para La Prestación De Servicios, describen los fines de las mancomunidades y consorcios señalando que son el: "Mejoramiento de la gestión y prestación de servicios, (…) Establecimiento de normas y estándares para un territorio determinado y (…) Formación de coaliciones de intereses comunes para aumentar el campo de acción y la incidencia política".

Además, Tominski, Tapia, Betancourt (2017) también mencionan los posibles beneficios de este tipo de organización, dentro de los cuales se destacan reducción de gastos, aumento en la capacidad institucional, mejoras de calidad en el servicio y en la representación política de un sector determinado, y en general mayor efectividad al momento de ofrecer servicios públicos que son consecuencia de las competencias atribuidas.

Sección 2

SECCIÓN 2. La aplicación del modelo de descentralización

El Consejo Nacional de Competencias o CNC (2011) en su primer informe anual de descentralización expuso sobre lo que se quiere dejar atrás, refiriéndose al modelo facultativo de descentralización anterior; así, menciona que: "Tras la aplicación de la agenda neoliberal y las políticas implementadas en la década de los 90' se recogen los vestigios de un modelo de descentralización que aportó al debilitamiento y a la desestructuración del Estado".

En contraste con el modelo anterior, siguiendo las reflexiones de este informe, se entiende que la concepción de descentralización obligatoria y progresiva previsto en la constitución actual se basará en un: "Proceso de reforma democrática y que va de la mano con otros procesos como el de desconcentración, desarrollo territorial y autonomía" (CNC, 2011), lo que significaría generar nuevas articulaciones estatales que permitan coordinación entre relaciones verticales u horizontales.

En aras de materializar estas reflexiones y asegurar un nuevo modelo descentralizado eficiente se crea por ley el ya citado Consejo Nacional de Competencias, en el contexto de un sistema nacional de competencias, que define el artículo 108 del COOTAD:

> Sistema nacional de competencias.- Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.

En tal contexto, el CNC es el organismo encargado de que los planes de descentralización se adhieran a los principios enunciados en el nuevo marco de la Constitución del 2008 y del COOTAD y tiene a su cargo los procedimientos de descentralización de competencias.

Por esta razón, el CNC tiene la obligación legal de presentar cada año un informe anual de descentralización, en el que se presentará a la ciudadanía los avances, logros, dificultades, acciones y, en general, los efectos de la descentralización en el país. Estos informes han ido evolucionando y con el paso del tiempo se empezó a incluir en ellos un

término determinado “ICO” o Índice de Capacidad Operativa, el cual es el indicador que se utiliza para evaluar, en términos generales, la capacidad institucional de los GAD, como eje clave para realizar hacia ellos la transferencia de competencias.

2.1 Índice de Capacidad Operativa

El ICO, según el CNC (2021): “Busca estimar la capacidad de gestión de las competencias y funciones de cada gobierno local conforme tres componentes: planificación y ordenamiento territorial, gestión financiera y participación ciudadana.” (p.23). House (2025), abogada y ex funcionaria del CNC explica sobre el ICO que este se evalúa por entidades asociativas como AME o CONGOPE.

El ICO será un tema fundamental para considerar a partir de ahora, ya que de la investigación realizada se observa que uno de los problemas que ha tenido la descentralización es la falta de estudios técnicos sobre el ICO de los GAD para la transferencia de competencias. Como se mencionó en el párrafo que precede, el ICO mide tres componentes, sin embargo, de la revisión de los informes del CNC se establece que estos tres componentes no son desarrollados de manera específica en dichos informes. Por ello es necesario hacer una recopilación de la información publicada por el CNC que permita comprender de mejor manera el ICO y sus variables.

2.1.1. Gobernanza y Participación Ciudadana

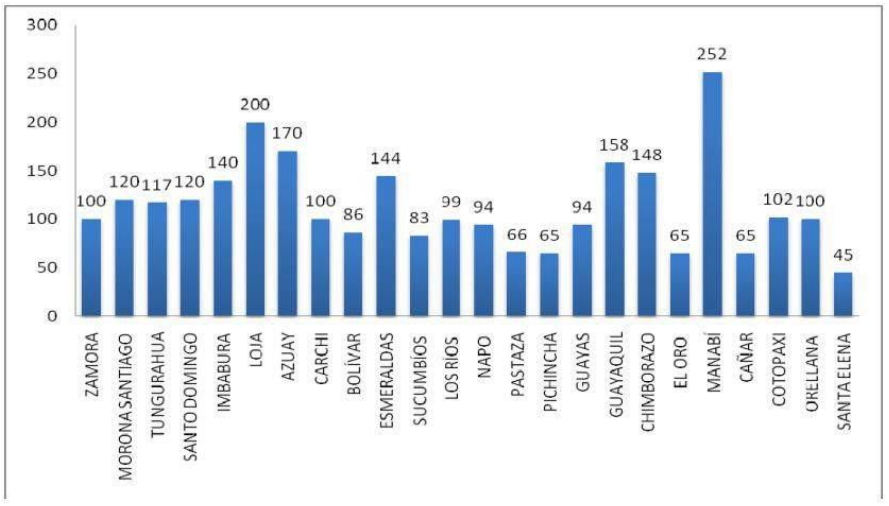
Sin lugar a dudas, desde sus inicios el CNC (2011) entiende que la gobernanza y la participación ciudadana son ejes fundamentales para crear un sistema descentralizado; así, ese organismo señala que incluir elementos de ordenamiento y desarrollo territorial, la delimitación de circunscripciones territoriales, asignación de competencias y recursos suficientes para su ejercicio, más mecanismos de participación ciudadana serían la fórmula para fortalecer las capacidades estatales y profundizar en un Estado democrático.

En razón a esto, desde su primer informe, el CNC (2011) se refirió a la importancia de aplicar los mecanismos de participación ciudadana, teniendo como idea base que: “La ciudadanía deja de ser un simple receptor de políticas públicas y pasa a tomar parte fundamental en la toma de decisiones con el Estado”. Al efecto, el CNC refiere que se contó con: “Los aportes del Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador,

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y del Consejo de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador" CNC (2011), ya que se consideró que estas entidades asociativas de GAD podrían llegar a concretar mejores propuestas desde una perspectiva local que se acerque a la realidad. Esto finalmente se concretó en la realización de 24 talleres de consulta en todo el Ecuador; así, el CNC (2011) informa que:

> "Los principales asistentes de estos talleres fueron municipios, parroquias, provincias, entidades públicas desconcentradas así como organizaciones sociales y otros actores de la sociedad civil (…). Más de 2.500 participantes discutieron sobre cuatro ejes temáticos: 1) Vialidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial 2) Fomento Productivo y Soberanía Alimentaria 3) Infraestructura Pública 4) Ambiente, Agua y Patrimonio". (p.20).

Como dato oficial de los asistentes, se cuenta con el gráfico siguiente:



Fuente: Consejo Nacional de Competencias.
Elaboración: SENPLADES, 2011.

Gráfico 1
Consejo Nacional de Competencias

Respecto a la participación ciudadana en temas de descentralización, se señalan como acciones y resultados CNC (2013), que en ese año se realizaron talleres con actores locales similares a los ya mencionados del 2011. Estos talleres realizados en todo el territorio dieron luz al Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 (PND 2012-2015). Además, se especifica cuáles fueron los mecanismos de acceso a la información para la ciudadanía a partir de ese año, por lo que se publicitan las redes institucionales, correos

y más vías electrónicas abiertas al público.

Sin embargo, en los siguientes informes anuales del CNC se observa una notoria reducción de información y, por tanto, menos esfuerzo empleado en la participación ciudadana. Así, en el informe del 2015 se nota que el acápite destinado a la participación ciudadana es corto e insuficiente. A primera vista se puede observar que la cantidad de información que se daba sobre este tema en los primeros años era notablemente más alta comparada a los dos o tres párrafos que son mostrados en el 2015. De aquí, muy poco es destacable ya que es básicamente una reproducción de los objetivos de la descentralización y de la ya utilizada idea de talleres con actores sociales, solo que esta vez no se evidencia ningún resultado.

Esta falta de interés se traduce en malos resultados para los siguientes años, ya que en el informe anual del CNC (2017) se encuentra que las técnicas de participación ciudadana son mucho menos eficientes. Este informe indica que la forma en la que se pretendía cumplir con el objetivo de participación se dividía en tres mecanismos de control social: veedurías ciudadanas, rendición de cuentas y libre acceso a la información pública; y "De manera general se percibe una ausencia de estímulos para la organización colectiva de la sociedad civil", que es la frase con la que el CNC (2017) resume los datos obtenidos sobre participación ciudadana, ya que sin duda los datos fueron desalentadores, llegando a mencionar las siguientes estadísticas:

> A nivel provincial los GAD con menor porcentaje en la implementación de estos mecanismos de control social, están la Provincia de Napo, con el porcentaje más bajo a nivel nacional (menos del 1%), seguido por Cotopaxi, Santo Domingo de los Tsáchilas, Morona Santiago, El Oro y Zamora Chinchipe, todas estas cuentan con porcentajes, menores al 2% del total nacional respecto a la conformación de Veedurías y Observatorios Ciudadanos. (p.119)

Esta tendencia no mejora en los siguientes años, ya que se identifica que el CNC es repetitivo y poco innovador en el fomento de la participación civil. Además, en el informe anual del 2021 el CNC realiza un ejercicio contradictorio, ya que al hablar del Índice de Capacidad Operativa (ICO), recuerda que uno de sus tres componentes para evaluar al régimen descentralizado es la participación ciudadana, sin embargo, este informe es el primero en dejar de incluir un apartado específico sobre la participación ciudadana, por lo que corroborar sus efectos en este ámbito es más complicado.

Los pocos acercamientos a la ciudadanía que se mencionan son nuevamente talleres, de los cuales se brinda nula información de lo tratado o de sus resultados. Cabe señalar que este problema de escaso contacto con la sociedad civil no pasa desapercibido por el CNC (2021), de hecho, ni siquiera se lo niega ya que menciona en el mismo informe anual:

> "(…) El CNC promueve la participación de la ciudadanía en la gestión pública, como una estrategia sine qua non que deben emprender los GAD para la construcción de relaciones efectivas Estado - Sociedad civil; en este sentido, se ha considerado como métrica de monitoreo los resultados del componente de participación ciudadana del ICO, el cual ***presenta altibajos*** en el periodo 2016-2020 en los dos niveles de gobierno." (p.128) (El énfasis es mío)

Finalmente, la participación ciudadana en el informe anual del año 2023 cuenta igualmente con ideas poco creativas. El CNC (2023) señala que se realizó un seminario en conjunto con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, sobre la participación ciudadana en los GAD. Nuevamente esto no puede ser considerado como un avance o un resultado en la materia, ya que se identifica que el CNC se ha acostumbrado a dar por cumplido su aporte sobre participación ciudadana únicamente con la implementación de talleres dirigidos al mismo grupo destinatario, que son los servidores públicos de los GAD o de entidades asociativas. Cabe señalar, que la repetición de este tipo de capacitaciones tendría sentido si se hicieran cada vez que se renuevan las autoridades seccionales, es decir, cada 4 años, debido al usual cambio de los servidores públicos en cargos de decisión, sin embargo, esto se repite todos los años.

Además, en las consideraciones finales del informe del CNC del año 2023 se reitera que la participación ciudadana no ha logrado sus objetivos y que sigue siendo un reto constante, por lo que el CNC (2023) informa:

> La consolidación del proceso de descentralización enfrenta un reto crucial: fortalecer la participación ciudadana en la gestión de los GAD. Esto es esencial para garantizar una vigilancia y control efectivos de la gestión pública por parte de la ciudadanía. Por lo tanto, institucionalizar y fortalecer la participación ciudadana se convierte en un desafío fundamental para afianzar la gobernabilidad y la democracia, asegurando que el poder reside en manos de la comunidad y no solo en la burocracia estatal.

2.1.2. Planificación y ordenamiento territorial

El CNC (2024), en su informe anual sobre el ICO, define a este elemento a analizar como:

> La capacidad del GAD en la planificación del desarrollo a través de la existencia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), que permiten garantizar los derechos humanos y ambientales, vinculados a las necesidades sociales de corto plazo, con una visión política de mediano y largo plazo para eliminar las inequidades, articulados al sistema nacional de planificación; además evidencia la articulación de los planes, programas y proyectos con los objetivos y metas del PDOT. (p.6)

Respecto al PDOT o Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD, establecido por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo expedida en 2016, la definición que brinda la Secretaría Nacional de Planificación (2019) es que: "Es un proceso que permite organizar las actividades y recursos en el territorio de acuerdo a las estrategias de desarrollo socioeconómico, en armonía con las particularidades geográficas y culturales"(p.3). Estos recursos de los cuales depende el PDOT son los otorgados principalmente por el Modelo de Equidad Territorial.

En este punto es conveniente retomar un tema que se explicó con anterioridad, la equidad territorial. Como bien indica el CNC, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de cada GAD tienen como objetivo eliminar las inequidades; este objetivo, como la ley lo indica, ha sido perseguido por el país, al menos formalmente, desde el 2010, fecha en que se publicó el COOTAD.

Así, la ley plantea el MET o Modelo de Equidad Territorial; el artículo 191 del COOTAD (2010) dispone que sin importar el lugar o residencia de los ciudadanos del país, estos deberán tener acceso a bienes y servicios públicos, y que esto se logrará con la correcta transferencia de competencias y recursos a los GAD. Luego, el artículo 192 del mismo código establece la fórmula mediante la cual se distribuyen los recursos económicos para que los diferentes niveles de GAD presten los servicios públicos de su competencia.

Esta fórmula legal consiste en otorgar el 21% de los ingresos permanentes del presupuesto general del Estado y el 10% de los ingresos no permanentes del presupuesto general del estado a los GAD. Luego, estos recursos públicos se distribuyen según el nivel de GAD proporcionalmente, por lo que, como dispone el COOTAD (2010), esta

distribución será: “veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales” (art.192). Para ilustrar estas fórmulas, conviene incluir los siguientes gráficos referenciales:



Gráfico 2
Consejo Nacional de Competencias

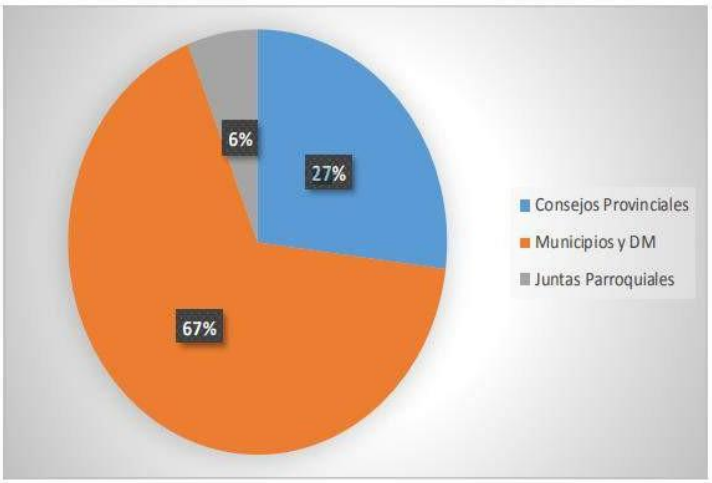


Gráfico 3
Consejo Nacional de Competencias

Además, cabe señalar, como indica Cevallos sobre el MET (2018) que: “Los criterios de distribución establecidos en la Constitución son: población, densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas, mejoramiento de las condiciones de vida, esfuerzo fiscal y cumplimiento del Plan Nacional y de sus planes territoriales.” (p.21)

Una vez explicados los datos básicos para entender cómo funciona el MET alineado a los objetivos de la descentralización en el Ecuador, corresponde identificar los resultados que ha tenido la equidad territorial en el país, ya que este es un indicador sobre cómo está funcionando la planificación y ordenamiento territorial como criterio de evaluación de la descentralización.

Como primera observación, lamentablemente se identifica una carencia de información oficial sobre el MET en los primeros años de aplicación del modelo de descentralización, ya que en la página del CNC solo se puede encontrar informes anuales del MET desde el 2022, que incluye datos de 2019, hasta el 2024.

El CNC (2022) en su informe anual del Modelo de Equidad Territorial señala el presupuesto destinado a los GAD por las fórmulas previamente explicadas, que ilustra con el siguiente cuadro:

Tabla 2: Presupuesto General del Estado 2022, al primer cuatrimestre, Millones de US$

PGE 2022	
Ingresos permanentes	**12.542,64**
Ingresos no permanentes	**1.939,48**
21% Ingresos permanentes	2.633,96
10% Ingresos no permanentes	193,95
Total a distribuir	**2.827,90**
Provincias (27%)	763,53
Cantones (67%)	1.894,70
Parroquias (6%)	169,67

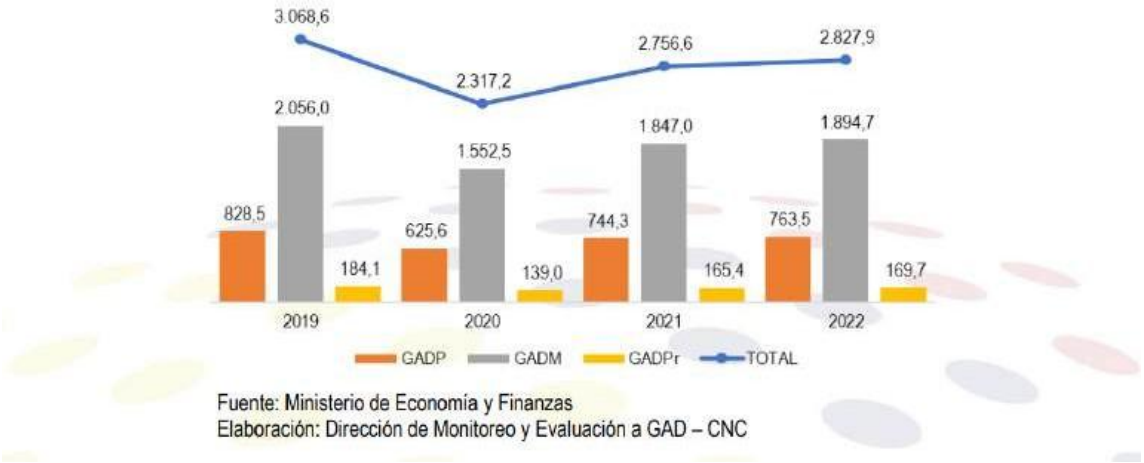
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD – CNC

Gráfico 4
Consejo Nacional de Competencias (2022)

Señala el CNC (2022), que del 2019 al 2022 se han reducido en un 7,8% en promedio la transferencia de recursos a los GADS, sin embargo, si se compara la asignación de recursos del año 2020 con el 2022, se puede observar un crecimiento del 22,0%. Cabe mencionar que el descenso de cifras en el 2020 se debió a la crisis generada en el país debido a la pandemia COVID 19, lo que permite observar y concluir que cualquier tipo de crisis internacional, como la sanitaria descrita, o en general problemáticas graves que afecten la economía, son un golpe directo a los recursos

públicos que reciben los GAD. Esto se puede visualizar en el siguiente gráfico:

Gráfico 2:Transferencias por MET 2019 – 2022 transferencias realizadas, (US$ millones)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD – CNC

Gráfico 5
Consejo Nacional de Competencias (2022)

El CNC (2023) en el informe anual del MET vuelve a exponer datos oficiales sobre los recursos asignados a los GAD, mediante este cuadro:

Tabla 2
Presupuesto General del Estado 2023 I Cuatrimestre, Millones de US$

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2023	
Ingresos permanentes	**13.828,26**
Ingresos no permanentes	**3.315,78**
21% Ingresos permanentes	2.903,93
10% Ingresos no permanentes	331,58
Total a distribuir	**3.235,52**
Provincias (27%)	873,59
Cantones (67%)	2.167,80
Parroquias (6%)	194,13

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Gráfico 5
Consejo Nacional de Competencias (2023)

Este año, tal como menciona el CNC (2023), marca una tendencia de mejora en los ingresos de un 5,5% siendo la principal razón para tal mejora el incremento de los ingresos no permanentes del presupuesto general del estado.

Finalmente, la información más reciente sobre los recursos asignados a los GAD en función del modelo de equidad territorial se encuentra en el último informe de MET del CNC (2024), en el que se observa por primera vez un decrecimiento en el presupuesto destinado a cada GAD. Este decrecimiento corresponde a una liquidación pendiente del año 2023, por lo que en la siguiente tabla se verá reflejado este porcentaje:

Tabla 2

Presupuesto General del Estado 2024 II Cuatrimestre, Millones de US$

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2024	
Ingresos permanentes	13.855,97
Ingresos no permanentes	1.746,23
21% Ingresos permanentes	2.909,75
10% Ingresos no permanentes	174,62
Total a distribuir	**3.084,38**
Provincias (27%)	832,78
Cantones (67%)	2.066,53
Parroquias (6%)	185,06
(-) Liquidación ejercicio fiscal 2023	*142,62*
Asignación estimada 2024	**2.942,22**

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Gráfico 6
Consejo Nacional de Competencias (2024)

2.1.3 Gestión Financiera

La definición de Gestión Financiera del GAD o Gestión Financiera Subnacional, según el Consejo Nacional de Competencias (2023) "Es el conjunto de índices financieros que permiten evaluar el desempeño de los GAD en el uso de las transferencias que reciben del Gobierno Central, la generación de ingresos propios, el destino de su gasto y el cumplimiento de las reglas fiscales".

Es necesario aclarar que la gestión financiera y la organización territorial están innegablemente relacionadas. Lo que queda claro de lo desarrollado respecto a organización territorial es que los planes del gobierno diseñados para eliminar las inequidades dependen siempre del MET. Por esta razón Rodríguez-Pose y Ezcurra (2010) mencionan que la planificación estratégica del territorio puede reducir las disparidades regionales y promover el desarrollo económico.

Básicamente, la Gestión Financiera va enfocada a cómo se usa el dinero y recursos que por ley –principalmente el presupuesto del MET– se otorgan a los GAD.

El artículo 298 de la Constitución establece preasignaciones fiscales en beneficio de los GAD. Adicionalmente, según el artículo 271 ibidem, los GAD participan de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado central, con excepción de los provenientes de endeudamiento público.

A partir del año 2010, con la aplicación de nuevo sistema de entrega de transferencias del PGE hacia los GAD, el Gobierno Central entrega recursos mediante tres tipos de transferencias, según el Art. 189 del COOTAD:

a) Transferencias provenientes del 21% de los ingresos permanentes y del 10% no permanentes del PGE que se realizan en el marco del modelo de equidad territorial. Las cuales ya se desarrollaron el capítulo anterior.
b) Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias que asuman los GAD y se entregarán según los recursos históricos que ha manejado el Gobierno Central.
c) Transferencias para compensar a los GAD en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables, que se entregan a ciertos GAD en base a las leyes conocidas como Ley 047 y Ley orgánica para la planificación integral de la circunscripción territorial especial amazónica.

El crecimiento en el monto de las transferencias se relaciona con la sostenibilidad financiera y dependencia fiscal, en el sentido de que los GAD han contado con recursos financieros que les son entregados desde el Presupuesto General del Estado y que sigue denotando una dependencia fiscal de los GAD de los recursos que reciben del Gobierno Central.

En el gráfico realizado, según los datos obtenidos por el Banco Central (2025) se observa que las transferencias han crecido en un 16%, tomando como base el año 2012 y el año 2024; es decir, como índice general, los GAD reciben cada año más recursos. En el 2012 recibieron $ 2.930,7 (en millones de dólares) y en el 2024 la cifra ascendió a 3.413,8. En el gráfico también se observa que la línea de tendencia en las transferencias recibidas en el período 2012 a 2024 es creciente.

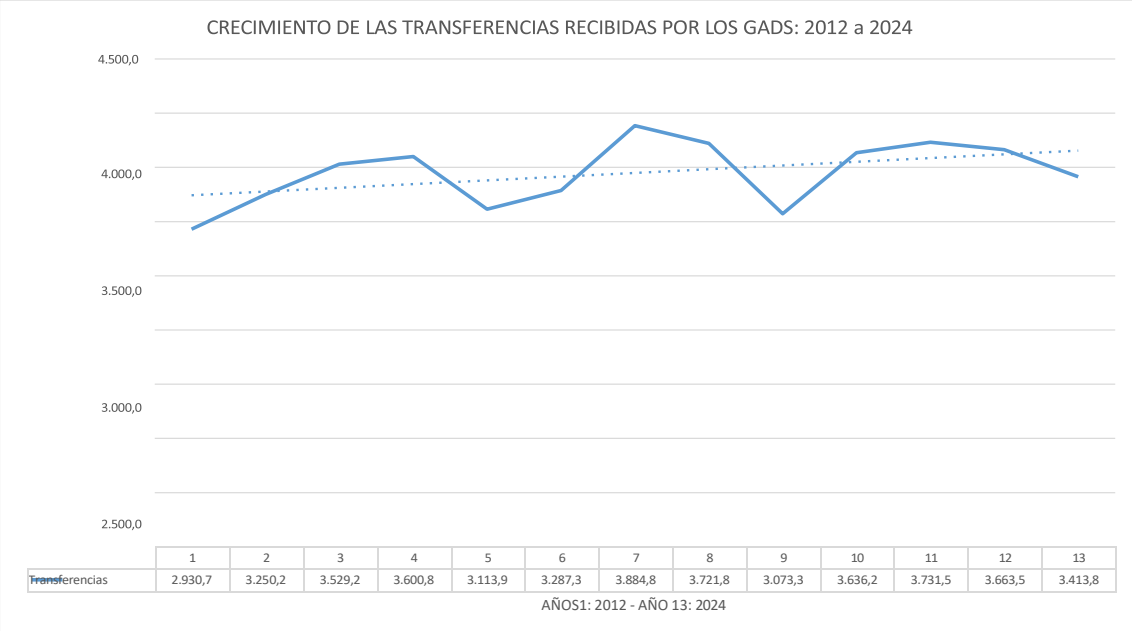


Gráfico 7
Elaborado por: Nicolás Alomía

En el Informe Anual de la Descentralización 2023, en relación al objetivo de las transferencias del MET para garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas, el CNC (2023) afirma lo siguiente: “Aun es constante la necesidad de una gestión eficiente, políticas públicas equitativas y una mayor sostenibilidad financiera”. En el mismo sentido se pronuncia el Informe Anual de la Descentralización del CNC (2022): “Persisten desafíos importantes para consolidar la descentralización en el país. Se destaca la necesidad de una gestión eficiente, políticas públicas equitativas y una mayor sostenibilidad financiera” (el énfasis me pertenece).

Los GAD, específicamente los provinciales y municipales según la información estadística examinada, han contado con recursos financieros para prestar servicios públicos eficientes y realizar obras públicas que favorezcan a la población y a los territorios, pero lastimosamente la gestión de los recursos financieros recibidos por los GAD, entendida como calidad del gasto, no ha sido adecuada pues los recursos no han sido utilizados de acuerdo al objetivo que señala el Art. 191 del COOTAD; al respecto, se observa que el monto anual destinado por los GAD a gasto corriente crece en

detrimento del gasto de inversión, que es donde se registra la prestación de bienes y servicios a la que están obligados los GAD con sus pobladores, según se aprecia de la línea descendente que consta en siguiente cuadro estadístico, elaborado en base a datos del Banco Central (2025), que señala el monto anual del gasto de inversión que realizan los GAD y el decrecimiento del gasto de los GAD destinado a inversión. Cabe recordar que el gasto total incluye: gasto corriente, gasto de inversión, gasto de capital y aplicación del financiamiento, y que en los gastos de inversión se incluyen los rubros destinados a la operación, mantenimiento de servicios públicos (ejemplo: agua potable) o generación de servicios que todavía no se han implementado (ejemplo: alcantarillado) y también se incluye los montos de las obras públicas realizadas.

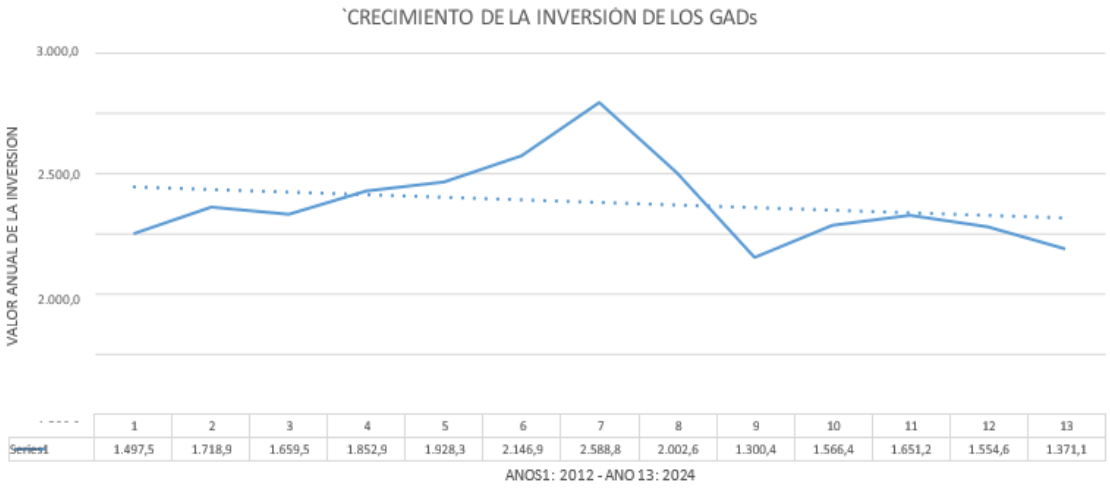


Gráfico 8
Elaborado por: Nicolás Alomía

Si se compara el gráfico 8 con el gráfico 7 se evidencia una realidad extremadamente preocupante: en el período 2012 a 2024 las transferencias crecen en el 16% mientas que la inversión que realizan los GAD disminuye en el 8%, lo que quiere decir que a pesar de que existe cada vez más recursos, estos se han utilizado menos en inversión destinada a obra y servicios públicos. La información estadística que sirvió de base para realizar ambos cuadros es de acceso libre y público, pues consta en la página web del Banco Central del Ecuador, por lo que se entiende que el Gobierno Central conoce de esta problemática.

2.2. Problemas de la descentralización: gestión de competencias.

Una vez comprendido qué es el ICO y habiendo desarrollado sus tres indicadores, definidos por el CNC, es importante señalar cómo esto se ha relacionado con la transferencia de competencias.

Como ya se mencionó anteriormente, el ICO busca ser un estándar para la evaluación de la capacidad institucional de los GAD. Como menciona el COOTAD (2010) en su artículo 152, los responsables de este fortalecimiento institucional son el CNC en coordinación con las entidades asociativas de los diversos niveles de GAD. Por tanto, antes de descentralizar una competencia, el ICO debe ser una base para saber qué tan listo está el GAD para asumirla.

Winston Bolaño (2025), quien fue técnico de descentralización y gobernanza de la AME desde el inicio del proceso de descentralización en el 2010 -año de publicación del COOTAD- hasta el 2020, en entrevista menciona que la obligación del CNC es la de realizar informes periódicos sobre el ICO de los diferentes niveles de gobierno y presentarlos a las entidades asociativas de cada nivel (AME y CONGOPE), ya que esta sería la forma de fomentar y apoyar el fortalecimiento institucional, sin embargo, en todo el proceso de descentralización el CNC no lo realizó.

Por ley, el CNC es el órgano encargado de generar esta articulación de poderes que genera un correcto proceso de descentralización, pero ha fallado. Tal como mencionan Costa, Blacio y Maldonado, entre las razones que se encuentran para explicar el fallido proceso de descentralización (2022):

> Los objetivos de la descentralización en teoría están bien enfocados, sin embargo, en la ejecución de la transferencia de competencias desde el centro hacia los niveles periféricos se han registrado limitaciones en distintos escenarios: insuficiencia de recursos, retraso en las asignaciones presupuestarias, incapacidad operativa o técnica del ente receptor de la competencia, falta de articulación entre niveles territoriales, prácticas políticas desestabilizadoras arraigadas en principios culturales retrógrados.

Todo lo mencionado por los autores se confirma lo expuesto por Bolaño (2025) que explica que la única competencia descentralizada en la que se hizo el trabajo correctamente es la competencia de tránsito, la cual dio como resultado los modelos de gestión A, B y C contenidos en la Resolución 006-CNC-2012 expedida por el CNC, por

la que se descentralizaron competencias hacia los GAD cantonales, considerando sus diferentes capacidades operativas. El entrevistado mencionó que la clasificación de los GAD en estos modelos fue el resultado de una minuciosa tarea de evaluación del ICO, ya que según los puntajes que se desprendían de estas evaluaciones, se comprendía qué tan listo estaba un GAD para asumir una competencia y sus facultades derivadas.

Así, por ejemplo, tal como se observa en la Resolución 006-CNC-2012, el modelo A -compuesto por las municipalidades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ibarra, Loja, Ambato y Manta- cuenta con facultades y atribuciones específicas más complejas que las que tienen los GAD que son catalogados como modelo de gestión B y modelo de gestión C. Esta diferenciación se evidencia en los artículos 20, 21 y 22 de la ya citada Resolución 006-CNC-2012, ya que ahí se encuentran desglosadas todas las atribuciones correspondientes a cada uno de los modelos de gestión. Además, el contenido de los artículos 5 y 6 de la Resolución corresponde a los GAD que serán parte de los modelos de gestión B y C, respectivamente, pero en ambos se define que ciertas atribuciones que provienen de la competencia de tránsito solo podrán asumirse en caso de fortalecimiento institucional individual, o mediante figuras como las mancomunidades o consorcios.

Por ejemplo, sobre el modelo de gestión B se señala que la facultad de realizar control operativo de tránsito no estará en sus manos a menos de que se fortalezca institucionalmente a través de las formas previamente mencionadas. Lo mismo ocurre con el modelo de gestión C, que no incluye en la transferencia el control operativo de tránsito en la vía pública ni el proceso de matriculación y revisión técnica vehicular, por lo que se comprende que no sé está transfiriendo responsabilidades a GAD que no tienen suficiente capacidad operativa para ejercerlas.

Esta acertada diferenciación que se realizó por el CNC al momento de descentralizar la competencia de tránsito fue lamentablemente la excepción a la regla. Las demás competencias descentralizadas no cuentan con este análisis, sin duda, lógico basado en el ICO sobre qué tan apto es un GAD para asumir una nueva competencia y sus atribuciones en la totalidad. Así por ejemplo, la resolución No. 0009-CNC-2011, que descentralizó a los GAD la gestión de cooperación internacional no reembolsable y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias, carece de un análisis sobre la capacidad operativa de los GAD de todos los niveles que lo asumen, y se limita a darles idénticas atribuciones a todos los GAD, tal como se evidencia en los artículos 2, 11 al 16

de la ya mencionada Resolución.

Una omisión similar ocurre en la Resolución CNC-0005-2014, que corresponde a la transferencia de la competencia de gestión ambiental. Aquí, si bien se intenta separar las facultades y atribuciones por niveles de GAD, se sigue cayendo en el mismo error de no considerar la capacidad operativa antes de transferir competencias, y adicionalmente no se realizó el costeo de competencias que permita identificar recursos que se transfieran desde el gobierno central hacia los GAD, por lo que se generan varios problemas a la hora de ejecutarlas. Respecto a esto, Bolaño (2025) mencionó que es, sin duda, uno de los grandes problemas que ha tenido el proceso de descentralización en el país ya que se transfieren competencias sin ningún tipo de diferenciación como se hizo, adecuadamente, con la competencia de tránsito.

Cabe recordar que la idea de equidad se diferencia del término igualdad porque la primera reconoce que existe una diferenciación justificada entre lo que se está comparando y que la manera de resolver esta diferencia es aplicando soluciones diferenciadas para cada situación y no soluciones prestablecidas para diferentes problemas. Por tanto, es grave tener en cuenta que hasta la actualidad, año 2025, la única competencia que efectivamente contó con un análisis de equidad fue la de tránsito, ya que es la única que cuenta con sus propios modelos de gestión.

Lo expuesto significaría una falta muy grave a la ley y a los objetivos de la descentralización, establecidos en la Constitución y el COOTAD, que son la búsqueda de la equidad territorial, la articulación de las instituciones públicas y la efectiva prestación de los servicios públicos. Se debe tener en cuenta este problema gravísimo ya que año a año por el MET se transfieren recursos a los GAD para que efectivamente cumplan con el ejercicio de sus competencias descentralizadas, sin embargo, la deficiente manera en la que se ha realizado el proceso de descentralización genera que los recursos recibidos año a año no se inviertan de manera correcta.

Recordemos que el INEC (2025) en su página oficial confirma que en el Ecuador existen 221 municipios, a los cuales se debe añadir el cantón de Sevilla Don Bosco que creado mediante ley recientemente. De estos cantones, si tomamos el ejemplo de la competencia de gestión ambiental, están recibiendo todos las mismas atribuciones y facultades, sin distinción. Por ejemplo, Quito y Babahoyo, al ser ambos municipios, cuentan con las mismas atribuciones y ello significa que se parte de la idea, errada, de

que cuentan con la misma capacidad operativa para cumplirlas, ¿tiene esto sentido?

A las mismas conclusiones llegó Batallas Gómez (2013) quien observó:

> Dicho en otras palabras, seguramente el cantón Las Naves, ubicado en la provincia de Bolívar, con un número aproximado de 6.090 habitantes no tendrá las mismas capacidades de impulsar procesos en las competencias exclusivas que le ha otorgado la Constitución, como es el caso de la educación, vialidad, transporte público u ocupación de suelos; a diferencia de un cantón como el de Machala, provincia de El Oro, con un número aproximado de 245.000 habitantes, según cifras del último censo elaborado en el año 2010. (p.11)

De todas maneras, ni siquiera la competencia de tránsito, que según los expertos es la competencia que mejor proceso de descentralización tuvo, es en realidad un modelo efectivo. Esto se demuestra en el caso de Guayaquil; este GAD recibió la competencia de tránsito por la Resolución 006-CNC-2012, que como ya se mencionó clasificó al municipio de Guayaquil como un modelo de Gestión A, lo que implicaba que recibiría más funciones y atribuciones de la competencia de tránsito y, por tanto, más recursos.

El problema ocurrido en el Municipio de Guayaquil es que a pesar de haber recibido todo este cúmulo de recursos que la ley le otorga, no ejerció todas las atribuciones correspondientes, lo que implica que esos recursos destinados y transferidos para la competencia de tránsito en realidad nunca fueron utilizados para ese fin. Esto es un falta gravísima que el gobierno central no desconoce, ya que en la propia página web de la Secretaría de Planificación (2015) se describe lo antes mencionado:

> En mayo de 2012, el pleno del CNC, mediante resolución No. 006-CNC-2012 transfirió la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales del país. En dicha resolución se estableció un cronograma para asumir la competencia por grupos de municipios (Modelo A, B y C). De los 7 municipios que pertenecen al modelo de gestión A, Quito, Cuenca, Ibarra, Loja, Manta y Ambato han asumido la competencia en su totalidad; excepto Guayaquil.
>
> El pasado 16 de enero de 2015, la Agencia Nacional de Tránsito (ANT), mediante Oficio ANT-DE-2015-0064-OF, informó al Consejo Nacional de Competencias (CNC) que el 15 de enero de 2015 culminó el plazo que se le concedió al Municipio de Guayaquil para asumir el control operativo de tránsito. Ante este hecho, el CNC solicitó al GAD Municipal que justifique y explique el proceso de asunción de la competencia; sin embargo, el Municipio de Guayaquil no ha justificado, jurídica ni técnicamente, el por

> qué no ha asumido e implementado el control operativo de tránsito en su cantón como sí lo hicieron, dentro de los plazos establecidos, los otros 6 municipios.

Lo expuesto dio lugar a que, mediante resolución No. 0001-CNC-2015, se disponga que el gobierno central mantenga el control operativo de tránsito en el cantón Guayaquil hasta el 31 de agosto de 2015, y que para el efecto, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas determine "el monto de los recursos económicos utilizados, a ser descontados". Luego de ello, el mismo CNC resolvió que a partir del 1ro de agosto del 2015, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil asuma el control operativo de tránsito.

Es decir, el Municipio de Guayaquil recibió recursos económicos transferidos por el Gobierno Central por al menos tres años, del 2012 –desde que se le otorgó la competencia por resolución- hasta el 2015 –cuando culminó el plazo para asumir el control operativo, sin que estos recursos fueran realmente utilizados para la gestión de la competencia. Al respecto de estos recursos, que por ordenanza se ordenó sean descontados, no queda registro de que esto realmente se haya devuelto. Al contrario, queda la duda de cómo el Municipio de Guayaquil devolvió el presupuesto de 3 años en los que no se hizo el uso correcto de los mismos. Esto deja más dudas que respuestas, ya que no queda claro a dónde fue este dinero.

Sin duda, la carencia de análisis técnico para asumir competencias por los GAD es una de las causas de este problema estructural; al respecto, Batallas Gómez (2013), expone:

> Sobre lo señalado resulta oportuno hacer referencia a la experiencia vivida en este último año con la transferencia de los registros de la propiedad a manos de las municipalidades, conforme lo establece la Constitución en su art. 265. Este traslado, a pesar de habérselo establecido en un plazo de 365 días desde la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Registros de Datos Públicos, no fue asumido por la mayoría de gobiernos municipales en el tiempo previsto; quienes lo hicieron, como el caso de Quito, sufrieron serios escollos a nivel jurídico y administrativo con el fin de poder brindar eficientemente el servicio público. La transferencia de los registros de la propiedad, competencia que dicho sea de paso no es nada sencilla de asumir y ejecutar, es un claro ejemplo de las falencias que poseen los gobiernos autónomos, fruto de la improvisación y falta de planificación sobre los nuevos desafíos que la propia Constitución de Montecristi les ha impuesto, desafíos que forman parte del proceso de descentralización y sobre los cuales se deberán ir

trabajando en aras de alcanzar sus tan anhelados objetivos.

Según el COOTAD (2010), en su artículo 107, la transferencia de recursos será acompañada de talento humano y recursos financieros suficientes. Es decir, no habrá transferencia de competencias sin recursos. Estos recursos, según el mismo artículo no deberán ser inferiores a los que el gobierno central ya emplea para esa competencia y, además debe recordarse que anualmente se transfiere lo correspondiente al MET.

2.3. Percepción de los servicios públicos según la ciudadanía

Las falencias que se han retratado en las páginas anteriores son, sin duda, graves. Según la doctrina y las leyes, el fin teleológico de la descentralización siempre ha sido el mismo: mejorar la prestación de los servicios públicos en todo el país, de manera que exista equidad territorial en el acceso a dichos servicios por toda la población, independientemente del lugar en el que resida Teóricamente la descentralización no tiene un fin diferente a este; este tipo de organización territorial y gubernamental no responde a ningún otro propósito, por lo que los resultados no son una alternativa, son una meta que se debe cumplir y que debe ser evaluada.

El principio de legalidad que rige en el derecho público significa que únicamente se puede actuar de acuerdo a la ley – a diferencia del derecho privado que permite hacer todo lo que la ley no prohíba-. Las evidencias que se han encontrado en esta investigación demuestran que existe una deficiente aplicación del modelo de descentralización y que el Ecuador sufre problemas estructurales gravísimos en todos los niveles de gobierno, ya que no necesariamente se ha actuado de acuerdo a la ley.

Lo mencionado se sustenta en ejemplos como el del Municipio de Guayaquil o el Cantón las Naves. Ambos casos, a pesar de ser GAD de diferentes dimensiones, reflejan un deficiente análisis de capacidad operativa de parte del CNC para descentralizar competencias, lo que tiene como resultado que estos gobiernos locales no hayan podido soportar realmente la competencia que por ley debían asumir.

Además, los análisis de gestión financiera demuestran que el presupuesto recibido por los GAD no necesariamente es utilizado para mejorar los servicios públicos. Al contrario, a pesar de que año a año se incrementó el dinero recibido, la inversión pública cada vez recibió menos recursos, para lo cual no se encuentra justificación.

Por tanto, las consecuencias se pueden inferir, el modelo no ha dado los resultados esperados. El Gobierno Central es plenamente conocedor de esto ya que se verifica en sus propias cifras. A continuación, se adjunta una ficha técnica realizada por la Secretaría Nacional de Planificación (2024) donde se preguntó a la ciudadanía su percepción de la calidad de servicios públicos, siendo el medidor una calificación del cero al diez, considerándose el número cero como "pésimo" y el número diez como "excelente"; según el criterio de evaluación empleado los resultados fueron los siguientes:

Periodo	Índice de percepción de la calidad de los servicios públicos
Jun-11	6,11
Jun-12	6,67
Dic-13	6,94
Jun-14	6,94
Jun-15	6,70
Jun-16	6,55
Jun-17	6,66
Dic-18	6,31
Dic-19	6,24
Dic-20	6,08
Dic-21	5,99
Dic-22	6,05

Gráfico 9
Secretaría Nacional de Planificación (2024)

Las cifras muestran justamente los años en los que se ha llevado a cabo el proceso de descentralización el Ecuador. Lo preocupante es que se muestra una tendencia, según la cual la percepción de la ciudadanía sobre la calidad de los servicios públicos es cada vez menor. En todas las cifras recopiladas la única curva en ascendencia ha sido la que mostró el valor económico que el Gobierno Central inyecta a los GAD anualmente, sin embargo y contra toda lógica, la cantidad de dinero realmente invertido en servicios públicos y el índice de percepción de la ciudadanía se ha reducido con el paso de los años.

Cabe mencionar que este es un estudio en el que se califica de manera general la percepción de la ciudadanía sobre los servicios públicos, es decir, no es una evaluación que se haya realizado específicamente a su percepción sobre los servicios objeto de descentralización. Sin embargo, se utiliza este estudio como referencia ya que la Secretaria Nacional de Planificación (2024) explica que dentro de los servicios calificados constan el abastecimiento de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, entre otros, los cuales son efectivamente

servicios públicos descentralizados.

Esto demuestra que aunque los recursos públicos destinados para el proceso de descentralización existen y se transfieren, en realidad es un factor que se debe complementar con políticas públicas adecuadas, la sujeción de los servidores públicos a la ley, la correcta aplicación del ICO con sus tres componentes y, en general, con el fortalecimiento de la capacidad operativa de los GAD.

Para lograr esta necesaria labor, como mencionó House (2025), el CNC deberá actuar conjuntamente con entidades asociativas como la AME (Asociación de Municipalidades del Ecuador) o el CONGOPE (Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador) ya que estas entidades públicas también fueron creadas para el fortalecimiento institucional de los GAD. De acuerdo a sus páginas oficiales, el CONGOPE (2025) es una institución pública: "Encargada del fortalecimiento de capacidades, la representación y la defensa de la autonomía, la descentralización y los intereses de los Gobiernos Provinciales del Ecuador en el marco de sus respectivos procesos de desarrollo territorial.", mientras que la AME (2025) es la institución encargada de brindar "Asistencia técnica, capacitación y acompañamiento para mejorar la Gestión Local, impulsar la descentralización y garantizar servicios públicos eficientes para la ciudadanía."

Por tanto, se comprende que esta responsabilidad no solo pesa sobre el CNC, sino que depende de la articulación de esta institución pública con entidades asociativas como las antes mencionadas para que el proceso de descentralización se realice de acuerdo a la ley y brinde efectivamente una prestación adecuada y de calidad de servicios públicos que genere equidad territorial

Conclusiones

La descentralización como figura de modelo de gobernanza ha sido ampliamente desarrollada por la doctrina, ya que ha sido un método efectivo para muchos países en su intención de reorganizar y repartir la gobernanza. Esto implica que existen varios doctrinarios y de distintos lugares del mundo que investigan sobre el tema, lo que ha tornado una institución dogmáticamente sencilla en un concepto bastante difícil de asimilar por la cantidad de información que existe, sin embargo, para que el ciudadano

común pueda entender la descentralización basta con definirla como la transferencia de poderes del gobierno central a los gobiernos locales.

La doctrina universal ampliamente coincide en la gran cantidad de beneficios que tiene un gobierno descentralizado. Esto se ha traducido en que los gobernantes de países de todo el mundo incluyan este sistema como parte de sus discursos políticos con la intención de prometer a la gente que los servicios públicos mejorarán una vez que estos se acerquen a cada localidad, siendo este el principal objetivo de la descentralización.

Los puntos de vista negativos sobre este modelo de gobierno no apuntan o atacan al sistema como tal, sino que cuestionan rigurosamente la forma en la que se aplica el sistema, es decir, el problema no es el qué, sino el cómo. Siendo los principales puntos de cuestionamiento la poca capacidad de generar políticas públicas y la bifurcación que existe entre lo que dice la norma sobre descentralización y lo que ocurre en la realidad.

La doctrina latinoamericana sobre descentralización está fuertemente influenciada por el ejemplo de los países pioneros en el sistema. Esto implicó que la aplicación del modelo en Latinoamérica sea considerado como la modernización de los Estados y de los gobiernos de la región, con el principal afán de fomentar el desarrollo local equitativo y productivo, siendo ello una meta idílica en la historia de Latinoamérica.

En razón de lo expuesto, el concepto de equidad territorial, como finalidad de la descentralización, es fundamental en la doctrina latinoamericana ya que significó una solución teórica a la notoria desigualdad que existe entre las distintas localidades de un mismo país. Esto daría más sentido a los gobiernos de nuestra región para implementar sistemas de gobierno descentralizados, ya que al menos en teoría son la solución más práctica antes los problemas estructurales de los países de América del Sur.

Siendo evidente la llegada de la descentralización a la región, los juristas tuvieron que empezar a caracterizarla y definirlo para adaptar lo que ya se había explorado en otras áreas académicas como la economía, gobernanza, ciencias políticas, administración, etc. Por tanto, se relacionó la descentralización al Derecho Público y particularmente al Derecho Administrativo, por ser este último el encargado de ordenar el funcionamiento de las administraciones públicas.

Naturalmente, esto obligó a que cada país contemple en sus legislaciones a la descentralización como modelo de gobierno y detalle su forma de aplicación. La

legislación latinoamericana es muy similar en este tema en la mayoría de países, ya que todos buscan el mismo objetivo y parten de realidades bastante similares. Pero algo en lo que coinciden no solo las legislaciones de Latinoamérica sino de todo el mundo, es que al ser parte de la gobernanza se tuvo que elevar al sistema descentralizado al rango constitucional.

En Ecuador, la descentralización obligatoria y progresiva fue regulada por el ordenamiento jurídico desde la Constitución del 2008. Posterior a ello, se publicó el COOTAD en el 2010, siendo la norma que regulara a mayor detalle el procedimiento de descentralización en el país, a través del Consejo Nacional de Competencias, así como las figuras de las mancomunidades y consorcios y, en general, todo lo relacionado a la descentralización.

El Consejo Nacional de Competencias como organismo técnico encargado del proceso de descentralización empezó a realizar evaluaciones anuales en el año 2011, de las que se tiene registro en sus informes que comunican a la ciudadanía los avances del proceso.

Parte del análisis técnico que realiza el Consejo Nacional de Competencias se fundamenta en el Índice de Capacidad Operativa de cada Gobierno Autónomo Descentralizado. Este índice tiene el objetivo de estimar la fortaleza institucional de cada gobierno local y así poder deducir su capacidad para asumir o no una competencia con sus atribuciones y facultades.

El Índice de Capacidad Operativa se analiza conjuntamente con entidades públicas asociativas de GAD, como la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), por lo que la articulación de este tipo de instituciones públicas con el Consejo Nacional de Competencias es fundamental para que el proceso de descentralización sea efectivo.

El Índice de Capacidad Operativa se evalúa desde tres aspectos: participación ciudadana, ordenamiento territorial y gestión financiera. La información pública analizada sobre estos aspectos indica que la participación ciudadana no ha sido realmente fortalecida, y que el ordenamiento territorial depende fuertemente de la asignación de recursos estatales pero estos recursos son únicamente efectivos cuando se cuenta con una correcta gestión financiera, siendo esto lo más alejado de la realidad.

La realidad del país afecta directamente al funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ya que los fondos vienen obligatoriamente del poder central. Sin embargo, esto no significa que los gobiernos locales no tengan igual o mayor responsabilidad que el Gobierno Central en el correcto funcionamiento del sistema de descentralización, ya que de ellos depende la correcta administración de servicios públicos, presupuesto y, en general, de las herramientas que disponen para que el sistema de descentralización sea efectivo.

De la investigación realizada se puede evidenciar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados no han invertido de manera adecuada los fondos asignados por ley y que además se ha echado en falta la creación de políticas públicas efectivas para acercar los servicios públicos a la ciudadanía. El aumento de ingreso anual del Gobierno Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados no significó mayor inversión en obras públicas, al contrario, se observó cada vez menos presupuesto invertido en servicios para la ciudadanía, por lo que deja mucho que desear por parte de los gobiernos locales.

Por otra parte, se observó que el Consejo Nacional de Competencias realizó un buen trabajo al descentralizar la competencia de tránsito, mediante la Resolución 006-CNC-2012, sin embargo, este es el caso excepcional y no la regla, pues es, hasta ahora, la única competencia que contó con una debida evaluación técnica de la capacidad operativa de cada Gobierno Autónomo Descentralizado para asumir una competencia según su capacidad institucional. A pesar de ello, existen casos como el de Guayaquil donde de todas maneras no se evaluó correctamente si el gobierno local estaba haciendo el uso legal y debido de la competencia.

Respecto de las demás competencias descentralizadas se detectó que no se realizó un análisis técnico de tal rigor, como el realizado para la competencia de tránsito, lo que ha generado que el principal problema que ha tenido la descentralización al momento de ejecutarse en la realidad del país es que los gobiernos locales pocas veces han sido capaces de asumir la competencia con toda eficacia, siendo esto la causa de servicios públicos de calidad mucho menos que deseable para la ciudadanía, según se desprende de los datos sobre calidad de los servicios públicos que se reportan en la ficha técnica realizada por la Secretaría Nacional de Planificación en 2024 donde se preguntó a la ciudadanía su percepción de la calidad de servicios públicos.

Esto da como resultado que el proceso de descentralización no se ha apegado a lo que la ley le ordena, por lo que sus objetivos enmarcados en la norma, sin duda, no se han cumplido. Los efectos inexorables de esta falta de coordinación de varias entidades del Estado involucradas en el proceso de descentralización se han reflejado en la baja percepción que tiene la ciudadanía sobre la calidad de los servicios públicos.

Recomendaciones

- El Consejo Nacional de Competencias debe aplicar como regla general y no como excepción el procedimiento establecido por el COOTAD para descentralizar, como lo hizo, adecuadamente, respecto de la competencia de tránsito. Si bien la norma constitucional dispone que la descentralización es obligatoria y progresiva, esta obligatoriedad debe ser exigible una vez que se haya comprobado por todos los estudios técnicos correspondientes que un Gobierno Autónomo Descentralizado cuenta con la capacidad operativa y de gestión institucional para recibir una competencia; sin este análisis previo la descentralización de competencias se condena a fracasar desde antes de ser ejecutada. El caso de la competencia de tránsito, a pesar de que no funciona de manera perfecta en todos los gobiernos locales, sí es un ejemplo de que existió un análisis técnico previo sobre la diferente capacidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales para recibir nuevas facultades y atribuciones.

- El Consejo Nacional de Competencias cuenta con diversas herramientas legales que otorgan opciones tanto para mejorar sus estudios técnicos sobre los Gobiernos Autónomos Descentralizados como para incentivar el fortalecimiento institucional de los mismos. Estas herramientas son, por ejemplo, apoyarse en los especialistas de entidades asociativas, como la AME y el CONGOPE, para un adecuado análisis técnico previo a emitir resoluciones que descentralicen competencias.

- La creación de mancomunidades y consorcios, como mecanismo previsto por la ley, es una oportunidad para que se fomente la colaboración y fortalecimiento de la capacidad institucional entre dos o más gobiernos locales que puedan colaborar conjuntamente para asumir una nueva competencia descentralizada.

- El Índice de Capacidad Operativa señalado en los informes anuales de descentralización es poco eficiente para realmente determinar la capacidad institucional de un gobierno local. Se recomienda implementar nuevos indicadores, que consideren, por ejemplo, la población local a la que debe atender el GAD, la calidad de las infraestructuras de instituciones públicas en la localidad, las necesidades de capacitación de los servidores públicos del gobierno local, y establecer mecanismos de medición de la demanda de servicios que requiere la ciudadanía, etc. Esto con la intención de que se analice de manera prolija qué tan listo está un gobierno local para asumir una nueva competencia y no hacerlo de manera tan generalizada como se lo ha realizado por costumbre – a excepción de la competencia de tránsito-.

- Los servidores públicos de cada Gobierno Autónomo Descentralizado, especialmente las autoridades, deben mejorar la gestión financiera sobre los recursos que reciben de parte del gobierno central, ya que las cifras indican que los recursos públicos que se entregan a cada gobierno local están siendo utilizados cada vez en más gastos de personal o administrativo en lugar de en servicios públicos, por lo que su trabajo no está siendo cumplido con toda efectividad.

- Si bien existe el control externo por la Contraloría General del Estado sobre la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, éste debe ser permanente y mucho más riguroso. Hay gastos dentro de los gobiernos locales que no se logran identificar o explicar con total certeza.

- Para que en un futuro se pueda identificar con mayor facilidad si los gobiernos locales están cumpliendo con sus competencias se podrían incluir preguntas a la ciudadanía en los censos, relacionadas específicamente sobre su percepción respecto a la mejora en la calidad de los servicios descentralizados hacia su gobierno local.

- Tal como la descentralización no fue un invento ecuatoriano, sino que se lo importó de varios procesos realizados en el extranjero, se deben considerar ideas innovadoras que funcionen en otros países y que ayudan a fortalecer el proceso de descentralización. Como un ejemplo de ellas se recomienda implementar algo parecido al "*budżetu obywatelskiego"* o "Presupuesto Cívico" utilizado en Polonia, el cual consiste en dejar a votación de la ciudadanía cómo deben

invertirse ciertos recursos otorgados por el poder central a los gobiernos locales. Lo más cercano que existe a este método en el Ecuador es lo establecido en el artículo 311 del COOTAD, el cual se titula “silla vacía” y consiste en que un representante de la ciudadanía tomará parte en el debate y en la toma de decisiones de impacto general, sin embargo, no es suficiente para realmente involucrar a la población como si lo hace el presupuesto cívico. Herramientas de este tipo, sin duda, permiten un mejor actuar de las autoridades de los gobiernos locales y además refuerza la participación ciudadana en el proceso de descentralización, dos aspectos que como se ha revisado con anterioridad, sin duda, son áreas que requieren fortalecerse en el sistema de nuestro país.

Bibliografía

Ariño, G. (1988). *Principios de descentralización y desconcentración*. Madrid, España: *INAP.* Recuperado de https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/5009/5063

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. (s.f.). Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Recuperado el 30 de mayo de 2025, de https://www.ame.gob.ec/

Ayala Mora, E. (2002). *Centralismo y descentralización en la historia del Ecuador: Del pasado a la situación actual*. Quito, Ecuador: *Universidad Andina Simón Bolívar.* Recuperado de https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/procesos/article/view/2043

Batallas Gómez, H. (2017). *El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados*. Quito, Ecuador: *UASB* Recuperado de: https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/424

Banco Central del Ecuador. (2025). *Operaciones del Sector Público No Financiero*. Página Web. Recuperado de https://contenido.bce.fin.ec/documentos/informacioneconomica/SectorFiscal/ix_OperacionesSPNF.html

Blair (2001, 15 julio). *Full text of Blair's speech*. The Guardian. https://www.theguardian.com/world/2001/oct/30/september11.usa3

Boisier, S. (1990). *La descentralización: un tema difuso y confuso*.

Boisier, S. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. Eure (Santiago), 30(90), 27-40.

Bolaño, W. (2025). *Entrevista*. Quito, Ecuador.

Bosch, A. G. (2015). *La descentralización del sistema español de competencia. Ventajas e inconvenientes*. Estudios de Deusto, 63(1).

Byrne, S., & Fleiner, T. (2005). *Switzerland: Seeking a Balance between Shared Rule and Self-Rule*. En Blindenbacher, Raoul.

Carrión, F., & Dammert, M. (2007). *La descentralización en el Ecuador: un tema de Estado*. La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, Quito, FLACSO sede Ecuador, 9-17. Recuperado de: https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40204.pdf

Cevallos Martínez, C. (2018). *Análisis del modelo de equidad territorial en la construcción de un estado equitativo para la provisión de bienes y servicios públicos, periodo 2006-2016* (Trabajo de titulación para la obtención del título de Magíster en Gerencia Empresarial). Escuela Politécnica Nacional, Facultad de Ciencias Administrativas, Unidad de Titulación

Confederación Suiza (2021). *Descentralización y buena gobernanza a nivel local, para un desarrollo orientado al ciudadano y a las necesidades*. Recuperado de: https://www.eda.admin.ch/deza/es/home/temas-cosude/reformas-estado-economia/descentralizaci%C3%B3n.html

CONGOPE. (s.f.). Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.

Recuperado el 30 de mayo de 2025, de https://www.congope.gob.ec/

Consejo Nacional de Competencias. (2011). *Informe Anual de Descentralización 2011*. CNC. Quito, Ecuador. Recuperado de: https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/proceso-de-descentralizacion-en-ecuador/informes-anuales-del-proceso-de-descentralizacion/

Consejo Nacional de Competencias. (2012). *Informe Anual de Descentralización 2012*. CNC. Quito, Ecuador. Recuperado de:

https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/proceso-de-descentralizacion-en-ecuador/informes-anuales-del-proceso-de-descentralizacion/

Consejo Nacional de Competencias. (2013). *Informe Anual de Descentralización 2013*. CNC. Quito, Ecuador. Recuperado de: https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/proceso-de-descentralizacion-en-ecuador/informes-anuales-del-proceso-de-descentralizacion/

Consejo Nacional de Competencias. (2014). *Informe Anual de Descentralización 2014*. CNC. Quito, Ecuador. Recuperado de: https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/proceso-de-descentralizacion-en-ecuador/informes-anuales-del-proceso-de-descentralizacion/

Consejo Nacional de Competencias. (2015). *Informe Anual de Descentralización 2015*. CNC. Quito, Ecuador. Recuperado de: https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/proceso-de-descentralizacion-en-ecuador/informes-anuales-del-proceso-de-descentralizacion/

Consejo Nacional de Competencias. (2016). *Informe Anual de Descentralización 2016*. CNC. Quito, Ecuador. Recuperado de: https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/proceso-de-descentralizacion-en-ecuador/informes-anuales-del-proceso-de-descentralizacion/

Consejo Nacional de Competencias. (2017). *Informe Anual de Descentralización 2017*. CNC. Quito, Ecuador. Recuperado de: https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/proceso-de-descentralizacion-en-ecuador/informes-anuales-del-proceso-de-descentralizacion/

Consejo Nacional de Competencias. (2018). *Informe Anual de Descentralización 2018*. CNC. Quito, Ecuador. Recuperado de: https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/proceso-de-descentralizacion-en-ecuador/informes-anuales-del-proceso-de-descentralizacion/

Consejo Nacional de Competencias. (2019). *Informe Anual de Descentralización 2019*. CNC. Quito, Ecuador. Recuperado de: https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/proceso-de-descentralizacion-en-ecuador/informes-anuales-del-proceso-de-descentralizacion/

Consejo Nacional de Competencias. (2020). *Informe Anual de Descentralización 2020*. CNC. Quito, Ecuador. Recuperado de: https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/proceso-de-descentralizacion-en-ecuador/informes-anuales-del-proceso-de-descentralizacion/

Consejo Nacional de Competencias. (2021). *Informe Anual de Descentralización 2021*. CNC. Quito, Ecuador. Recuperado de: https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-

autonomos-descentralizados/proceso-de-descentralizacion-en-ecuador/informes-anuales-del-proceso-de-descentralizacion/

Consejo Nacional de Competencias. (2022). *Informe Anual de Descentralización 2022*. CNC. Quito, Ecuador. Recuperado de: https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/proceso-de-descentralizacion-en-ecuador/informes-anuales-del-proceso-de-descentralizacion/

Consejo Nacional de Competencias. (2023). *Informe Anual de Descentralización 2023*. CNC. Quito, Ecuador. Recuperado de: https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/proceso-de-descentralizacion-en-ecuador/informes-anuales-del-proceso-de-descentralizacion/

Consejo Nacional de Competencias. (2022). *Informe Modelo de Equidad Territorial 2022*. CNC. Quito, Ecuador. Recuperado de: https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/proceso-de-descentralizacion-en-ecuador/modelo-de-equidad-territorial-met/

Consejo Nacional de Competencias. (2023). *Informe Modelo de Equidad Territorial 2023*. CNC. Quito, Ecuador. Recuperado de: https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/proceso-de-descentralizacion-en-ecuador/modelo-de-equidad-territorial-met/

Consejo Nacional de Competencias. (2024). *Informe Modelo de Equidad Territorial 2024*. CNC. Quito, Ecuador. Recuperado de:

https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/proceso-de-descentralizacion-en-ecuador/modelo-de-equidad-territorial-met/

Consejo Nacional de Competencias. (2011). *Resolución No. 0009-CNC-2011*. Quito, Ecuador: Consejo Nacional de Competencias.

Consejo Nacional de Competencias. (2012). *Resolución No. 006-CNC-2012*. Quito, Ecuador: Consejo Nacional de Competencias.

Consejo Nacional de Competencias. (2014). *Resolución No. CNC-0005-2014*. Quito, Ecuador: Consejo Nacional de Competencias.

Costa, M. Blacio, G. & Maldonado, J.(2022). Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador. Revista derecho del Estado, (51), 167-195.

Crameri, F. E. (2022). *Descentralización y federalismo, el ejemplo de Suiza. Institute of Federalism.* Recuperado de: https://politicaspublicas.uc.cl/web/content/uploads/2022/02/Slides-federalismo-Chile_FC.pdf

De Mattos, C. (1990). *La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?* Santiago, Chile: *CEPAL*. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4935171

Faguet, J. P. (2014). *Decentralization and governance*. World Development, *53*, 2-13.

Gordillo, A. (2013). *Teoría general del derecho administrativo. Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Vol. *VIII. Buenos Aires: FDA*.

Gómez, H. B. (2013). *El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados*. FORO: Revista de derecho, (20), 5-22.

Febriandiela, F., Frinaldi, A., & Magriasti, L. (2024). *Critical Analysis of Decentralization Theory in the Context of Local Government: A Literature Review*. *Adabi: Journal of Public Administration and Business*, *11*(1), 1-13.

Fernández Ruiz, J. (2016). *Derecho Administrativo.* Ciudad de México, México. Recuperado de https://iuslatin.pe/wp-content/uploads/2020/07/El-derecho-administrativo.pdf

Hopenhayn, M. (1988) - *La participación v sus motivos*. Programa de Capacitación, ILPES, Documento ASD/95, Santiago de Chile.

House, V. (2025) *Entrevista.* Quito, Ecuador

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2025). S*itio web institucional del INEC.* Quito, Ecuador: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Łazutka-Gawęda, P. (2019). Zasada decentralizacji a współdziałanie publicznoprawne jednostek samorządu terytorialnego–wzajemne relacje. In *Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Budzisz R.(red.), Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Wolters Kluwer Polska, Łódź 2019;*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Wolters Kluwer Polska.

Lemieux, V. (1997). *La décentralisation*. Presses de l'Université Laval.

Montecinos, E. (2005). *Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática*. Chile. Recuperado de: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612005009300005&script=sci_arttext

Moreta, A. S. (2023). *Derecho Administrativo Ecuatoriano*. Quito, Ecuador: *Legalité.*

Restrepo, D. I. (2012). Descentralización para la equidad. *Economía, sociedad y territorio*, *12*(40), 793-821.

Santofimio Gamboa, J. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo.* Bogotá, Colombia: *Universidad Externado de Colombia*. Recuperado de http://repositorio.uasb.edu.bo:8080/handle/54000/1260

Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. Studies in comparative international development, 38, 32-56.

Secretaría Nacional de Planificación. (2019). *Documento ejecutivo para autoridades provinciales: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT*). Quito, Ecuador: Secretaría Técnica Planifica Ecuador. Recuperado de: https://www.planificacion.gob.ec

Secretaría Nacional de Planificación. (2015). *Gobierno Central mantendrá el control operativo de tránsito en Guayaquil y descontará los recursos que corresponda. Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación*. Recuperado de: https://www.planificacion.gob.ec/gobierno-central-mantendra-el-control-operativo-de-transito-en-guayaquil-y-descontara-los-recursos-que-corresponda/

Secretaría Nacional de Planificación. (2024). *Ficha Metodológica Plan Nacional De Desarrollo 2024-2025.* Recuperado de: https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2024/06/Ficha-metodologica-indice_percepcion_serv_publicos.pdf

Szmulewicz, Precht y Sepúlveda (2023). *Descentralización y equidad territorial: Propuestas para el nuevo debate constitucional*. CIPER. Recuperado de: https://www.ciperchile.cl/2023/02/23/descentralizacion-y-equidad-territorial-propuestas-para-el-nuevo-debate-constitucional/#:~:text=A%20modo%20de%20claridad%20conceptual,bienestar%20en%20condiciones%20de%20igualdad

Vásquez, A. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual.* Madrid, España: *CEPAL.* Recuperado de https://repositorio.cepal.org/entities/publication/9fbb0898-5703-418b-bd74-d76df968d2e2

Normativa

Constitución de la República Italiana [Const.]. (1948). (artículo 5).

Constitución Española [Const.]. (1978). (artículo 103).

Constitución de la República de Polonia [Const.]. (1997). (artículos 15 y 16).

Constitución de la Confederación Suiza [Const.]. (1999). (artículo 1)

Constitución de la Confederación Suiza [Const.]. (1999). (artículo 75)

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991).

Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). (artículo 43).

Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). (artículo 188)

Constitución de la República del Paraguay [Const.]. (1992). (artículo 1)

Constitución de la República del Paraguay [Const.]. (1992). (artículo 156)

Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (1979). (artículo 118).

Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). (artículo 1).

Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). (artículo 3).

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [Ley No. 0 de 2010]. RO. 303 Suplemento 303 de 19-oct.-2010

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo [Ley s/n de 2016]. RO. Suplemento 790 de 20-jul.-2016